



**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PROCESAL**

**PRIVILEGIOS DE LA REPÚBLICA: LA EXENCIÓN DE
CONDENATORIA EN COSTAS EN EL PROCESO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

**Autor: Ernesto A. Canelón S.
C.I. 12.060.140**

Tutor: Prof. Francisco Paz

Caracas, julio 2015



**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PROCESAL**

**PRIVILEGIOS DE LA REPÚBLICA: LA EXENCIÓN DE
CONDENATORIA EN COSTAS EN EL PROCESO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

**Trabajo Especial de Grado presentado como requisito para optar al
Título de Especialista en Derecho Procesal, Área Específica del
Conocimiento: Procesal Administrativo**

**Autor: Ernesto A. Canelón S.
C.I. 12.060.140**

Tutor: Prof. Francisco Paz

Caracas, julio 2015

**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PROCESAL**

**PRIVILEGIOS DE LA REPÚBLICA: LA EXENCIÓN DE
CONDENATORIA
EN COSTAS EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Trabajo Especial de Grado

**Autor: Ernesto A. Canelón S.
Año: 2015**

RESUMEN

El presente trabajo se planteó como objetivo general, determinar la validez del privilegio procesal de la República, que consiste en la exención de costas con respecto al principio de igualdad constitucional y la tutela judicial efectiva en el Contencioso Administrativo. Para su desarrollo, se consideró los criterios doctrinarios de García de Enterría, Canova, Ortiz-Ortiz y Torrealba, entre otros, así como los distintos instrumentos jurídicos que tratan esa materia, y las sentencias emanadas de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, principalmente la 172 y la 1582, de fechas 18 de febrero de 2004 y 21 de octubre de 2008 respectivamente. Su justificación radicó en encontrar los mecanismos jurídicos que permitan establecer que los particulares no sean objeto de tratos disímiles dentro del proceso Contencioso Administrativo. Metodológicamente fue de tipo documental, con un nivel analítico de lo descrito, aplicando el método deductivo, lo cual permitió extraer las posturas doctrinarias de los distintos autores y la opinión del investigador, para obtener las siguientes conclusiones: 1) en la legislación venezolana existen una serie de privilegios y prerrogativas, entre los que se encuentra la exención de costas, sobre la cual la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha establecido criterios contradictorios; 2) al establecerse la exención de costas a la República, aunque el particular haya sido totalmente vencedor de la controversia, éste quedará afectado en su condición económica lo cual vulnera el principio de igualdad procesal; y 3) si el particular está en conocimiento que al incoar un litigio en contra de la República no le será resarcido la inversión realizada para sostener el proceso desde su inicio hasta su fase final, limitaría su acceso a los órganos de administración de justicia, quedando afectado su derecho a la tutela judicial efectiva.

Descriptor: Exención, Costas, Igualdad, Tutela Judicial, Proceso Contencioso Administrativo, Principios Constitucionales

**CENTRAL UNIVERSITY OF VENEZUELA
FACULTY OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCE
POSTGRADUATE STUDIES CENTER
SPECIALIZATION IN PROCEDURAL LAW**

**PRIVILEGES OF THE REPUBLIC: EXEMPTION OF CONVICTION
COSTS ON ADMINISTRATIVE PROCESS IN DISPUTE**

Degree Thesis

**Author: Ernesto A. Canelón S.
Year: 2015**

ABSTRACT

This paper was presented as general objective, to determine the validity of procedural privilege of the Republic, consisting of the exemption from costs with respect to the constitutional principle of equality and effective judicial protection in the Administrative. For its development, the doctrinaire criteria Enterría Garcia, Canova, Ortiz-Ortiz and Torrealba, among others, as well as the various legal instruments dealing with this matter, and the judgments issued by the Constitutional Chamber of the Supreme Court was considered, mainly the 172 and 1582, dated February 18, 2004 and October 21, 2008 respectively. Its justification lay in finding legal mechanisms to establish that individuals are not subject to disparate treatment within the administrative proceedings. Methodologically was documentary, with an analytical level described by applying the deductive method, which allowed extracting the doctrinal positions of different authors and the investigator's opinion, for the following conclusions: 1) under Venezuelan law there exists a number of privileges and prerogatives, among which is the exemption from costs, on which the Constitutional Chamber of the Supreme Court has established contradictory criteria; 2) to establish exemption from costs and the Republic, but the matter has been fully winner of the dispute, it will be affected in their economic condition which violates the principle of equality; and 3) if the individual is aware that by initiating proceedings against the Republic will be not compensated the investment to sustain the process from its inception to its final phase, limit their access to the bodies of Justice, being affected his right to an effective remedy.

Descriptors: Exemption, Coasts, Equality, Guardianship Remedy, Administrative Proceedings, Constitutional Principles

AGRADECIMIENTO

*A mi señor Cristo Jesús de la gloria,
por su amor incondicional, por darme
las fuerzas necesarias para levantar
mi espíritu en los momentos difíciles y
hacerme entender en la fe, que por
más difícil que pueda ser una prueba,
él nos dará la victoria.*

*A mi madre Pastora del Valle
Salazar Rebolledo, por su inmenso
amor, por ser una mujer luchadora,
que con su ejemplo de constancia,
perseverancia y humildad, me ha
enseñado que por más difícil que sea
el camino, siempre podemos llegar a
nuestro destino.*

*A mis hijos, Andreína Sinaí, Sara
Stefanía, Daniel Andrés, Diana
Sofía y Ernesto Abrahan, por ser
para mí, inspiración de lucha diaria
y enseñarles que en los estudios, el
conocimiento, la humildad y el amor,
se logra alcanzar la verdadera
felicidad.*

*A mi esposa, Mary Luz Vásquez
Dugarte, por todo su apoyo y amor
incondicional y a mis hermanos.*

*A mi tutor, Francisco Paz, por darme la
mano y todo el apoyo necesario con sus
conocimientos para lograr alcanzar las
metas propuestas en esta investigación.*

*Y a todas aquellas personas que de
una u otra manera colaboraron para el
logro de esta meta académica.*

*“Todo lo puedo en Cristo que me
fortalece.” Filipense, 4:13.*

DEDICATORIA

A todos aquéllos estudiantes y profesionales que día a día entregan gran parte de su vida en profundizar los conocimientos en las áreas del Derecho Público y el Derecho Procesal Administrativo, cuyo norte es alcanzar una verdadera justicia administrativa que sea percibida de forma real, justa y equitativa, por los sujetos procesales que intervienen en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en lo que sería un verdadero Estado Social de Justicia y de Derecho.

Ernesto A. Canelón S.

“Hoy el juez contencioso-administrativo tiene la obligación de tutelar en su plenitud ese espacio de libertad que el ciudadano contemporáneo ha conquistado definitivamente y sólo desde el cual se puede ser capaz de construir y proteger una vida personal plenaria, en su integridad.”

Eduardo García de Enterrí

UNIVERSIDAD CENTRAL

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN.....	iii
ABSTRAC.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
DEDICATORIA.....	vi
INTRODUCCIÓN.....	10

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

1.1 Planteamiento del Problema.....	13
1.2 Objetivos de la Investigación	17
1.2.1 Objetivo General.....	17
1.2.2 Objetivos Específicos.....	17
1.2.3 Justificación de la Investigación.....	17
1.4 Delimitación de la investigación	19

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES RELACIONADOS CON LA INVESTIGACIÓN	21
--	----

CAPÍTULO III

EXENCIÓN DE COSTAS PROCESALES A LA REPÚBLICA EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

3.1 Los Privilegios y Prerrogativas Procesales	26
3.1.1 Privilegios y Prerrogativas: Breve Reseña Histórica y Conceptos ..	26
3.1.2 Los Privilegios y Prerrogativas Procesales a Favor de la República.....	30

3.2 Las Costas Procesales	34
3.2.1 La Condenatoria en Costas Procesales.....	36
3.2.2 La Exención de Condenatoria en Costas Procesales a la República.....	40
3.2.2.1 Criterios Doctrinarios sobre la Exención de Condenatoria en Costas Procesales a la República	40
3.2.2.2 Régimen Jurídico sobre la Exención de Condenatoria en Costas Procesales a la República	42

CAPÍTULO IV

EXENCIÓN DE COSTAS PROCESALES A LA REPÚBLICA CON ESPECIAL REFERENCIA AL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL ENTRE LAS PARTES EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

4.1. Los Sujetos Procesales: Las Partes	47
4.1.1 Los Sujetos Procesales en el Contencioso Administrativo.....	51
4.1.1.1 Legitimación para ser Parte en el Proceso Contencioso Administrativo	55
4.2 La Igualdad Procesal	61
4.2.1 El Principio Constitucional de la Igualdad Procesal	61
4.2.2 La Igualdad Procesal en el Contencioso Administrativo	66
4.2.3 Criterios Jurisprudenciales de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en cuanto al Principio de Igualdad Procesal y la Exención de Costas Procesales a la República.....	70

CAPÍTULO V

INCIDENCIA DE LA EXENCIÓN DE COSTAS PROCESALES CON RESPECTO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

5.1 La Tutela Judicial Efectiva	77
5.1.1 La Tutela Judicial Efectiva en el Proceso Contencioso Administrativo.....	81
5.1.1.1 Algunas Consideraciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia sobre la Tutela Judicial Efectiva	86
5.2 La Exención de Costas Procesales a la República con respecto a la Tutela Judicial Efectiva	89

CAPÍTULO VI

MARCO METODOLÓGICO

6.1 Tipo, Diseño y Nivel de la Investigación	92
6.2 Procedimiento y Método de la Investigación.....	93

CAPÍTULO VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 Conclusiones	96
7.2 Recomendaciones	99

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101
---	------------

INSTRUMENTOS JURÍDICOS CONSULTADOS	108
---	------------

SENTENCIAS REVISADAS.....	108
----------------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

Partiendo de la concepción de que los privilegios y prerrogativas a favor de la República permiten a ésta la protección del interés público, se ha observado en los últimos años que el Poder Legislativo Nacional ha ido conformando un conjunto de normas jurídicas orientadas a expandir a aquéllos, con carácter casi exclusivo a dicho ente público, entre los que se destaca la exención de la condenatoria de costas procesales.

Todo ello se ha generado en el marco de un Estado Social de Derecho y de Justicia, en el cual están consagrados los principios básicos constitucionales, especialmente la igualdad, lo cual se traduce en una equidad ante la ley y la tutela judicial efectiva, como la potestad que detentan los sujetos de acceder a los órganos de administración de justicia, para hacer valer sus derechos y pretensiones.

En este sentido y vistas distintas sentencias emanadas de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia relacionadas con las controversias que entablan los particulares en contra de la República, se ha encontrado en ellas criterios disímiles en lo que a la condenatoria en costas procesales se refiere.

Dentro de este orden de ideas, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a través de la sentencia N° 172, de fecha 18 de febrero del año 2004, se pronunció señalando que: "... cuando la República o los entes que gozan del privilegio de no ser condenados en costas, obtienen sentencia favorable, no puede condenarse en costas a su contraparte ..."

No obstante a lo reflejado en el párrafo anterior, la misma Sala Constitucional del máximo Tribunal, procedió a contradecir su propia jurisprudencia, cuando mediante sentencia N° 1582, de fecha 21 de

octubre de 2008, expresó: "... no constituye una desigualdad injustificada, el que la República, y los entes que gozan de tal privilegio, no puedan ser condenados en costas, y en cambio si puedan serlo los particulares que litigan contra ella..."

En este sentido, el propósito de este trabajo es analizar los factores intervinientes en la exención de costas procesales a la República en el Contencioso Administrativo y su condenatoria a los particulares, lo cual podría afectar los principios de la igualdad procesal y de la tutela judicial efectiva, y de ser posible, encontrar mecanismos jurídicos que permitan a los particulares la obtención del pago de las costas procesales, si éstos fuesen totalmente vencedores en la controversia judicial.

Ahora bien, a los fines de lograr dicho propósito, se llevará a cabo una revisión documental y bibliográfica de los distintos autores, tanto nacionales como internacionales, que hayan estudiado dicha problemática procesal, los instrumentos jurídicos que regulan esa materia y las sentencias emanadas del Tribunal Suprema de Justicia.

Este trabajo especial de grado, estará estructurado en siete (7) Capítulos:

Capítulo I, en el cual se desarrolla el Planteamiento del Problema, los Objetivos, la Justificación y Delimitación de la Investigación.

Capítulo II, contentivo de los Antecedentes relacionados con la Investigación.

Capítulo III, el cual trata de los Privilegios y Prerrogativas procesales, así como las costas procesales en relación a la Condenatoria y la Exención de las mismas a la República.

Igualmente, en este capítulo se aborda el Régimen Jurídico sobre dicha temática, el cual comprende: el Decreto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública, el Código de Procedimiento Civil, la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el Código Orgánico Tributario y la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Capítulo IV, en el que se analizan a los Sujetos Procesales en el Contencioso Administrativo, así como la Igualdad Procesal en el Contencioso Administrativo y los Criterios Jurisprudenciales de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en cuanto al Principio de Igualdad Procesal y la Exención de Costas Procesales a la República.

Capítulo V, referido a la Tutela Judicial Efectiva en el Proceso Contencioso Administrativo, así como algunas consideraciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia sobre la Tutela Judicial Efectiva y la Exención de Costas Procesales a la República con respecto a la Tutela Judicial Efectiva.

Capítulo VI, en el cual se describe el Tipo, Diseño y Nivel de la Investigación; así como el Procedimiento y el Método utilizado para el desarrollado de esta investigación.

Capítulo VII, donde se establecen una serie de Conclusiones y algunas Recomendaciones, tendentes a aportar posibles líneas de acción que permitan reducir tratos desiguales entre la República y los particulares en el Proceso Contencioso Administrativo.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

1.1 Planteamiento del Problema

Con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999, se buscó instituir por parte del Constituyente, lo que se denomina el Estado Social de Derecho y de Justicia y para ello se ratificaron una serie de principios que permiten garantizar a los particulares los derechos estipulados en ella. De esta forma, se consagró lo que se denomina el principio de igualdad, el cual se traduce en una equidad ante la ley, sin que ésta diferencie entre personas (naturales o jurídicas) o entes públicos, incluida la República.

Tal principio adquiere gran relevancia en el proceso Contencioso Administrativo, ya que ello implica que el particular al ver lesionados sus derechos e intereses derivados de la actuación de la Administración, pueda acceder a esta jurisdicción especial en un plano de igualdad, cuyo objeto va dirigido a materializar la tutela judicial efectiva, como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho, tal como lo refiere Araujo (2007) cuando señala, que éste residirá en la admisión de una justicia administrativa que controle el poder administrativo.

Es significativo resaltar que, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia conoció la pretensión de nulidad por razones de inconstitucionalidad, interpuesta por los ciudadanos Jorge Neher Álvarez y Hernando Díaz Candía, contra los artículos 10 y 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, publicada en la Gaceta Oficial N° 1.660 Extraordinario del 21 de junio de 1974; el encabezamiento del artículo 46 y el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en la Gaceta Oficial N° 27.921, del 22 de diciembre de 1965; y la última frase del artículo 287 del Código de Procedimiento Civil, publicado en Gaceta Oficial N° 3.694 Extraordinario del 22 de enero

de 1986, con reformas parciales publicadas en las Gacetas Oficiales N° 3.886 Extraordinario del 15 de septiembre de 1986 y 3.970 Extraordinario del 13 de marzo de 1987.

En este sentido, dicha Sala Constitucional a través de la sentencia N° 1582, de fecha 21 de octubre de 2008, señaló con respecto a la imposición de costas a los sujetos procesales en el Contencioso Administrativo que: "... no constituye una desigualdad injustificada, el que la República, y los entes que gozan de tal privilegio, no puedan ser condenados en costas, y en cambio si puedan serlo los particulares que litigan contra ella y resulten totalmente vencidos ...".

La referida sentencia contradice el criterio que con carácter vinculante había señalado la misma Sala, cuando conoció de la acción de interpretación sobre el contenido de los artículos 21, numerales 1 y 2, y 26 de la Constitución, interpuesta por la ciudadana Alexandra Margarita Stelling Fernández, al señalar mediante sentencia N° 172, de fecha 18 de febrero de 2004 que: "... cuando la República o los entes que gozan del privilegio de no ser condenados en costas, obtienen sentencia favorable, no puede condenarse en costas a su contraparte ...," cuyo objeto iba dirigido a igualar a las partes (particular y la República) en el proceso Contencioso Administrativo en materia de costas procesales, como señala Martín (2003) que: "... son partes en el proceso contencioso-administrativo, o pueden serlo, la Administración y los administrados." (p. 329).

El privilegio procesal de la República, contenido de la exención de condenatoria en costas procesales en el Contencioso Administrativo, se fundamenta en el artículo 76 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que prevé: "La República no puede ser condenada en costas, aún cuando sean declaradas sin lugar las sentencias apeladas, se nieguen los recursos interpuestos, se dejen perecer o se desista de ellas." Al respecto, sobre esta disposición legal,

Torrealba (2009) señala lo siguiente: “La norma en cuestión ha sido objeto de cuestionamientos por parte de la doctrina, sobre la base de que la misma atenta contra el principio de igualdad y del derecho a la tutela judicial efectiva ...” (p. 79).

De la sentencia 1582, antes referida, se observa que el cambio de criterio de la Sala Constitucional vulnera los principios de igualdad procesal y de la tutela judicial efectiva contenidos en los artículos 21 y 26 Constitucional.

Al respecto, la igualdad concebida en la Constitución, significa el reconocimiento equilibrado del conjunto de derechos y garantías de los sujetos que intervienen en un proceso judicial, demandante y demandado, a quienes la autoridad competente (Juez) deberá tratar sin predilecciones ni desigualdades en una superficie similar de correspondencia de derechos y deberes, aún cuando uno de esos sujetos sea la República o cualquier otro ente político territorial.

Asimismo, la tutela judicial efectiva debe entenderse como el sustento esencial de donde emana el derecho de los particulares (como parte del proceso) de acceder a los órganos de la administración de justicia, imparciales, cuyo fin es obtener de éstos la respectiva decisión judicial. Es por ello, que el maestro González Pérez, citado por Urosa (2003) indica que es “... el acceso a órganos imparciales e independientes en demanda de justicia frente a otro, cualquiera que sea la materia sobre la que verse y la persona frente a la que se pide.” (P.p. 93-94).

Es importante resaltar que el artículo 259 de la Carta Magna, apalanca la competencia de la jurisdicción Contencioso Administrativa, cuando establece el control de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, de los contratos y de las actuaciones u omisiones de la Administración, susceptibles, para determinadas situaciones, de ocasionar la responsabilidad patrimonial. Sobre este

aspecto, Brewer-Carías, citado por Urosa (*Op. Cit.*), señala que: "... todos, absolutamente todos los actos administrativos pueden ser sometidos a control judicial por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa..." (p. 90).

Dentro de este contexto, la Sala Constitucional en sentencia N° 93, del 01 de febrero de 2006, caso Asociación Civil BOGSIVICA, (recurso de abstención), expresó en relación al Contencioso Administrativo que: "toda pretensión fundada en Derecho Administrativo o que tenga como origen una relación jurídico-administrativa, debe ser atendida o amparada por los tribunales con competencia contencioso-administrativa ...".

También es importante colocar en relieve, que el ejercicio de las potestades que detenta la República, *lato sensu*, es posible solo cuando una norma jurídica previa establece el ámbito de su competencia y regula los límites dentro de los cuales ésta deberá realizar sus actividades; por lo cual, su actividad administrativa quedará en control de la jurisdicción Contencioso Administrativa.

Ahora bien, se ha observado que desde el Poder Legislativo Nacional y el Ejecutivo Nacional en función legislativa, se han ido conformando una serie de normas jurídicas que en su conjunto están dirigidas a proteger las funciones propias que le corresponde realizar a la República, las cuales van orientadas a establecer de manera preponderante, lo que se conoce como los privilegios y prerrogativas, entre las que se debe destacar la exención de la condenatoria de costas procesales.

Del enfoque de la situación planteada, surgen las siguientes interrogantes como formulación del problema:

¿Cuál es el efecto emanado de la exención de costas procesales a la República, sobre los particulares que acudan al Contencioso Administrativo?

¿Existe igualdad procesal cuando la República es privilegiada en la exención de la condenatoria en costas procesales?

¿Puede la exención de costas procesales a la República restringir el derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares?

1.2 Objetivos de la Investigación

1.2.1 Objetivo General

Determinar la validez del privilegio procesal de la República que consiste en la exención de costas, con respecto al principio de igualdad constitucional y la tutela judicial efectiva en el Contencioso Administrativo.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Precisar el sentido y alcance de la exención de costas procesales de la República, en el Contencioso Administrativo.

- Determinar si la exención de costas procesales a la República, vulnera el principio de igualdad procesal a los particulares en el Contencioso Administrativo.

- Examinar la incidencia que tiene la exención de costas procesales sobre la tutela judicial efectiva, en el Contencioso Administrativo.

1.2.3 Justificación de la Investigación

De acuerdo al ámbito de atribución de competencia Constitucional y legal que detenta la República, existen determinados intereses generales a los cuales ésta se encuentra llamada a proteger. Situación que ha llevado a la legislación nacional y a la jurisprudencia del máximo Tribunal de Venezuela, a otorgarle una serie de Privilegios y Prerrogativas que la colocan en una condición de superioridad, cuando le corresponde ser

parte en el proceso Contencioso Administrativo. Sobre este particular, Torrealba (2006) refiere que:

“Cuando se habla de prerrogativas procesales se está haciendo referencia a las ventajas o beneficios que el ordenamiento concede a un determinado ente público con respecto a los particulares en el ámbito de un proceso judicial, estableciendo una situación de desigualdad entre las partes, la cual se justifica por el hecho de que el ente público, al integrar la Administración, está llamado a servir a los intereses generales ...” (P.p. 68-69).

Dentro de este contexto, se ha observado de la sentencia 1582, citada supra, emanada de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la obligatoriedad del pago de las costas procesales a los particulares que resultan perdedores en la *litis* y la exención del mismo a la República, en caso de que ella resulte vencida, lo cual se traduce en una desigualdad procesal.

Para tales efectos, esta investigación se hará bajo el análisis de la doctrina, tanto nacional como extranjera, que tratan y desarrollan el presente tema, así como de los distintos instrumentos normativos y de las sentencias emanadas del Tribunal Supremo de Justicia, a los fines de determinar hasta qué grado los particulares pueden gozar de la igualdad procesal y de la tutela judicial efectiva, toda vez que éstos son principios medulares establecidos en la Carta Magna. En este sentido, los artículos 21, numerales 1 y 2 y 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, señalan:

“Artículo 21. Todas las personas son iguales ante la ley; y en consecuencia:

1. No se permite discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas 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.
2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o

vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

(Omissis)

Artículo 26. Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.”

Ahora bien, uno de los posibles aportes de la presente investigación es encontrar mecanismos jurídicos alternos, que permitan establecer que los particulares no sean objeto de tratos disímiles dentro del proceso Contencioso Administrativo, en cuanto a la condenatoria en costas procesales, cuando se considere que sus derechos han sido vulnerados, para así evitar la discriminación entre la República y aquéllos.

De igual modo, este trabajo además pretende contribuir con el derecho procesal administrativo, a través de las recomendaciones y conclusiones que se deriven de la elaboración del informe del mismo, para buscar que se garantice el derecho a la igualdad procesal y a la tutela judicial efectiva de los particulares, en el Contencioso Administrativo y servir como antecedentes a futuros especialistas en la rama del derecho público y más específicamente, en el área del derecho procesal administrativo.

1.4 Delimitación de la investigación

El presente Trabajo tendrá una delimitación espacial en el ámbito de la República Bolivariana de Venezuela, por cuanto los distintos instrumentos jurídicos que regulan la materia de costas procesales son

generados del Órgano Legislativo Nacional y de las sentencias emanadas de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en función de jurisdicción normativa, las cuales tienen carácter vinculante para todos los tribunales que conforman el Poder Judicial. Todo ello, enmarcado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Sobre la delimitación temporal, se hará en el espacio de tiempo comprendido en su fase inicial en el año 2014 y su culminación corresponde al año 2015.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES RELACIONADOS CON LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se ha realizado tomando en cuenta Trabajos Especiales de Grado elaborados con anterioridad, en distintas universidades reconocidas del país, que aunque no contengan una temática análoga con la que se ha planteado, contiene ciertas reseñas que son de interés y se relacionan entre sí. Los mismos son:

Guillermo (2003), en su trabajo especial de grado titulado: La Condenatoria en Costas Procesales contra Entes Públicos, considera que las costas procesales son una institución inherente al proceso, que persisten no obstante a la previsión constitucional de la gratuidad de la justicia. Este instituto se encuentra muy relacionado con el principio de la tutela judicial efectiva, en tanto, es garantía de que el proceso, como instrumento necesario para el reconocimiento del derecho no devenga en un perjuicio patrimonial para la parte victoriosa, por lo cual, su aplicación supone el reconocimiento íntegro del derecho subjetivo de su titular.

La no condenatoria en costas contra los entes públicos, en general, y en el contencioso administrativo, en particular, constituye uno de los privilegios o prerrogativas de los que aquellos gozan. Pero esta exoneración o exención por parte del juzgador o de la ley, parece vulnerar derechos fundamentales del justiciable, que debe soportar el costo económico del juicio no obstante haber resultado vencedor.

No hay uniformidad de criterios al respecto, mientras un sector doctrinario sostiene lo desacertado que resulta la posibilidad de condenar en costas a estos entes públicos, sobre la base, fundamentalmente, del interés general que éstos representan, otros convienen en su procedencia y, por el contrario, cuestionan la constitucionalidad de su dispensa.

Entre sus conclusiones destaca, que las costas procesales constituyen un instituto de carácter procesal, sin embargo, cuando se examinan en relación con la posibilidad de que el sujeto pasivo de su condenatoria sea un órgano estatal, adquieren relevancia como una institución cuya regulación interesa al Derecho Público, en virtud de la incidencia económica sobre el patrimonio de dichos órganos (fisco). Desde este punto de vista, la exención de la condena al pago de las costas de los Órganos y Entes del Estado, cuando resultan vencidos en el proceso judicial, constituye una excepción a su procedencia como principio general, frente a su derrota, lo que se concibe como un privilegio o prerrogativa procesal establecido a su favor, frente a la victoria obtenida por los particulares en un juicio, cuyo fallo obra en su contra.

De allí que, el instituto interesa también de manera significativa al derecho constitucional, debido a la incidencia que supone este beneficio frente a los derechos fundamentales del ciudadano, como lo son el derecho a la igualdad, a la tutela judicial efectiva y la responsabilidad patrimonial de los entes públicos, que claman por ser apreciados en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa, para cuya aceptación es obligatorio el abandono de dogmas tradicionales, en la actualidad ya superados en otros ordenamientos jurídicos, sin obviar, por supuesto, las necesarias adecuaciones que obliga la aplicación de esta figura jurídica.

Como aporte fundamental del trabajo citado a la presente investigación, está el análisis realizado a la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado al particular, que como vencedor del proceso Contencioso Administrativo, ve degradado su patrimonio a consecuencia del privilegio derivado de la exoneración de la condenatoria en costas a los entes públicos.

Camacaro (2008), en su investigación denominada: La Condenatoria del Estado Venezolano en Costas Procesales, plantea que todo proceso judicial acarrea consecuencias jurídicas para las partes intervinientes en

el proceso, entre esas está el reembolso de los gastos realizados por el que resulte triunfador totalmente en la controversia o la condena a aquel que dio origen al juicio si tener motivos suficientes para instaurarlos.

En este contexto, el vencedor en juicio no sólo alcanza su satisfacción o tutela judicial efectiva con la reparación, restitución o condena en contra del vencido, respecto del objeto principal de la pretensión, sino que el hecho de haberse instaurado un pleito o litigio implica una serie de diligencias desplegadas con anterioridad a la demanda, o con posterioridad a la sentencia que le generan gastos o erogaciones a una u otra parte que debe ser satisfecha al final por el que resulte perdedor.

La inversión realizada en una demanda judicial, que incluye lo relacionado con honorarios de abogados y expertos, forma parte del concepto denominado costas. En este sentido, genera cierta confusión que algunas leyes incluyan y otras excluyan al Estado venezolano de la condenatoria en costas, creando una situación de desigualdad, lo cual genera contradicción, originando una gran incertidumbre en torno a la legitimidad y necesidad jurídica para ser reclamadas y que en definitiva va a depender de su naturaleza u ontología.

Esta situación obliga a revisar la legislación venezolana para establecer el alcance e idoneidad del juez para condenar en costas al Estado Venezolano.

De sus conclusiones se extrae, que la condenatoria en costas, que incluyen los costos y honorarios profesionales, en el ordenamiento jurídico venezolano es impuesta por el juez al dictar sentencia en contra de la parte que resulte totalmente vencida en juicio (sistema objetivo) como un resarcimiento accesorio, quedando exonerado el Estado y demás entes públicos.

Dentro de los principales aportes para el desarrollo de la presente investigación, se puede destacar la afectación al principio de la igualdad procesal, cuando existen disposiciones legales que establecen de forma taxativa la exoneración de costas procesales al Estado.

Fuenmayor (2009), en su trabajo titulado: Las Prerrogativas y Privilegios Procesales de la República en el Proceso Laboral Venezolano, expresa que de acuerdo al aumento de la intervención estatal, la ampliación de las formas de responsabilidad del Estado, la progresiva admisión de medidas positivas respecto a los derechos económicos, sociales y culturales han incrementado la existencia de los procesos judiciales en contra de éste, por lo que los legisladores, dada la naturaleza de las funciones desempeñadas por el mismo, los ha dotado de ciertas prerrogativas y privilegios en caso de existir procedimientos en su contra, los cuales por el hecho de ser de orden público, son de estricto cumplimiento e irrenunciables por acuerdo entre las partes.

Ahora bien, al hacer referencias sobre el proceso laboral, señala que la Ley Orgánica Procesal del Trabajo establece en relación con las costas, que será condenada al pago de las mismas la parte que fuere vencida totalmente en un proceso o incidencia, pero consagra una prerrogativa a favor de la República estipulando, que las costas proceden contra las Municipalidades, los Institutos Autónomos, empresas del Estado y demás establecimientos públicos, pero no proceden contra la Nación.

Entre sus conclusiones destaca que el legislador ha dotado a la República de ciertos privilegios y prerrogativas procesales irrenunciables y de obligatoria aplicación por las autoridades judiciales en todos los procedimientos ordinarios y especiales en que sea parte, las cuales se encuentran reguladas por los distintos cuerpos normativos, y constituye una situación jurídica de orden público, impuesta por mandato de ley, con el objeto de eximirla de las cargas y sanciones establecidas en forma

general para el resto de las partes en juicio, con la finalidad de resguardar el patrimonio del Estado, entre las que se encuentra la exoneración de costas procesales, las cuales concurrirán, aun cuando sean declaradas sin lugar las sentencias apeladas, se nieguen los recursos interpuestos, se dejen perecer o se desista de ellos.

Entre su principal aporte a la presente investigación, está el desarrollo de las prerrogativas y privilegios procesales a favor de la República, realizando un análisis concreto sobre la exención de condenatoria en costas sobre esta persona jurídica otorgadas, en el proceso laboral venezolano.

Los trabajos especiales de grado antes citados, mantienen estrecha relación con la investigación a ser desarrollada, toda vez, que realizan un análisis de los privilegios y prerrogativas procesales a favor de la República, tratando de manera específica la exención de condenatoria en costas sobre este ente público, generando como consecuencia directa, la vulneración de derechos y principios fundamentales consagrados en la Carta Magna, como son la igualdad procesal en el Contencioso Administrativo y la tutela judicial efectiva.

CAPÍTULO III

EXENCIÓN DE COSTAS PROCESALES A LA REPÚBLICA EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

3.1 Los Privilegios y Prerrogativas Procesales

3.1.1 Privilegios y Prerrogativas: Breve Reseña Histórica y Conceptos

Cuando se hace referencia a la posición privilegiada de la República en el Contencioso Administrativo Venezolano, se debe remontar a los elementos históricos de la legislación española.

Sobre este aspecto señalan los juristas García de Enterría y Fernández (2004), que los privilegios procesales de la Administración, tienen su origen en la legislación española de la primera mitad del siglo XIX, donde se establecieron los privilegios fiscales (*privilegia fisci*), que surgieron como remedio a la difícil situación financiera por la que atravesaban los Ayuntamientos y el propio Estado Español, producto en parte de las guerras sostenidas con Francia por la invasión Napoleónica y con las colonias americanas que luchaban por su independencia, además de las guerra interna instaurada por Carlos IV hermano de Fernando VII por la supresión de la ley sálica que prohibía gobernar a las mujeres.

Para contener la crítica situación financiera, comenzaron por establecer el requisito de reclamación previa, establecido en el Decreto de las Cortes de 1821, posteriormente exigieron a los municipios incluir sus deudas en los respectivos presupuestos, orden que no fue cumplida, ocasionando que los acreedores instauraran y obtuvieran la ejecución de sus créditos en la vía judicial, empeorando la situación de los Ayuntamientos deudores quienes quedaron gravemente comprometidos y algunos en trance de liquidación total. En condición análoga se encontraba la Administración del Estado amenazada de ejecución por sus

acreedores, lo que justificó la promulgación de la Real Orden del 28 de febrero de 1844 que excluyó terminantemente toda posibilidad de ejecución judicial contra las rentas, bienes y efectos públicos, cuya extracción es la siguiente:

“... de poder hacerse el pago privilegiado y ejecutivamente según se supone a favor de un interesado por Providencia de un Tribunal vendría a seguirse que aquellos estarían facultados para pedir, y los Tribunales para otorgar, el total aniquilamiento de los intereses del Estado. De aquí resultaría, que en beneficio de algunos particulares, y por sentencia de los Tribunales de Justicia, serían desatendidas y abandonadas las atenciones públicas más privilegiadas y perentorias, y que las leyes quedaban sin valor ni fuerza por acuerdo de unos cuerpos que reciben su poder y sus facultades de ellas mismas, (declarando finalmente), ... que el modo de llevar a ejecución las sentencias de los tribunales que declaran a favor los particulares derecho de percibir del Estado por ciertos conceptos algunas cantidades, se reduce a hacer que sean reconocidos tales particulares como acreedores del Estado y con derecho a percibir el valor de sus créditos en el modo, tiempo y lugar acordado por el Gobierno y dispuesto por las Leyes respecto de los demás de su clase.”

Por su parte Rodríguez (1983) expresa, que con la aparición del Estado Moderno, posterior a la Revolución Francesa, los juristas ofrecieron el concepto de Corona, constituido de una forma de corporación en el cual el Rey no es *dominus* (dueño) sino *curator* (encargado), centro de atribución y creación de actos jurídico-políticos distintos y superior al propio Rey y representación de la unidad misma del reino. La Corona es persona jurídica distinta de la persona física del Rey, quien es sólo representante de la Corona. Tal concepto permite separar los bienes propios del Rey de los bienes de la Corona, los cuales (como patrimonio separado), puede administrar el soberano, pero no enajenar ni disponer.

En cuanto a los privilegios del fisco, reseña el citado autor, que derivan del derecho regio (del rey), el cual en un primer momento está constituido sólo por excepciones al derecho común, ya que está dotado de fuerza expansiva, y una de las primeras manifestaciones de independencia de este derecho frente al común será el privilegio *fori* (externo), o sea, que el fisco, sea actor o reo, lleva sus asuntos *ad suos* (propio) fiscales iudices (del juez), y no ad extraneos (extranjeros). Existen en el derecho administrativo un gran número de técnicas heredadas del derecho regio, como por ejemplo la presunción de legalidad del acto administrativo, la ejecutoriedad del acto, el principio según el cual la Administración no debe intereses de mora; son éstas técnicas que sobreviven y se conservan, aun cuando la causa que la originó haya cambiado.

De igual modo indica, que los privilegios que emergen y se consolidan en torno primero al fisco, se extienden posteriormente a la Administración, por lo tanto, la inembargabilidad judicial y su consecuencia directa la exclusión de ejecución judicial, la prohibición de convenimiento, desistimiento, o transacción sin previa autorización del Ejecutivo, la regla especial de tener por contradichas la demanda e igualmente las excepciones en el proceso cuando son contra el Ejecutivo; la inadmisibilidad de la compensación contra el fisco; la técnica del recurso obligatorio, entre otros, son la consagración de tales privilegios y vienen a ser recogidos por los cuerpos legales Venezolanos desde el Decreto N° 1.519, de fecha 20 de agosto de 1865, pasando por el Decreto N° 1.519, de 01 de abril de 1867, los Códigos de Hacienda de 1.873, 1.899 y 1.912, las Leyes de Hacienda de 1.918, 1.926, 1.928, 1.934 y 1.947, hasta la vigente Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional del 21 de junio de 1974. Todo ello demuestra el protagonismo primario de la Hacienda Pública, en la concepción de los privilegios procesales.

Por lo expuesto, se puede considerar a grandes rasgos, que estos antecedentes históricos incidieron de manera directa en la evolución de los privilegios a favor de la República en el Proceso Contencioso Administrativo venezolano.

Ahora bien, a los efectos de definir ambos términos, el Diccionario de la Real Academia Española (2001) refiere que el privilegio es una exención de una obligación o ventaja exclusiva o especial que goza alguien por concesión de un superior o por determinada circunstancia propia; destacando a las prerrogativas, como privilegio, gracia o exención que se concede a alguien para que goce de ello, anejo (unido) regularmente a una dignidad, empleo o cargo.

El Diccionario Jurídico Venezolano (1993) conceptúa el privilegio como, prerrogativa que se concede a unos pocos, con liberación de carga o con dación de derechos especiales. Documento en que consta esa preeminencia; y con respecto a la prerrogativa, como una facultad singular.

Igualmente, el Diccionario Quillet (1978) considera al privilegio como una gracia o prerrogativa que concede el superior, exceptuando o libertando a alguien de una carga o gravamen, o concediéndole una exención de que no gozan otros. En cuanto a las prerrogativas, el presente catálogo sostiene el mismo concepto de la Real Academia Española.

Sobre este mismo aspecto, Parra (2007) expresa que:

“Para estudiar las prerrogativas, tenemos necesariamente que hacer referencia a los privilegios, pues ambos términos se utilizan indistintamente, para referirse a las facultades o derechos exorbitantes otorgadas a la Administración Pública, que la colocan en una situación de ventaja o preferencia en su relación con los demás sujetos de derecho dentro y fuera del ámbito jurisdiccional.” (p. 225).

En este sentido, se puede señalar que ambas locuciones tienen un carácter análogo, observándose con respecto al privilegio, que éste va relacionado en su concepción al género, como una categoría superior a la prerrogativa, que se debe considerar como la especie.

3.1.2 Los Privilegios y Prerrogativas Procesales a Favor de la República

Una de las instancias jurisdiccionales donde se puede observar los privilegios y prerrogativas a favor de la República es en el Contencioso Administrativo, por cuanto existen diversas normas jurídicas que han permitido consolidar su carácter predominante en lo que respecta a su relación con los particulares, considerando para ello los intereses generales por ella tutelados.

En este sentido, la jurista Rondón de Sanso (1995) expresa de manera acertada, que bastante significativo son los privilegios que detenta la Administración, los cuales están constituidos por las exoneraciones que a su favor la ley le acuerda de ciertas cargas establecidas para toda la colectividad; siendo este hecho para Leal (2007), uno de los aspectos relevantes que marcará el proceso Contencioso Administrativo a favor de la República.

Al respecto, Canova (1998) considera que una de las bases del Contencioso Administrativo es el reconocimiento de que la República detenta determinados privilegios y prerrogativas que les son propios por ser un ente público, lo cual se traduce como una desigualdad procesal a favor de ésta.

Dentro de esta perspectiva, al realizar el análisis acerca de los privilegios y prerrogativas de la República Torrealba (2009) enseña que:

“Cuando se habla de prerrogativas procesales se está haciendo referencia a las ventajas o beneficios que el ordenamiento concede a un determinado ente público con respecto a los particulares en el ámbito del proceso judicial, estableciendo una situación de desigualdad entre las partes, la cual se justifica por el hecho de que el ente público, al integrar la Administración, está llamado a servir a los intereses generales ...” (P.p. 68-69).

Sobre este mismo aspecto, refiere Pérez, citado por Fuenmayor (2009) que:

“... aparentemente el legislador limitó la posibilidad de la existencia de privilegios procesales exclusivamente en cabeza de la República, pero ello permitió una interpretación expansiva de los titulares de privilegios y prerrogativas procesales, en primer lugar de tipo vertical, destinada al resto de los entes políticos territoriales a saber, Estados y Municipios, en segundo lugar de tipo horizontal destinada a la Administración Descentralizada funcionalmente, a saber, institutos autónomos, empresas públicas, universidades, entre otros.” (p. 45).

De igual manera señala este autor, que los privilegios y prerrogativas de la República constituyen una situación jurídica de orden público, impuesto por mandato de ley orgánica, con el objeto de eximir a ésta de las cargas y sanciones establecidas en forma general para el resto de las partes en juicio, resguardando de igual manera el patrimonio del Estado.

En sintonía con lo antes expresado, se deduce de Acosta (2009) que los privilegios y prerrogativas a favor del Estado, constituyen una situación jurídica de orden público impuesta por las normas jurídicas, con la finalidad de eximirlo, cuando litiga, de las cargas y sanciones establecidas en forma general para el resto de las partes en el proceso, cuyo objeto va dirigido a resguardar el patrimonio de la República, entendiendo que éste está destinado al bien común, colocándolo en una situación relevante con relación a los particulares.

Asimismo, opina Leal (*Op. Cit.*) con respecto a las acciones contra la República y sobre los privilegios que ésta detenta en su posición en el Contencioso Administrativo, que los mismos están sustentados:

“... en una desprestigiada concepción del Estado como protector del interés público que debe imponerse por encima del interés individual al costo que sea. Estos privilegios incluyen la inembargabilidad de los bienes de la República, la exigencia del antejuicio administrativo, paralela al recurso obligatorio del proceso contra los actos, automaticidad de los recursos y exención de costas.” (p. 187).

Al referirse a la condición de privilegio que detenta la República, Parra (*Op. Cit.*) las justifica al expresar que:

“... a la Administración se le ha confiado la tutela de los intereses públicos, y como tal, detenta la posesión, administración y disposición de la mayor parte de los derechos, bienes e intereses patrimoniales. Correspondiéndole en consecuencia su aseguramiento, mantenimiento y conservación eficaz.” (p. 226).

Continúa sosteniendo la citada autora, que para lograr la defensa, protección y resguardo de tales derechos, bienes e intereses patrimoniales (que constituyen los intereses y bienes del colectivo), a la Administración se le dota de un conjunto considerable de prerrogativas, es decir se le confiere constitucional y legalmente una serie de deberes y facultades exorbitantes, que además de crear una especie de coraza sobre los referidos bienes e intereses patrimoniales del colectivo, colocan a la Administración Pública en una situación jurídica privilegiada o de ventaja en el mundo jurídico. Es por ello, que se habla de un status privilegiado de la Administración en relación a sus bienes y créditos fiscales, o de una posición privilegiada de la Administración dentro de un juicio o fuera de él, entre otros.

Dentro de este contexto, Gallotti (2011) sostiene que la noción de prerrogativa en la esfera pública advierte a una situación de sujeción y dominio del Estado frente a los particulares, que en la doctrina se conoce como poder de *imperium*, lo cual la conlleva a un posicionamiento jurídico de superioridad en el contencioso administrativo.

Ahora bien, es significativo destacar que la posición de la Administración Pública en el Contencioso Administrativo, según Santamaría (2002) está compensada, por importantes contrapartidas y también por su condición de poder público, el ordenamiento jurídico le atribuye importantes potestades coactivas y ordenadoras sobre el conjunto de la sociedad; así como por su integración en uno de los poderes constitucionales, se le atribuye un conjunto de privilegios y exenciones frente a los órganos del poder judicial. Es decir, como refiere Rodríguez (*Op. Cit.*) la Administración ocupa una singular posición en el proceso contencioso administrativo, por lo cual no es en el proceso un sujeto cualquiera, sino que goza de una colosal situación de privilegio.

Dentro de este contexto, Canova (2006) advierte, entre otras cosas, que la pretendida superioridad de la República se origina porque el Contencioso Administrativo no se ha concebido, en todo proceso judicial, con las partes en un plano de igualdad, por cuanto se otorgan privilegios y prerrogativas procesales a favor de ésta, no admitidos en los juicios entre particulares.

En concordancia con lo referido, resulta importante referir a De Sousa, citado por Aquino (2004), cuando señala que:

“Creemos que la visión del Estado venezolano como un Estado social de derecho y justicia y la interpretación de la Constitución en forma cónsona con las tendencias modernas del derecho comparado, permiten afirmar que muchos de los privilegios que la Administración habitualmente suele invocar en su favor se presentan contrarios a la Constitución y al derecho a la tutela judicial efectiva. Corresponderá al legislador, en acatamiento del imperativo constitucional atenuar o eliminar estos privilegios que atentan contra la

igualdad procesal y que se erigen como un obstáculo que impide a los particulares el ejercicio efectivo de su derecho a la justicia.” (p. 41).

Las anteriores afirmaciones se sustentan en el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, cuando señala que los privilegios y prerrogativas procesales que detenta la República son irrenunciables y deben ser aplicados por las autoridades en todos los procedimientos ordinarios y especiales en que ésta sea parte.

En este orden de ideas, se puede considerar que esta primacía procesal, dotada por el legislador a la República, permite señalar que existe una desproporcionalidad judicial entre los sujetos procesales, por cuanto estos privilegios y prerrogativas concedidos a aquélla, es altamente preocupante ya que pudiera vulnerar tanto la igualdad procesal, como la tutela judicial efectiva, principios jurídicos establecidos en la Carta Magna, los cuales serán analizados en el desarrollo de la presente investigación.

Por lo tanto, en razón de lo antes expuesto, se puede estimar que los privilegios y prerrogativas que detenta la República, la lleva a una posición especial de superioridad que se le reconoce dentro del proceso Contencioso Administrativo y que derivan de una serie de normas jurídicas que establecen esa condición, en atención al interés general que ella protege, cuyo objeto es exonerarla de determinadas obligaciones y sanciones, y que por el contrario, sí deben cumplirlas los particulares.

3.2 Las Costas Procesales

A los efectos de desarrollar esta investigación, es importante destacar los distintos criterios doctrinarios relativos a las costas procesales. En este sentido, Guasp (1968) expresa, que todo proceso acarrea consigo una serie de gastos que su sola existencia origina y que pueden ser mayores o menores, según la amplitud, duración y complejidad del mismo. Estos gastos procesales son, efectivamente, todas las inversiones de carácter

económico que reconocen, de una manera más o menos inmediata, al proceso como su causa generadora.

De igual modo el citado autor, de forma concreta, señala que “las costas son, pues, gastos de determinada naturaleza que se relacionan con el desarrollo del proceso.” (P.p. 565-566).

Por su parte, sostiene Apitz (2000) que las costas procesales van relacionadas con todos aquellos gastos ocasionados por la actividad directa de las partes en el proceso, ya sean realizados por ellas mismas o a través de otra persona a nombre de éstas, antes de que haya una sentencia, a los efectos de que se pueda exigir la indemnización de las erogaciones realizadas. De igual modo señala, que dentro de las costas están inmersos los gastos por concepto de honorarios de los abogados, así como de los expertos, entre otros y que la parte vencida tiene que resarcir a la parte vencedora, no como una sanción, sino como una indemnización de los gastos causados.

En consonancia con lo antes señalado, considera Calvo (2013) que las costas procesales son los gastos que se ocasionan derivados de un proceso, por lo cual se le otorga ese nombre a los gastos legales que hacen las partes y deben satisfacer en ocasión de un procedimiento judicial. No revisten el carácter de una pena, sino el de una indemnización debida al vencedor por los gastos que le ocasiona su contrincante al obligarlo a litigar. Asimismo, las costas no sólo abarcan los llamados gastos procesales, es decir, los aranceles y derechos judiciales, sino también los honorarios de abogados y emolumentos al personal auxiliar.

Feo, citado por Acosta (*Op. Cit.*), es del criterio que las costas son los gastos procesales, que aparecen del proceso judicial mismo y son consecuencias necesarias de él. Entre estos gastos están, el papel sellado, las estampillas, las citaciones, las indemnizaciones a testigos, derechos legales de tribunales, los de expertos, los derechos de registro y notaría, de copias o documentos traídos al juicio, los vehículos para la

traslación de los tribunales en las actuaciones fuera de su localidad, los honorarios de los abogados y procuradores y cualquier otro gasto procesal.

En la misma línea, Borjas referido por Calvo (2005) señala entre otras cosas, que las costas son todos los gastos realizados por las partes en la sustanciación de los asuntos judiciales, tanto los expresamente previstos en la ley, como todos los demás gastos diversos hechos en el proceso con ocasión de éste desde que se inicia hasta su completo término, siempre que consten en el expediente respectivo.

Tomando en consideración los anteriores criterios doctrinarios, se podría expresar que las costas procesales van relacionadas con los gastos intrínsecos y necesarios del juicio, los desembolsos que las partes hacen, para que de esta manera logren sostener el litigio hasta conducirlo a la solución definitiva, inclusive su ejecución. Estos gastos son derivados como consecuencia directa de las actividades de las partes en el proceso, y son por cuenta de aquellas que las hacen, hasta el momento en que se dicte la respectiva sentencia, que ponga fin a la controversia, que tal como expresa Bello (1989), es uno de sus efectos y deriva en: “la indemnización debida al vencedor en el proceso por los gastos (costas y honorarios) que le ha ocasionado el vencido al obligarlo a litigar.” (p. 633).

3.2.1 La Condenatoria en Costas Procesales

Sobre este aspecto se debe expresar en términos generales, que la condenatoria en costas procesales, desde la esfera del Código Procesal Civil, se orienta como una indemnización de los gastos necesarios derivados del proceso que debe realizar una de las partes, como es el perdedor, al vencedor de la controversia judicial.

Al respecto, Gallotti (*Op. Cit.*) sostiene en cuanto a la condenatoria en costas procesales, que no se puede obviar que el proceso, a pesar de la

circunstancia de gratuidad establecida en el artículo 26 Constitucional, genera gastos, como consecuencia lógica de los costos de honorarios profesionales, principalmente de abogados, así como también la necesidad de traer a los autos pruebas de experticia, que requerirán el pago de los peritos, expendios de notaría, copias, entre otros.

Chiovenda, citado por Henríquez La Roche (2009), expresa que ésta es, un complemento necesario que deriva de la declaración del derecho, cuyo contenido consiste en la indemnización por los gastos jurídicos, útiles y necesarios derivados del litigio, los cuales deben ser reconocidos una vez sea declarado en sentencia firme.

En la misma línea, el autor Rengel-Romberg (2003), refiere que la condena en costas es la indemnización accesoria, a la sentencia, que impone el juez a la parte totalmente vencida en un proceso o en una incidencia, de resarcir al vencedor los gastos que le ha causado el proceso.

Continúa el citado autor, que la regla requiere que la parte vencida en el proceso judicial sea condenada en costas; por lo que la expresión de vencimiento total está referida a la parte, pero no a cualquiera de las partes frente de las cuales se pronuncia el fallo, sino a aquella contra la cual se dicta el fallo. Por lo tanto, no solamente el demandado respecto del cual es acogida la pretensión, debe ser condenado en costas, sino también el demandante cuya pretensión ha sido rechazada por infundada.

Por su parte, Balzán (1986) sostiene que:

“Una de las cuestiones más importantes de los procesos son las costas, ellas comprenden los gastos que se han realizado con motivo del proceso; esto es, los gastos jurídicos. Las legislaciones no son uniformes en cuanto al concepto de costas, pues, según unas, constituyen una pena o castigo para el litigante temerario y para otras es una indemnización.” (p. 267).

En este orden de ideas, al hablar de la condenatoria en costas, Guasp (*Op. Cit.*) señala que: "... es la imposición en una resolución judicial, a determinada persona, del pago de ciertos gastos procesales que, sin dicha imposición, el condenado no tendría obligación de satisfacer." (p. 570).

Es el criterio del mencionado autor, que por su esencia, la condena en costas, como toda condena, admite la imposición a una persona de determinada obligación que se hace pesar sobre ella, la cual va a revestir un carácter accesorio con respecto a las restantes situaciones jurídicas a que se refiere la decisión. Por lo cual, como expresa Canova (*Op. Cit.*), uno de los efectos procesales de la sentencia es también la determinación de las costas, es decir, los gastos ocasionados a las partes por el proceso.

En opinión de Pineda (1978), al detallar sobre la condena en costas expresa sobre ésta que: "... podemos aceptarla como una indemnización propiamente dicha de los daños y perjuicios sufridos por el vencedor en la reclamación en juicio de su derecho." (p. 253).

Por otra parte, se debe hacer mención a la responsabilidad objetiva que se deriva de la condenatoria en costas procesales. Así se tiene, que Carnelutti, citado por Couture (1979) expresa que:

"El principio de que el que pierde paga constituye un precepto de responsabilidad análogo al de la responsabilidad civil, según el cual el que rompe paga. El proceso es un precioso instrumento de justicia, pero de manejo peligroso. El que acude a él, debe hacerlo asistido por la razón. El daño que cause en caso de litigar sin derecho, debe estar preceptivamente a su cargo." (p. 338).

Asimismo, sostiene el jurista antes citado, que sobre esas bases se puede estipular, que lo que se tendrá únicamente en cuenta al determinar el tipo de responsabilidad, es la circunstancia de la derrota, por lo cual el

costo de llevar el proceso, no debe descansar, ni directa ni indirectamente, sobre aquel que tiene razón.

Dentro de esta perspectiva, Calvo (*Op. Cit.*) señala lo siguiente:

“Acoge el derecho venezolano, el sistema objetivo del vencimiento total, y no el subjetivo de la temeridad, en virtud del cual es obligado al pago de las costas el litigante temerario, esto es, quien no tuvo razones para litigar.” (p. 303).

De acuerdo a lo antes expresado, se podría indicar que en Venezuela priva el criterio objetivo de imposición de condenatoria en costas procesales, según el cual, para que ésta proceda, solamente importa el elemento fáctico de la derrota, por lo tanto, la justificación de la actuación culpable (temeraria) o razonable (de buena fe) del vencido no tiene ninguna significación para sus efectos. Ello, se observa del artículo 274 del Código de Procedimiento Civil cuando señala: “A la parte que fuere vencida totalmente en un proceso o en una incidencia, se la condenará al pago de costas.” Expresando Canova (*Ibidem*), que este criterio es el adecuado para el establecimiento de las costas; y así debe suceder en los procesos Contenciosos Administrativos.

En atención a los distintos criterios doctrinarios, se puede inferir que la condenatoria en costas procesales, es una condena accesoria, impuesta por el juez al vencido, como efecto inmediato de la sentencia que implica en sí misma, compensar o indemnizar los gastos necesarios que realizaron las partes para sostener el proceso judicial, hasta conducirlo a la solución definitiva, inclusive su ejecución, aplicando el criterio objetivo del vencimiento total.

3.2.2 La Exención de Condenatoria en Costas Procesales a la República

3.2.2.1 Criterios Doctrinarios sobre la Exención de Condenatoria en Costas Procesales a la República

Al realizar las consideraciones doctrinales sobre la exención de costas procesales a la República, resulta interesante colocar en relieve a los maestros García de Enterría y Fernández (1997) cuando expresan que:

“Existe especialmente una resistencia evidente a condenar en costas a la Administración (en particular, a la del Estado), aún en el caso, de que haya sostenido su acción contra todos los informes obrantes en el expediente y en los autos y aun cuando su tesis haya sido desautorizada por una jurisprudencia anterior unánime. Esta inaplicación usual de la condena en costas a la Administración se traduce de *facto* en un nuevo privilegio carente de cobertura legal, que repercute no poco en la marcha del proceso y que contribuye a falsear muchas de las técnicas que la Ley establece, impidiendo a su adecuado rendimiento.” (p. 675).

En este mismo contexto, Canova (*Ibidem*) comenta entre otras cosas, que se debe recordar que el proceso, para cumplir cabalmente su cometido de justicia, no puede perjudicar a quien tiene la razón y el otorgamiento de este privilegio (la exención de condenatoria en costas) quebranta, de manera frontal, contra este principio, ya que los particulares, además de encontrarse menoscabados sus derechos por este ente público que ha incumplido con la ley, el no obtener de la Administración una respuesta favorable para solucionar extrajudicialmente la disputa y verse obligados a acudir, en consecuencia, a un tribunal como demandantes para exigir el respeto de sus derechos, tendrían a fin de cuentas, por más que resulten victoriosos, que sufragar los gastos de ese proceso, al cual fueron impulsados, sin que les sean indemnizados.

De igual manera, señala el citado autor que:

“Lo que es indescifrable es el por qué la República ha sido, legalmente, exceptuada de pagar las costas que hubiese causado un juicio donde hubiese resultado totalmente vencida (...); para hacer una verdadera justicia hay que establecer un sistema objetivo e igualitario, para la condenatoria en costas, tanto a favor de los accionantes como de los propios entes públicos, dependiendo de quien resulte victorioso y en proporción, justamente, con esa victoria.” (p. 248).

Sobre este aspecto, Leal, referido por Fuenmayor (*Op. Cit.*) señala que la sentencia no puede abarcar cuando condena a la República, el pago de costas procesales, con la excepción que se deriva del contencioso en materia tributaria, lo cual crea un evidente desequilibrio, toda vez que el particular deberá correr con todos los gastos, aún en el caso de ser totalmente vencedor del proceso que supuestamente busca defender la legalidad.

Con respecto a los distintos instrumentos jurídicos que regula la exención de costas procesales, Guillermo, citada por Fuenmayor (*Ibidem*) refiere que:

“... el régimen encargado de reglamentar la institución de las costas en los juicios en que la República es parte, prevé su exoneración en caso de vencimiento, lo cual comporta un privilegio o prerrogativa de la que goza esta entidad.” (p. 53).

Ahora bien, tomando en consideración lo anteriormente descrito, se puede expresar que la exención de costas a la República en el Contencioso Administrativo, como privilegio procesal otorgado por distintos instrumentos jurídicos emanados tanto del Poder Legislativo y el Ejecutivo Nacional en función legislativa, genera un desequilibrio frente a los particulares, que trae como consecuencia efectos económicos en disminución de uno de los sujetos procesales, el particular, quien en virtud de la actuación de aquella, se ve obligado a iniciar y a sufragar todos los gastos que amerite el juicio hasta su sentencia definitiva, sin que vea compensado o indemnizado las erogaciones realizadas.

3.2.2.2 Régimen Jurídico sobre la Exención de Condenatoria en Costas Procesales a la República

Como se ha expresado, los privilegios y prerrogativas a favor de la República vienen derivados de un conjunto de normas jurídicas de orden público, que en su conjunto van a establecer su posición especial frente a los demás sujetos procesales, cuya situación se va a reflejar en el proceso Contencioso Administrativo, entre éstos, se debe resaltar la exención de condenatoria en costas, como elemento central de la presente investigación.

En este sentido, serán tratadas algunas normas jurídicas que regulan la materia en referencia:

a) **El Decreto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República** constituye el instrumento que va a regular en términos generales, las competencias de la Procuraduría General de la República para la representación y defensa de los derechos e intereses patrimoniales de la República, así como en materia de asesoría, procedimientos administrativos previo a las acciones judiciales, y de su actuación en juicio, regulando los procedimientos que se incoen en contra de su representada, estableciendo de manera clara todos los privilegios y prerrogativas que detente la República.

Así se tiene que, dentro de una de las categorías de los privilegios que detenta la República, se debe destacar la exención de condenatoria en costas, de lo cual se extrae del contenido del artículo 76 de la norma antes señalada, lo siguiente: “La República no puede ser condenada en costas, aún cuando sean declaradas sin lugar las sentencias apeladas, se nieguen los recursos interpuestos, se dejen perecer o se desista de ella.”

Del artículo antes transcrito se observa, la disposición por imperativo de ley, de exonerar a la República de la imposición del pago de costas procesales, sobre cualquiera de las instancias derivadas del proceso Contencioso Administrativo en que ésta resulta desfavorecida, materializándose así, la desproporción económica en cabeza del particular, el cual debió sufragar la totalidad de los gastos para sostener el juicio hasta su última fase.

b) **La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional** sustenta y regula todo lo concerniente a los bienes, rentas y deudas que forman el activo y pasivo de la Nación, y todos los demás bienes y rentas cuya administración corresponda al Ejecutivo Nacional. Asimismo, establece que la Hacienda será considerada como persona jurídica, la cual se denominará Fisco Nacional, estipulando que éste, gozará igualmente de los privilegios que le confiere la legislación civil, así como de los establecidos en la norma aquí referida y por leyes fiscales especiales.

Es significativo resaltar, lo que se observa del contenido del artículo 10 de esta ley en lo referido a uno de los tipos de privilegios que detenta la República, como lo es la prohibición de condenarla en costas procesales, cuando se extrae lo siguiente:

“En ninguna instancia podrá ser condenada la Nación en costas, aun cuando se declaren confirmadas las sentencias apeladas, se nieguen los recursos interpuestos, se declaren sin lugar, se dejen perecer o se desista de ellos.”

Del mencionado artículo se evidencia, la condición de superioridad que detenta la República, con respecto a los particulares en el proceso Contencioso Administrativo en relación al otorgamiento del privilegio en cuestión.

c) **El Código de Procedimiento Civil**, como columna vertebral de los procedimientos entre las partes, y cuyo contenidos son de aplicación supletoria para otras normas procesales, también pone de manifiesto la primacía de la República, en cuanto a los privilegios y prerrogativas, en la exención de costas, que detenta éste en su participación en cualquier proceso judicial, con los particulares.

En este sentido, establece en su artículo 287 que: “Las costas proceden contra las Municipalidades, contra los Institutos Autónomos, empresas del Estado y demás establecimientos públicos, pero no proceden contra la Nación.”

d) **La Ley Orgánica Procesal del Trabajo**, en su disposición general, garantiza la protección de los trabajadores en los términos previstos en la Constitución Nacional y las leyes, así como el funcionamiento para trabajadores y empleadores de una jurisdicción laboral autónoma, imparcial y especializada.

Ahora bien, es significativo resaltar que esta ley expresa que en todo juicio, la parte que fuese vencida en un proceso o en una incidencia estará obligada al pago de las costas provenientes de los gastos del mismo (es decir del proceso), pero que dicho pago no será procedente para aquel trabajador que devenga un sueldo menor a tres (3) salarios mínimos.

No obstante, en contrariedad con esta disposición, se observa la concreción del privilegio procesal de la exención de condenatoria en costas a la República, tal como se desprende del contenido de su artículo 12, el cual señala lo siguiente:

“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.”

e) **La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales**, como norma que regula la acción de amparo Constitucional contra hecho, acto u omisión que emane de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal y de los derivados por ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de las garantías amparados por ella, establece en su artículo 33:

“Cuando se trate de quejas contra particulares, se impondrán costas al vencido, quedando a salvo las acciones a que pudiere haber lugar.

No habrá imposición de costas cuando los efectos del acto u omisión hubiesen cesado antes de abrirse la averiguación. El juez podrá exonerar de costas a quien intentare el amparo constitucional por fundado temor de violación o amenaza, o cuando la solicitud no haya sido temeraria.”

Del contenido de este artículo se observa, que la condenatoria en costas procesales procederá contra los particulares y no contra los entes públicos (República), al excluirlos de su contenido y además establece la aplicación del sistema subjetivo, considerando la actuación culpable (temeraria) o razonable (de buena fe) del vencido y no la condición misma de la derrota en el proceso de amparo constitucional.

f) **El Código Orgánico Tributario**, en situación contraria a las normas antes citadas, refleja que en materia tributaria no le está concedida a la República privilegios ni prerrogativas en cuanto a la exención de costas, cuando participe en cualquier proceso Contencioso Tributario con los particulares.

Al respecto, dispone en su artículo 334, que:

“Declarado totalmente sin lugar el Recurso Contencioso, el tribunal procederá en la respectiva sentencia a condenar en costas al contribuyente o responsable, en un monto que no excederá del diez por ciento (10%) de la cuantía del recurso. Cuando el asunto no tenga cuantía determinada, el tribunal fijará prudencialmente las costas.

Cuando a su vez la Administración Tributaria resultare totalmente vencida por sentencia definitivamente firme, será condenada en costas en los términos previstos en este artículo. Asimismo, dichas sentencias indicarán la reparación por los daños que sufran los interesados, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Tributaria.”

Del artículo antes descrito se observa en primer término, una particularidad al privilegio de la exención de condenatoria en costas a entes públicos y en otro, el sustento del principio de igualdad procesal, sobre los sujetos que intervienen en el proceso Contencioso Tributario.

g) **La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa**, en sus disposiciones fundamentales regula la organización, funcionamiento y competencia de los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los cuales orientan su actuación basados en los principios de justicia gratuita, accesibilidad, imparcialidad, idoneidad, transparencia, autonomía, independencia, responsabilidad, brevedad, oralidad, publicidad, gratuidad, celeridad e intermediación.

No obstante, es importante resaltar que visto el contenido restante de esta norma jurídica especial, ella no plantea la materia contentiva de la exención de costas procesales a la República.

CAPÍTULO IV

EXENCIÓN DE COSTAS PROCESALES A LA REPÚBLICA CON ESPECIAL REFERENCIA AL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL ENTRE LAS PARTES EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

4.1. Los Sujetos Procesales: Las Partes

Las partes, como elemento primario constituyen la base fundamental de todo proceso, por lo cual, sin ellas la controversia no existiría, tal como acertadamente Véscovi (1984) lo expresa:

“El proceso es una relación jurídica entre dos partes: una que pretende (acciona) y otra que contradice (se defiende). Por el principio del contradictorio – esencial para la búsqueda de la solución – las dos partes se enfrentan delante del tercero imparcial: el juez (tribunal), el otro sujeto del proceso. Si el proceso tiene por objeto final el de imponer el derecho, y como más inmediato el de componer un litigio o satisfacer pretensiones, siempre nos encontramos con esta oposición.” (p. 183).

En este mismo contexto, sostiene Balzán (1986) que en todo proceso intervienen dos partes, una que procura en nombre propio, o en cuyo nombre se pretende la actuación de una norma legal, y se llama parte actora, y la otra frente a la cual esa actuación es exigida y se llama parte demandada. Las partes son las columnas primarias que sostienen el proceso, una inicia la acción y la otra responde, acepta, modifica o se enfrenta a la pretensión, todo ello consecuencia del principio de la contradicción. Igualmente, Sansó (2006) considera que las partes se presentan como el elemento subjetivo de la relación procesal, por cuanto, las mismas son, el protagonista y el antagonista del litigio, por lo tanto éstas son, aquella que formula, y aquella frente a quien se formula la pretensión objeto del proceso.

Para Puppio (2006), el concepto de partes está vinculado con las personas que intervienen en el proceso sin importar la situación en que se encuentren respecto de la relación sustantiva. Por lo tanto, pueden ser partes en el proceso quienes no son partes en la relación sustantiva, o quienes no tengan derecho, o no tengan legitimación en la causa.

Asimismo, refiere Ortíz (2004), que si el proceso es una composición del conflicto por parte de un tercero imparcial, se entiende que son partes cada uno de los integrantes de la controversia; por lo tanto, partes es quien hace valer un conflicto ante el juez, parte actora y la persona frente a quien se plantea ese conflicto, parte demandada, siendo un conflicto suscitado por intereses contrapuestos que el Estado debe resolver.

En consonancia con lo antes señalado, Henríquez La Roche (2009) considera que las partes constituyen el elemento subjetivo de la relación procesal, al expresar que:

“... las partes, que son, en una conexión de complementariedad denotada por la misma palabra, el protagonista y antagonista del litigio. ‘Partes, en principio, son las personas legítimas que gestionan por sí misma o por medio de apoderado el reconocimiento de sus derechos. Si el asunto es contencioso, las partes son dos: la una, la que llama a juicio, o sea, el demandante; y la otra aquélla a quien se reclama, y en esa condición es llamado a juicio’ (cfr. CSJ, Sent. 22-6-88, en Pierre Tapia, O.: ob. cit., Núm. 6, p. 134).” (p. 427).

Considera Bello (1995), que el concepto de partes nace con el proceso mismo, estando radicalmente desconectadas de las relaciones o situaciones jurídicas y desligadas de aquellos requisitos o condiciones exigidas para la validez y eficacia jurídica de la pretensión, siendo su elemento resaltante la actividad dirigida a formular una petición en nombre y por interés propio, ante el órgano jurisdiccional para la debida aplicación de la ley.

Dentro de este mismo contexto, se debe colocar en relieve las claras diferencias que ha establecido la doctrina al referirse a las partes, tanto, en sentido formal o procesal y material o sustantivo.

Al respecto, Rengel-Romberg (2003) expresa, que se han establecido varias posiciones en torno al concepto de partes, la cuales pueden reducirse a dos principales: una, la que sostiene que el concepto de parte es meramente formal y lo extrae exclusivamente de la relación procesal, y la individualiza en base a la sola demanda o al único acto de demandar; y otra, que sostiene que la noción de parte no puede desvincularse de la relación sustancial o del interés que se hace valer en juicio, es decir, que ésta es la que se concibe estrechamente relacionada a la acción y al interés que se hace valer en la causa.

En lo que respecta a las partes en sentido formal o procesal, señala el precitado autor, que la doctrina que sostiene esta posición considera que:

“La condición o calidad de parte se adquiere –según esta doctrina- con abstracción de toda referencia al derecho sustancial, por el solo hecho, de naturaleza exclusivamente procesal, de la proposición de una demanda ante el juez: la persona que propone la demanda, y la persona contra la cual es propuesta, adquieren sin más, la cualidad de partes; aunque la demanda sea infundada o inadmisibile, ella basta para hacer surgir la relación procesal de la cual las partes son precisamente los sujetos.” (p. 25).

En cuanto a la delimitación de las partes, en sentido material o sustantivo, refiere el mismo autor, que la doctrina que sostiene esta posición, estima que la individualización de ésta sobre la base de la sola demanda, sin considerar con la razón, ni con el fin, ni con el objeto mismo del demandar, quiebra según ellos, la unidad del ordenamiento, al aislar el proceso del derecho y, por consiguiente, el derecho de la acción, sin comprender (para este autor) que a través de la acción y del proceso se realiza precisamente la relación del sujeto con el ordenamiento, de donde un dualismo entre el sujeto de esta relación y el sujeto de la acción y del proceso, es cosa que no tiene ningún sentido para esta doctrina

Al referirse a las partes en el proceso, el maestro Carnelutti (2008), expresa que:

“... la parte sujeto de la *litis* o del negocio pasa a ser también sujeto procesal, en el sentido de que es una de las personas que hacen el proceso, y junto a la noción pasiva se perfila la noción activa de ella. La palabra parte tiene, por lo tanto, un doble significado para evitar confusión, al sujeto de la *litis* se le denomina parte en sentido material; y al sujeto del proceso se le llama parte en procesal ...” (p. 161).

Echandía, citado por Ortiz (*Op. Cit.*) destaca que:

“Se entiende por partes en sentido material, los sujetos del litigio o de la relación jurídica sustancial sobre que versa, y por partes en sentido formal, las que son del proceso (pero no los jueces y magistrados), pues aun cuando son sujetos de la relación jurídica procesal y del proceso, no son partes sino juzgadores; ...” (p.490).

Calvo, referido por Puppio (*Op. Cit.*), sostiene que el concepto de parte procesal se alcanza por el solo hecho de proponer una demanda ante el órgano jurisdiccional, aunque esa demanda sea infundada.

En razón de las consideraciones antes expuestas se puede señalar que las partes van en relación a un sujeto o varios que han sido perturbados en su relación jurídica, que los conlleva a activar el órgano jurisdiccional para hacer valer sus derechos y pretensiones en contra de aquél o aquéllos que dieron origen a ello, por lo que se comparte el criterio de Ortiz (*Ibidem*), con respecto a las partes en sentido procesal, cuando expresa que es la posición jurídica que ocupa una o varias personas, al inicio del proceso o durante el avance de éste y que, en virtud del ejercicio de sus derechos procesales, para solicitar sus pretensiones en atención a un interés jurídico, se exige la tutela de los órganos jurisdiccionales.

4.1.1 Los Sujetos Procesales en el Contencioso Administrativo

En cuanto a los sujetos procesales en el Contencioso Administrativo es necesario analizar la relación jurídica entre ellos, dentro del contexto al que se ha delimitado este trabajo: uno, la República (Estado); y otro, el particular.

Como elemento previo se debe resaltar, en palabras de Aquino (2004), que de acuerdo al sistema que comprende la distribución vertical del poder público, corresponde el Poder Nacional de acuerdo al ordenamiento jurídico venezolano, a la República como persona jurídica.

Señalado lo anterior, la República tiene la facultad para intervenir en los procesos judiciales, por cuanto ella posee personalidad jurídica, la cual la hace acreedora de derechos y obligaciones, tal como lo señala Garrido Falla (1994):

“... Por las razones aducidas nos mostramos decididos partidarios de la admisión de la tesis de la personalidad estatal como pieza clave para la explicación de las relaciones jurídico-administrativas y jurídico-privadas que puedan surgir entre el Estado y los particulares, pues tanto unas como otras encuentran en la existencia de dicha personalidad su solución. Se trata pues de una persona con doble capacidad jurídica, de Derecho público y privado.” (p. 313).

En correspondencia con el autor anterior, Lares (1992) expresa que la Administración Pública está integrada por un conjunto de personas jurídicas, una de ellas es el Estado, siendo éste la personalidad jurídica mayor, por cuanto es la personalización jurídica de la Nación o lo que es similar, el sujeto de los derechos de la colectividad nacional.

En este orden de ideas, como antecedente histórico Fajardo ((1992), expresa, que el concepto de la personalidad del Estado aun cuando no se conoció en la época antigua, tampoco es nuevo. Los legistas vieron en la persona del Rey un ser mortal; empero en la institución de la corona, una

dignidad que no podía morir. Así nació el concepto de que el Rey no puede morir, lo que vino a traer la perpetuidad del rey; pero no como persona mortal sino como el símbolo representante de la institución, del Reino. Esto trajo la unidad y la perpetuidad del Estado, quien ya no depende de la existencia del hombre.

Por su parte, en cuanto a la condición de la personalidad jurídica del Estado, expresa García de Enterría y Fernández (1997) que la relación estructural entre la realidad creada por la Administración Pública y el ordenamiento jurídico no se realiza por la consideración de la misma como un conjunto de órganos, sino a través de su consideración como persona. Por lo tanto para el derecho administrativo la Administración Pública es una persona jurídica (que se identifica con el Poder Ejecutivo, en el marco constitucional del principio de división de poderes a partir de la Revolución Francesa), el cual permanece siempre y no cambia, siendo un sujeto de Derecho de la que emana declaraciones de voluntad, celebra contratos, es titular de un patrimonio, es responsable, es justiciable, entre otros, quien realiza múltiples funciones y una de las cuales es administrar y que dependerá esencialmente de una demanda social, que variará de acuerdo a elementos culturales y de factores socioeconómicos de cada población.

Dromi, citado por Fuenmayor (2009), es del criterio que el Estado tiene concebida la persona jurídica desde el mismo momento de su creación, sin necesidad de un reconocimiento expreso, por lo que la sola institucionalización del poder, es decir, el establecimiento de un régimen político, con normatividad jurídica, constituye el Estado y de allí se desprende su personalidad jurídica.

Asimismo, la citada autora al hacer referencia a la condición de la personalidad jurídica de la República destaca que:

“... aún cuando la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, no establezca de manera explícita la personalidad jurídica de la República, por tratarse de un dogma de derecho público expresamente admitido, debe destacarse que asumiendo la forma política de Estado, goza incluso del reconocimiento en el orden internacional como sujeto de derecho. Además, la norma suprema, en su artículo 135, le impone a la República obligaciones en cumplimiento de los fines de bienestar social general (...), lo que podría traducirse en una aceptación constitucional implícita. Ahora bien, el Código Civil, en su artículo 19, si incluye a la nación y las entidades políticas que la componen como personas jurídicas capaces de obligaciones y derechos (...). La representación de la persona jurídica ‘República’, es decir, vista como sujeto de relaciones de derecho y obligaciones de carácter predominantemente patrimonial se encuentra atribuida según el artículo 247 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), a la Procuraduría General de la República, quien tiene dentro de sus funciones asesorar, defender y representar judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la misma.” (P.p. 21-23).

En este sentido, Figueras (2009), sostiene que la condición de parte de la Administración Pública no presenta dudas, toda vez que ésta puede participar en todos los actos del proceso, puede ser condenada en la sentencia, puede comparecer al acto de informes y presentar su escrito de conclusiones y también puede apelar de la sentencia. Por consiguiente, Brewer-Carías (1987) señala que corresponderá a la jurisdicción Contencioso Administrativa, a través del proceso contencioso de las demandas, el conocimiento de todas aquellas acciones que se intenten contra la República, como persona jurídica territorial por antonomasia, como consecuencias de la conducta que le sea imputada y desarrollada por todos sus órganos.

Ahora bien, se deben hacer referencias a la condición del administrado (particular), con respecto a la Administración en *lato sensu*. En este sentido, en palabras de Serrano, citado por Garrido Falla (*Op. Cit.*), la condición de aquél responde al concepto formal y jurídico de la misma, es decir, es el sujeto pasivo de la potestad administrativa que se

sitúa en una posición jurídica opuesta a la administración en sus relaciones con la misma.

Desde una óptica más precisa, García de Enterría y Fernández (1997), con respecto a la figura del administrado (particular) en el actual Derecho Administrativo considera que:

“... el ciudadano es hoy no sólo titular de situaciones jurídicas pasivas, sino, con la misma normalidad, un sujeto activo frente a la Administración. Esta cualidad de sujeto activo del ciudadano no resulta sólo de su participación en el proceso político de formación de voluntad general, sino del hecho más concreto de ostentar normalmente la titularidad de situaciones jurídicas activas capaces de imponer, incluso con la garantía judicial, sin la cual no sería normalmente efectivo, obligaciones y deberes a la Administración, la cual es, como hemos repetido en los capítulos anteriores tantas veces una organización servicial de la comunidad de ciudadanos y no una instancia superior y extraña a los mismos (...). Administrado es, pues, cualquier persona física o jurídica considerada desde su posición privada respecto a la Administración pública o sus agentes. La contraposición público-privado es la expresión más simple de la dualidad Estado-ciudadano, aquí Administración-administrado.” (P.p. 18-19).

En esta misma perspectiva, Garrido Falla (*Ibidem*) es del criterio de que la condición del particular aparece en el campo del Derecho Público como titular de facultades y derechos frente a la Administración pública. “Así puede (o tiene la facultad) de presentar recursos gubernativos y en su caso, tendrá también derecho a que la Administración le conceda lo pedido.” (p. 361).

En esta misma línea, Santamaría (2002), expresa que:

“La parte en todo caso necesaria es el demandante, esto es la persona (o personas, puesto que varios sujetos pueden impugnar simultáneamente un mismo acto o disposición) que ejercita la pretensión frente a una determinada actuación administrativa, ya para impugnarla o, cuando se trata de un supuesto de inactividad administrativa, para provocar su realización.” (p. 661).

De acuerdo a lo antes expuesto, se puede observar que la República como ente territorial con personalidad jurídica, capaz de tener derechos y obligaciones y el particular o administrado, como sujeto procesal activo facultado para solicitar el cumplimiento de los deberes y obligaciones que aquélla debe cumplir (acción u omisión), se presentan en un plano de igualdad en el proceso Contencioso Administrativo.

Al respecto Bello (*Op. Cit.*), expresa que uno de los elementos principales del proceso es el principio de la igualdad de las partes en su desarrollo, teniendo este principio dos derivaciones o consecuencias: de que las partes en el curso del proceso deben gozar de las mismas oportunidades para sus alegaciones y defensas cuyo fundamento lo está en la máxima “*audiatur altera pars*” (escuchar a la otra parte), que no es otra cosa que una aplicación de la norma constitucional de igualdad de los ciudadanos ante la ley; y que en su aplicación no es posible la discriminación alguna por la calidad humana o social de los interesados.

No obstante a lo señalado, refiere de manera contundente Figueiras (*Op. Cit.*) que: “... en vista de la legislación actualmente en vigor en Venezuela y del comportamiento de los tribunales, existen partes en el contencioso administrativo; eso sí, en una situación de gran desigualdad.” (p. 62).

4.1.1.1 Legitimación para ser Parte en el Proceso Contencioso Administrativo

Desde una esfera amplia, la legitimación en el derecho procesal significa en palabras de Lares (*Op. Cit.*), la aptitud para ser parte en un proceso concreto, por lo cual, ésta constituye un requisito procesal. Por lo tanto, para que un tribunal examine una pretensión, es necesario que haya sido planteada por persona legitimada activamente y frente a personas pasivamente legitimadas.

Asimismo, González citado por Torrealba (2006), considera que:

“La Legitimación es la aptitud de ser parte en un proceso concreto, presupone que no toda persona con capacidad procesal puede ser parte en un proceso, sino únicamente los que se encuentren en determinada relación con la pretensión.” (P.p. 132-133).

En la misma línea, manifiesta Ortiz (*Ibidem*) que la legitimación radica en la demostración de la identidad entre la persona que se presenta ejercitando específicamente un derecho o poder jurídico o la persona contra quien se ejercita, y el sujeto que es su verdadero titular u obligado concreto. Se trata por lo tanto de una cuestión de identidad lógica entre la persona a quien la ley concede el derecho o poder jurídico o la persona contra quien se concede, y la persona que lo hace valer y se presenta ejercitándolo como titular efectivo o contra quien se ejercita en tal manera.

Continúa señalando el citado autor con respecto a la legitimación, que ésta es: “... la identidad entre la persona que la ley considera que debe hacer valer en juicio un determinado interés y quien materialmente, se presenta en juicio.” (p. 495).

Refiere acertadamente Rengel-Romberg (*Op. Cit.*) con respecto a la legitimación de las partes que:

“... El proceso no debe instaurarse indiferentemente entre cualesquiera sujetos, sino precisamente entre aquellos que se encuentran frente a la relación material o interés jurídico controvertido en la posición subjetiva de legítimos contradictores, por afirmarse titulares activos y pasivos de dicha relación. La regla general en esta materia puede formularse así: La persona que se afirma titular de un interés jurídico propio, tiene legitimación para hacerlo valer en juicio (legitimación activa), y la persona contra quien se afirma la existencia de ese interés, en nombre propio, tiene a su vez legitimación para sostener el juicio (legitimación pasiva) ... -por lo tanto- se deduce que para obrar o contradecir en juicio, es necesario que las partes afirmen ser titulares activos y pasivos de la relación material controvertida y pidan al juez una decisión de mérito sobre la misma (*Legitimatío ad causam*)” (p. 27-28).

Con respecto a la legitimación activa en el Contencioso Administrativo, Véscovi (1988) expresa lo siguiente:

“En el proceso contencioso-administrativo nos encontramos con dos partes, en el sentido procesal de la palabra: el titular de la acción es decir, el actor, y la contraparte, la Administración, que no se limita a presentar observaciones o informes, sino que actúa como sujeto de un interés propio, como arte en el proceso, en el cual existe el contradictorio y la bilateralidad de las pretensiones; características del litigio entre partes...”. (P.p. 514-515).

Por su parte Sansó (*Op. Cit.*), al hacer referencia sobre la legitimación activa en el proceso Contencioso Administrativo en los juicios de nulidad, considera lo siguiente:

“Ahora bien, en la medida en que está claro que independientemente de las características peculiares de la materia, se deduce una pretensión de una parte (el particular), frente a la otra (la Administración), por cuanto el particular por más que con su impugnación logre el restablecimiento de la legalidad del acto, sin embargo, con la declaratoria de su nulidad, también puede verse reparada su situación subjetiva afectada; y la Administración, por su parte, igualmente requiere demostrar el apego a la legalidad en el dictado de sus actos, hasta el punto de que, lo contrario, puede hacerla incurrir en responsabilidad según se desprende hoy del propio Texto Constitucional, en su artículo 139.” (P.p. 133-134).

En este sentido, resulta importante expresar como las partes logran intervenir en el proceso Contencioso Administrativo para hacer valer sus derechos e intereses que por la actividad o inactividad de la Administración los haya afectado y como la Administración busca hacer valer la legalidad de los actos dictados por ésta. Para ello, se requiere que exista la legitimación para actuar en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que será activa o pasiva dependiendo de la posición procesal en que intervienen las partes en el Contencioso Administrativo, es decir, como señala Puppio (*Ibidem*), que el juicio debe presentarse entre sujetos que tengan un interés jurídico, entre las personas que se consideran titulares –aunque no lo sean o ello quede desvirtuado- activos

y pasivos de la relación procesal. Por lo cual la “legitimación está relacionada con la cualidad o interés en demandar y aparecer como demandado.” (p. 267).

Para Sansó (*Ibidem*), la legitimación activa en el Contencioso Administrativo, se relaciona con el carácter que actúan los recurrentes en el juicio, por lo tanto al hacer referencia a su condición considera que el particular es en el proceso Contencioso Administrativo, aquel que impugna el acto administrativo (recursos de anulación). Es decir, que su posición es análoga a la del demandante en el juicio procesal civil, por cuanto, es el mismo quien insta el proceso a través de la interposición del recurso. Este rol corresponde generalmente al particular, a excepción de los casos de las demandas entre Administraciones Públicas. Por lo tanto, debe referirse que, la titularidad de una situación jurídica subjetiva, es un elemento legitimador para la interposición de cualquier acción contra cualquier tipo de acto, emanado de la Administración Pública.

Con respecto a los recursos Contenciosos Administrativos de nulidad, Hernández (2009) expresa, que la legitimación activa requiere que quien demande ese acto administrativo y solicite, subsecuentemente, el restablecimiento de la situación jurídica lesionada, se encuentre en una especial situación frente al acto, reflejado en el beneficio o utilidad que se derivaría de la interposición de recurso.

Huergo (2000), expone dos acepciones, la que plantea el elemento subjetivo de la pretensión, es decir, el derecho o interés del demandante, operan como presupuestos procesales (legitimación) en sentido estricto; otra más sustantivadora de la posición jurídica del particular y en la que se ve más claramente la naturaleza subjetiva del Contencioso Administrativo, el demandante no sólo ha de invocar un derecho o interés en la fase de admisión, como presupuesto procesal que permita acceder al examen de fondo del asunto, sino que en este examen del fondo es necesario realizar una doble comprobación: objetiva, es decir, si la

Administración ha actuado de forma contraria a Derecho al negarse a estimar la solicitud del particular, y subjetiva, o lo que es lo mismo, si el demandante tiene derecho a esa prestación administrativa o al menos está interesado en ella.

Ahora bien, en lo que respecta a la legitimación pasiva en el Contencioso Administrativo de nulidad, Gimeno y Moreno, citados por Leal (2007), señalan que es la persona contra quien se sostiene la pretensión, es decir aquella cuyos órganos emitieron el acto administrativo recurrido, por consiguiente, necesariamente debe ser considerada parte, caso contrario la decisión del juez no le sería oponible por no obrar la cosa juzgada sino contra las partes.

Véscovi (*Op. Cit.*), es del criterio que la legitimación pasiva corresponde a la Administración que ha dictado el acto que es impugnado. Por lo tanto, el órgano de la Administración actúa como parte en el proceso en defensa de un interés público genérico, compareciendo como autoridad y no en defensa de intereses específicos.

Por su parte, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, procedió a emitir su criterio en torno a la legitimación activa y su interés sobre el objeto de la controversia y la legitimidad pasiva, el cual ha sido ratificado por ese máximo tribunal.

Al respecto, de la sentencia número 5007, de fecha 15 de diciembre de 2005, caso: acción de amparo constitucional interpuesta por el ciudadano Andrés Sanclaudio Cavellas, contra la decisión del 19 de octubre de 2004 dictada por el Juzgado Undécimo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, que declaró sin lugar la apelación interpuesta por el quejoso contra la decisión del Juzgado Noveno de Municipio de la misma Circunscripción Judicial, que declaró Sin Lugar la demanda por resolución de contrato de arrendamiento incoada por el referido

ciudadano contra la sociedad mercantil Taller, A.G., Móvil, C.A., se desprende parcialmente lo siguiente:

“... la legitimación es la cualidad necesaria para ser partes. La regla general en esta materia es que la persona que se afirma titular de un interés jurídico propio, tiene legitimación para hacerla valer en juicio (legitimación activa), y la persona contra quien se afirma la existencia de ese interés, en nombre propio, tiene a su vez legitimación para sostener el juicio (legitimación pasiva). (...) Si la parte actora se afirma titular del derecho entonces está legitimada activamente, si no, entonces carece de cualidad activa.

(Omissis)

El juez, para constatar preliminarmente la legitimación de las partes, no debe revisar la efectiva titularidad del derecho porque esto es materia de fondo del litigio, simplemente debe advertir si el demandante se afirma como titular del derecho -legitimación activa-, y si el demandado es la persona contra la cual es concedida la pretensión para la legitimación o cualidad pasiva.

La legitimidad se encuentra establecida en el ordenamiento jurídico venezolano en virtud de los principios de economía procesal y seguridad jurídica, debido a que ella le permite al Estado controlar que el aparato jurisdiccional sea activado sólo cuando sea necesario y que no se produzca la contención entre cualesquiera parte, sino entre aquellas que ciertamente existe un interés jurídico susceptible de tutela judicial.

Es necesaria una identidad lógica entre la persona del actor en el caso concreto y la persona en abstracto contra la cual según la ley se ejerce la acción, lo que se manifiesta en la legitimación tanto activa como pasiva, lo cual puede ser controlado por las partes en ejercicio del derecho constitucional a la defensa.”

Tomando en consideración lo antes señalado, se puede observar que debe existir como requisito esencial, la vinculación del demandante con el derecho solicitado en la controversia judicial (legitimación activa), sin que sea necesario demostrar la efectividad de su titularidad, lo cual le da la cualidad para actuar en vía jurisdiccional, para hacer valer sus derechos y

pretensiones, en contra del sujeto sobre el cual se afirma vulneró ese derecho (legitimación pasiva).

4.2 La Igualdad Procesal

4.2.1 El Principio Constitucional de la Igualdad Procesal

Con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999, se derivan una serie de principios, entre los cuales destaca la igualdad ante la ley (sustantiva y adjetiva), sin discriminación, contenido en su artículo 21, el cual había sido desarrollado anteriormente en la derogada Constitución del 61.

Fajardo (*Ibidem*) considera que todo Estado sea de la forma que fuere, tiene una Constitución la cual es la ley primaria y es el fundamento o basamento de todas las leyes existentes dentro de su territorio; y si se habla de una ley fundamental, es claro que se acepta la existencia de otras leyes que le están sometidas y que encuentran la razón de ser de su existencia en la primera.

Al hacer referencia a la supremacía de la Constitución, Eisemann citado por Linares (1953), expresa que:

“... constituye el grado supremo o, desde el punto de vista dinámico la fuente, el principio del orden estático entero: no se encuentra, en la esfera del derecho interno, nada por encima de las reglas constitucionales nada que les sea superior, porque no hay nada que les sea lógicamente anterior. Las normas constitucionales son soberanas en el orden interno porque no están ni pueden estar limitadas ...” (p. 243).

En la misma línea, Arismendi (2004) considera que la Constitución es el texto fundamental superior a todas las leyes o instrumentos jurídicos existentes en un Estado, por lo cual todo conflicto o discrepancia con un acto del poder público, deberá ser resuelto dándole preferencia a aquélla.

Por lo tanto, dentro de las “reglas jurídicas del Estado, la Constitución ocupa el lugar más elevado, es superior a la ley ordinaria ...” (p. 77).

Acertadamente, García de Enterría (1994) sostiene que:

“La supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación –por operadores públicos o por operadores privados, por Tribunales o por órganos legislativos o administrativos- en el sentido que resulta de los principios (...) constitucionales, tanto los generales como los específicos referentes a la materia de que se trate (...), es una consecuencia derivada del carácter normativo de la Constitución y de su rango supremo ...” (p. 95).

Por su parte, destaca Zagrebelsky (1992), que los principios (*lato sensu*) desempeñan un papel propiamente constitucional y por lo tanto, proporcionan criterios para tomar posición ante circunstancias concretas pero que en primer plano aparecen indeterminadas, éstos generan actitudes favorables o contrarias, de adhesión y apoyo o de diseño y crítica hacia todo lo que pueda estar implicado en su salvaguarda en cada caso concreto, por lo tanto, su aplicación requiere que, cuando la realidad exija una reacción se tome posición ante ésta de conformidad con ellos.

En este sentido Perreca (2008), concibe los principios como criterios que regulan las distintas actuaciones que integran el procedimiento. Existen muchos principios y su adopción obedece al momento histórico y al sistema político de cada país, los principios se refieren a determinados procedimientos cuando su ámbito de actuación es mayor y constituye el medio rector del proceso, estructura a lo que se le denomina sistemas, como sucede con el inquisitivo y el dispositivo.

Continúa señalando la autora, que entre los principios fundamentales del derecho procesal está el principio de igualdad procesal o principio de igualdad entre las partes, y su aplicación exclusivamente implica que las dos partes, constituidas por el demandante y el demandado o el acusador

y el acusado dispongan de las mismas oportunidades para formular cargos y descargos y ejercer los derechos tendientes a demostrarlos.

Desde esta perspectiva, al hacer referencia de manera específica al principio de igualdad, Garay (2001), señala que:

“La fría y abstracta igualdad ante la ley que aparece en las constituciones de casi todo el mundo ha sido transformada aquí en una protección de los derechos humanos y una prohibición de todo tipo de discriminación ...” (p. 32).

De igual manera, con respecto al principio de igualdad procesal, Rengel-Romberg (*Ibidem*) considera que ésta:

“... quiere asegurar que los tribunales mantengan a las partes en los derechos y facultades comunes a ellos, sin preferencias ni desigualdades; y en los privativos de cada una, que las mantengan respectivamente, según lo acuerda la ley a la diversa condición que tengan en el juicio (...). Se trata indudablemente de la igualdad jurídica de las partes y no de la igualdad económica o social de las mismas, pues de éstas la primera la trata de alcanzar el código con la institución de la ‘justicia gratuita’ (Art. 178 C.P.C.), (...) y la segunda está asegurada por la Constitución ...”. (P.p. 195-196).

Calvo (2005) sostiene que el principio de igualdad procesal establece similar trato y similares oportunidades en cuanto a derecho y obligaciones en la tramitación de los juicios de acuerdo a la posición que ocupe la parte, bien sea como actor o como demandado y las actitudes adoptadas en el procedimiento.

Acertadamente señala el citado autor, que la igualdad procesal de las partes concebida en su sentido clásico liberal, ha hecho crisis en nuestro tiempo, “porque si admitimos que el descamisado y el potentado, el marginado y el privilegiado no son iguales ante la vida, es evidente que tampoco pueden serlo ante el proceso.” (p. 34).

Ortiz (*Ibidem*) considera que la igualdad procesal se relaciona, sobre la base que en el desarrollo del proceso las partes gozan de iguales oportunidades para realizar su defensa, y tiene su fundamento en el principio general del derecho a la igualdad ante la ley.

En esta misma línea, Puppio (*Ibidem*), es del criterio que es otra garantía procesal constitucional que el legislador confirma en las normas adjetivas, por lo cual la igualdad supone que los derechos de las partes sean análogos y en razón de ello, que se les otorgue el mismo tratamiento frente a ejercicios de derechos similares.

Ahora bien, considerando que el principio de igualdad procesal es de rango Constitucional, Balzán (*Op. Cit.*) sostiene que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, por lo que el juez debe considerar en un plano de similitud tanto al demandante como al demandado, y dentro de las características propias que ambos ocupen en el proceso, puesto que cada una de las partes tiene y ejecuta actos que le son privativos.

Desde esta perspectiva, Chavero (2001), expresa que el principio de igualdad procesal “puede resumirse en la máxima de no crear preferencias ilegítimas.” (p. 216). Es decir todas las partes que intervienen en una controversia judicial tienen las mismas oportunidades dentro del proceso.

El Código de Procedimiento Civil como norma fundamental adjetiva, dispone en su artículo 15 el principio de igualdad procesal, cuando se desprende que:

“Los jueces garantizarán el derecho de defensa, y mantendrán a las partes en los derechos y facultades comunes a ellas, sin preferencias ni desigualdades y en los privativos de cada una, las mantendrán respectivamente, según lo acuerde la ley a la diversa condición que tengan en el juicio, sin que puedan permitir ni permitirse ellos extralimitaciones de ningún género.”

Rondón de Sansó (1983), considera que el principio de igualdad exige, para determinados casos, tratamientos especiales o desiguales, lo cual alude a la condición económica de los participantes en el proceso principalmente; por lo que, es indudable que el procedimiento administrativo, a diferencia del jurisdiccional no acarrea grandes costos para el interesado, siendo gratuitas las actuaciones por su naturaleza y algunas por disposición expresa de la ley, exentas en una apreciable mayoría, de los derechos fiscales.

Visto los criterios doctrinarios antes señalados, se puede observar que la igualdad concebida en la Constitución, significa el reconocimiento equilibrado del conjunto de derechos y garantías de los sujetos que intervienen en un proceso, demandante y demandado, a quienes la autoridad judicial deberá tratar sin predilecciones ni desigualdades en una superficie similar de correspondencia de derechos y deberes, aún cuando uno de esos sujetos sea la Administración Pública.

Desde esta perspectiva, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, expresó su criterio con respecto al principio de igualdad. En este sentido, de la sentencia número 1184, de fecha 22 de septiembre de 2009, caso: acción de nulidad parcial por razones de inconstitucionalidad, contra los artículos 42, 48, 151, 170, 178 y 185 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, publicada el 13 de agosto de 2002, en la Gaceta Oficial N° 37.504, Extraordinario, interpuesta por los abogados Yaritza Bonilla Jaimes y Pedro Luís Fermín, se extrae lo siguiente:

“Por su parte, esta Sala ha sostenido, respecto del aludido principio, entre otras consideraciones, las siguientes:

‘... el referido artículo establece que todas las personas son iguales ante la ley, lo que explica que no se permitan discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas 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.

Esta Sala ha sostenido con anterioridad que el principio de igualdad implica un trato igual para quienes se encuentren en situación de igualdad -igualdad como equiparación-, y un trato desigual para quienes se encuentren en situación de desigualdad -igualdad como diferenciación- (*vid.* sentencia n° 898/2002, del 13 de mayo). En este último supuesto, para lograr justificar el divergente tratamiento que se pretenda aplicar, el establecimiento de las diferencias debe ser llevado a cabo con base en motivos objetivos, razonables y congruentes. (...), debe señalarse que dos de las modalidades más básicas de este principio son, en primer lugar, el principio de igualdad ante la ley *strictu sensu*, también denominado principio de igualdad en la ley o igualdad normativa, el cual constituye una interdicción a todas aquellas discriminaciones que tengan su origen directo en las normas jurídicas, de lo cual se colige que dicho postulado se encuentra dirigido a los autores de las normas, es decir, al órgano legislativo; y en segundo término, el principio de igualdad en la aplicación de la ley o igualdad judicial, el cual constituye la piedra de tranca a toda discriminación que se pretenda materializar en la aplicación de las normas jurídicas por parte de los tribunales de la República, siendo que este segundo principio se encuentra destinado a los órganos encargados de la aplicación de la Ley ...' (Vid. sentencia N° 266 del 17 de febrero de 2006)."

Se observa que del contenido de la sentencia *supra* citada, la misma va en correspondencia con la condición de igualdad entre las partes que intervienen en un proceso judicial, lo cual se traduce en una exclusión de toda discriminación que sea derivada por la interpretación de las normas jurídicas por parte de los órganos jurisdiccionales.

4.2.2 La Igualdad Procesal en el Contencioso Administrativo

Para el desarrollo del presente punto, se debe colocar como elemento central el contenido del artículo 259 de la Carta Magna, que viene a constitucionalizar y a regular la Jurisdicción Contencioso Administrativo, estableciendo desde esta esfera el control de los actos de la Administración Pública y su correspondiente responsabilidad derivada de

su actuación, cuando ésta es contraria a derecho. En este sentido, se extrae del artículo citado lo siguiente:

“La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.”

De manera precisa y acertada Moles Caubet (1981), manifiesta con respecto al Contencioso Administrativo y las partes en el proceso, lo siguiente:

“El contencioso administrativo es, ante todo, lo que indica su nombre, una contención o controversia con la Administración, la cual puede suscitarse, tanto respecto a un acto administrativo tildado de ilegal o ilegítimo, como respecto a un derecho subjetivo lesionado o a la reparación de un daño. Ha de añadirse que tal contención o controversia está dispuesta de manera que se produzca entre partes paritarias, aun cuando una de ellas sea la Administración, y decidida por organismo del Estado, independiente y neutro, dotado de poderes para determinar las consecuencias de la ilegalidad o ilegitimidad y de la lesión de los derechos subjetivos, restableciendo el orden jurídico con ello perturbado.” (p. 12).

Considerado lo anterior, Moya (2006), expresa que el proceso Contencioso Administrativo se desarrolla entre dos partes, la que procura una pretensión objeto del proceso y la otra frente a la que se deriva la misma, que viene a ser la afectada por el acto, quien siempre será el demandante y la demandada que es la autora del acto o entidad pública frente a la que se deduce la pretensión fundada en derecho administrativo, como señala García de Enterría (*Op. Cit.*) al afirmar que se

“ha dicho certeramente que el quicio de la teoría del administrado es el principio de igualdad” (p. 19). Consideración ésta, ratificada por Brewer-Carías (2009) al sostener que “frente a la Administración, los particulares tienen derecho a un trato igual, no discriminatorio e imparcial”. (p. 107).

Con respecto al Proceso Contencioso Administrativo, resulta importante resaltar en palabras de Dromi (1997), que éste:

“Es el medio para dar satisfacción jurídica a las pretensiones de la Administración Pública y de los administrados, lesionados en sus derechos subjetivos por el obrar público ilegítimo, acudiendo a la justicia. En el proceso administrativo una de las partes es una entidad pública estatal o no estatal. Por ello (..) el proceso administrativo comprende conflictos originados en la relación administrativa y que integran la bilateralidad Administración-administrado.” (p. 183).

Por su parte, Araujo (2007) al realizar sus consideraciones acerca del control jurisdiccional de la actividad administrativa, sostiene que la Jurisdicción Contencioso Administrativa trata de alcanzar el sometimiento de la Administración Pública a la Justicia de un modo general y, por tanto, a la ley. En este sentido, refiere que una de las particularidades del sistema de control jurisdiccional es su plenitud, pues se ejerce sobre todos los Poderes Públicos.

Ahora bien, en relación a la incidencia del Contencioso Administrativo sobre los sujetos procesales que intervienen en él, Calcaño, citada por Torrealba (*Op. Cit.*), expresa lo siguiente:

“Se trata pues, de un contencioso o controversia con la Administración, por un acto ilegal o ilegítimo o por una actuación administrativa que lesiona los derechos subjetivos de un particular. Se caracteriza por la presencia de un sujeto activo (el administrado), un sujeto pasivo (la Administración), y la resolución del conflicto por un órgano independiente y neutral, con potestades para restablecer el orden jurídico. Es un sistema integrado tanto por los órganos judiciales como por la normativa aplicable.” (p. 29).

En este orden de ideas, es preciso destacar a García de Enterría (1992), cuando analiza el cambio radical de las situaciones en la relación básica del Derecho Administrativo, entre Administración y administrado, al expresar:

“Toda la tradición era la de la superioridad de la Administración por una razón posicional que derivaba en una suerte de superioridad cuantitativa, podemos decir: la Administración sería el titular de un interés general, el ciudadano sería el titular de un interés particular. Lo general prima siempre sobre lo particular y lo particular cede siempre a lo general. Pero antes que examinar la calidad de los intereses o la extensión general o particular del que el ciudadano intenta hacer valer habrá que examinar su posición jurídica como titular de derechos fundamentales, porque si resulta que es titular de derechos fundamentales, por más que con ellos se intenten hacer valer meros intereses particulares, la invocación ritual del interés general contrario no serviría absolutamente para nada, pues éstos deberán ceder a la primacía de aquéllos.” (P.p. 54-55).

Al hacer mención sobre la Administración Pública en el Contencioso Administrativo, Figueiras (*Ibidem*) es del criterio de que a ésta se le conceden ciertas condiciones que la eximen de las peores consecuencias de ser sometida a juicio, como son el incumplimiento de algunas obligaciones procesales, entre las que se debe destacar, a los efectos de la presente investigación, la imposibilidad de que ella sea condenada en costas; no obstante a ello, se le otorga inequívocamente el derecho inherente a las partes, como es el hecho mismo de defender sus actos como un particular defendería sus derechos.

De igual manera, Canova (2009) expresa, que la Administración Pública está sujeta al Derecho Administrativo, por lo tanto, también a las decisiones judiciales de la misma forma rígida en que lo están los particulares, a saber, de modo pleno, sin posibilidad de excepción alguna o sin que puedan otorgársele inmunidades e indulgencias. Por lo tanto, al verse afectados los derechos de los particulares por el actuar administrativo, trae consigo, directamente, que el papel de los tribunales

Contencioso Administrativos sea en todo momento cuidadoso y en modo alguno comedido con la administración.

En virtud de los argumentos doctrinarios antes expuestos, se puede observar que el Contencioso Administrativo regula y controla la actividad de la Administración en sentido amplio, permitiendo que el particular se presente en esta jurisdicción en un plano de igualdad procesal, para hacer valer sus derechos y pretensiones en lo que respecta a las desviaciones que se originen por la ilegalidad o ilegitimidad de los actos emanados de ella.

4.2.3 Criterios Jurisprudenciales de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en cuanto al Principio de Igualdad Procesal y la Exención de Costas Procesales a la República

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en control jurisdiccional de constitucionalidad, ha emitido distintos criterios con respecto a los privilegios y prerrogativas procesales que detenta la República, como ente público, específicamente con lo relacionado a la exención de condenatoria en costas cuando ésta participa en los procesos judiciales, cuyos contenidos no han sido uniformes.

En este sentido, se extraerán varios criterios jurisprudenciales, que desde su contenido, algunos realizan el análisis Constitucional en concordancia con los principios de igualdad (sustantiva y procesal), sin discriminación, con respecto a los particulares; y en otros, la situación privilegiada que detenta la República, en materia de exención de costas, considerando los distintos cuerpos normativos que otorgan tal condición.

Así se observa de la sentencia número 2333, de fecha 02 de octubre de 2002, caso Fiesta, C.A., contra la sentencia dictada por el Juzgado Superior Séptimo de lo Contencioso Tributario el 07 de febrero de 2001, que declaró sin lugar la acción de amparo constitucional que interpuso la

referida compañía contra el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), en virtud de la Resolución N° 373 del 31 de mayo de 2000, emanada de la Gerencia General de Finanzas de dicho Instituto, en materia de costas procesales, lo siguiente:

“La entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el consecuente fortalecimiento de las nociones de igualdad, tutela judicial efectiva y acceso a los órganos de justicia, reavivaron el debate sobre la condenatoria en costas en materia de amparo, previsto en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, al disponer:

‘Artículo 33.- Cuando se trate de quejas contra los particulares, se impondrán las costas al vencido, quedando a salvo las acciones a que pudiere haber lugar.

No habrá imposición de costas cuando los efectos del acto u omisión hubiesen cesado antes de abrirse la averiguación. El Juez podrá exonerar de costas a quien intentare el amparo constitucional por fundado temor de violación o de amenaza, o cuando la solicitud no haya sido temeraria’ (Subrayado de la Sala).

(Omissis)

Es por ello, que la prerrogativa procesal que impide condenar en costas a la República, (...) contraría el derecho de todo particular a la igualdad procesal y a obtener una tutela judicial efectiva, que exige que aquel ciudadano que haya tenido que sufragar gastos en un proceso -como el de amparo constitucional- al que fue llevado por un ente público o que se vio obligado a incoar para combatir un acto, hecho u omisión lesivo de derechos fundamentales, debe tener la posibilidad de que el resto de la colectividad asuma un sacrificio particular, permitiéndole recuperar, al menos, una parte importante de los costos del juicio en el que resultó vencedor.

Así, la interpretación que del artículo 33 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales se ha efectuado, en el sentido de admitir que existe una prohibición tácita de condenar en costas a los entes públicos en materia de amparo constitucional, resulta incompatible con la Constitución de 1999 ...

En consecuencia, a pesar de que no existe previsión expresa sobre las costas contra los entes públicos en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, considera esta Sala que las mismas sí proceden y que el juez tiene la facultad de condenar al vencido en el proceso de amparo constitucional –sea el particular o el ente público- y exonerar de costas a quien haya intentado la acción por motivos racionales para litigar, pues, partiendo de una interpretación del artículo 33 de la referida Ley Orgánica en forma progresiva y armónica con lo dispuesto en el artículo 21 *eiusdem* y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela -así como con las tendencias modernas del derecho comparado-, debe entenderse que los entes públicos responden ante los particulares y, en consecuencia, éstos frente a aquellos, en acatamiento tanto del imperativo constitucional que atenúa o elimina los privilegios procesales que la Administración y otras autoridades públicas suelen invocar en su favor -dado que atentan contra la igualdad procesal y que se instituyen como un obstáculo que impide a los particulares el ejercicio efectivo de su derecho a la justicia- ...”

De la sentencia antes referida se desprende, que la Sala al interpretar el contenido del artículo 33 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, buscó igualar los sujetos procesales (República y particulares) en la condenatoria en costas en materia de amparo, reforzando, tanto la igualdad procesal, principio éste consagrado en la Carta Magna; toda vez, que tal privilegio podría erigirse en obstáculo a una verdadera justicia.

En este orden de ideas, la misma Sala procedió mediante el ejercicio del control concentrado constitucional, a normar la materia de costas en juicios contra de la República, según se desprende de la sentencia N° 172, de fecha 18 de febrero de 2004, al interpretar la acción interpuesta por la ciudadana Alexandra Margarita Stelling Fernández, sobre el contenido y alcance de los artículos 21, numerales 1 y 2 y 26 de Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que consagran el derecho a la igualdad y el derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. De su contenido se extrae:

“... a juicio de esta Sala, es una desigualdad injustificable, que la República, y los entes que gozan de tal privilegio, no puedan ser condenados en costas y, en cambio, sí puedan serlo los particulares que litigan contra ella y resulten totalmente vencidos.

Al contrario de lo señalado, tal posibilidad de condena en costas de los particulares, viene a constituir una traba al ejercicio de su derecho contra la República o los entes públicos con tal privilegio, y esa posibilidad obra como una fórmula disuasiva, en perjuicio del derecho de defensa de las partes (artículo 49 constitucional) e indirectamente en el ejercicio del derecho de acceso a la justicia (artículo 26 constitucional).

(Omissis)

Por estos motivos, la Sala interpreta que cuando la República o los entes que gozan del privilegio de no ser condenados en costas, obtienen sentencia favorable, no puede condenarse en costas a su contraparte, así ellos hayan dado pie a las demandas en su contra.”

De la deducción del contenido *in extenso* de la sentencia, se observa que la Sala, al hacer la interpretación del contenido y alcance del principio de igualdad procesal, destacó con primacía el postulado del artículo 327 del Código Orgánico Tributario, que dispone la posibilidad de condenar en costas a la Administración Tributaria en los términos allí dispuestos, relajando por consiguiente el privilegio procesal de la exención de condenatoria en costas.

No obstante, se debe destacar el voto salvado del Magistrado Pedro Rondón Haaz, quien argumenta, que la Sala al considerar la relevancia de la igualdad procesal de las partes, el derecho a la defensa y al acceso a la justicia, ésta no concluyó señalando que la República y demás entes públicos deben someterse a la condena en costas, sino que, por el contrario, decidió ampliar ese privilegio procesal respecto de los particulares que sean sus contrapartes en juicio, obviando la importancia y el fin que la institución de la condena en costas tiene en el Derecho

Procesal, la cual busca que quien obtenga la razón vea económicamente resarcidos los perjuicios que le causó el sostenimiento del proceso.

Expresa además el mencionado Magistrado, que carece de sentido que, para evitar la discriminación planteada como consecuencia de dicho privilegio procesal de determinadas personas jurídico-públicas, esa Sala declare que ninguna de las partes tendrá la obligación de pago de las costas procesales y, en consecuencia, al verse ambas perjudicadas en su derecho al resarcimiento patrimonial, se extingue la actual discriminación procesal.

En atención a lo referido, se puede expresar que la Sala al interpretar los artículos constitucionales, iguala a los sujetos procesales (República y particulares) pero otorgando el mismo privilegio de no ser condenados en costas, sin resolver por consiguiente la situación patrimonial del vencedor de la controversia (sistema objetivo), quien se vio obligado a realizar la inversión económica para sostener el juicio hasta su última etapa (sentencia).

Sin embargo, a pesar de lo reflejado en la sentencia citada *supra*, en un claro y evidente retroceso a lo logrado mediante la acción de interpretación al igualar a las partes en la no condenatoria en costas procesales, la Sala Constitucional procedió a normar en contradicción de su propia jurisprudencia con carácter vinculante, sobre esa materia, al dictar la sentencia N° 1582, de fecha de fecha 21 de octubre 2008, sobre la pretensión de nulidad por razones de inconstitucionalidad, contra los artículos 10 y 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 1.660 Ext. del 21/06/1974), el encabezamiento del artículo 46 y el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Gaceta Oficial N° 27.921, del 22/12/1965); y la última frase del artículo 287 del Código de Procedimiento Civil (Gaceta Oficial N° 3.694 Ext. del 22/01/1986, con reformas parciales publicadas en las

Gacetas Oficiales N° 3.886 Ext. del 15/09/1986 y 3.970 Ext. del 13/03/1987), sobre la cual se reseña lo siguiente:

“... advierte esta Sala que el régimen de exención de costas a favor de la República y la inembargabilidad de sus bienes, conforman el elenco de privilegios y prerrogativas de las que goza esa persona pública, cuya previsión se encuentra en normas de carácter legal, las cuales constituyen el objeto de impugnación del presente recurso.

(Omissis)

Precisa la Sala que el concepto de costas procesales constituye un instituto de carácter procesal y, por tanto, implícito en cualquier tipo de proceso, aún en los contencioso administrativos, que suponen la participación, en la relación procesal de la Administración Pública, en cualquiera de sus manifestaciones.

Consiste la noción de costas procesales en el conjunto de gastos necesarios que las partes deben realizar dentro del litigio, y con ocasión de él, para su consecución. Por otro lado, la condena a su pago está referida a una declaración del juez, constitutiva de una condena accesoria que contenga la sentencia, que ordena a una de las partes sufragar aquellos gastos (la parte vencida totalmente, en nuestro sistema de derecho común, artículo 274 del Código de Procedimiento Civil); en tanto que, la exención de costas es la imposibilidad de condenar a dicho pago; exoneración en la que consiste la prerrogativa procesal de la que goza la República, objeto de la presente impugnación.

(Omissis)

Así las cosas, a juicio de esta Sala el privilegio en cuestión no es contrario a los artículos 21 y 26 de la Constitución, ya que, el trato diferente obedece a un objetivo constitucionalmente válido, además, el mismo resulta coherente y proporcional con el fin perseguido y la singularización se encuentra perfectamente delimitada en cada una de las leyes que lo establecen. Por consiguiente, la Sala juzga que no constituye una desigualdad injustificada, el que la República, y los entes que gozan de tal privilegio, no puedan ser condenados en costas, y en cambio si puedan serlo los particulares que litigan contra ella y resulten totalmente vencidos, por lo que la Sala

abandona el criterio sentado en sentencia N° 172 del 18 de febrero de 2004, caso: Alexandra Margarita Stelling Fernández, de conformidad con los criterios establecidos en la jurisprudencia de ésta ...”

De la citada sentencia se desprende que la misma, en esencia puede considerarse una vulneración al principio de igualdad procesal, contenido en la Carta Magna, toda vez que el particular totalmente victorioso de la *litis* contra la República, no verá resarcido los gastos económicos que implicó llevar adelante el proceso judicial y por el contrario, en caso de que éste resultare perdidoso, quedará obligado al pago de costas procesales a favor de aquélla, que sí obtendría la satisfacción mediante el pago de las costas procesales.

Del contenido de las sentencias *supra* citadas se puede destacar, que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como máximo y último intérprete de la Constitución Nacional, cuyo fin recae en velar por su uniforme interpretación y aplicación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 335 *eiusdem*, no ha mantenido un criterio pacífico y sostenido con carácter vinculante en cuanto a la materia de la imposición de costas procesales cuando la República es parte, lo cual limita a los demás tribunales de la República y especialmente a la jurisdicción Contencioso Administrativa, dar preponderancia al principio de igualdad procesal.

CAPÍTULO V

INCIDENCIA DE LA EXENCIÓN DE COSTAS PROCESALES CON RESPECTO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

5.1 La Tutela Judicial Efectiva

La tutela judicial efectiva, de acuerdo con la concepción que de ella se desprende, debe ser considerada como uno de los elementos esenciales donde se debe sustentar todo Estado de Derecho, ya que, tal como lo dispone el artículo 26 de la Carta Magna, ella consiste en el “derecho de acceso a los órganos de la administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses (...) y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.” En este sentido Araujo (2007), señala que la “tutela jurisdiccional efectiva es el principio constitucional según el cual cualquier persona puede y debe ser protegida en el ejercicio de sus pretensiones ante la justicia.” (p. 123).

En consonancia con lo antes expuesto, Canova (2006) argumenta con respecto a la tutela judicial efectiva, que ésta es el verdadero motor de la transformación de la ciencia procesal, en todas sus dimensiones, incluido en él el Contencioso Administrativo, por cuanto de su contenido se deriva que la tutela que deben prestar los tribunales a los particulares ha de ser efectiva, que es de donde emana este principio constitucional.

Enseña Barnes (1993), que el derecho a la tutela judicial efectiva, conforma la expresión más elemental de la cláusula del Estado de Derecho, por lo tanto, su fin no es otro que el de garantizar la más completa y efectiva tutela jurisdiccional de los derechos e intereses de los individuos que sean lesionados, éste precepto, no sólo se limita a garantizar el acceso a la jurisdicción, sino que asegura un nivel mínimo de control o revisión jurisdiccional. En este contexto, el maestro García de Enterría, citado por Acuña (2001), refiere de manera acertada que es “...

esa ambiciosa, alta, pero necesaria cota de todo Estado de Derecho, que es la de instrumentarse como un Estado de Justicia, pero entendiendo esta palabra no en cualquier sentido impreciso o retórico, sino precisamente, como justicia judicial plenaria.” (p. 3).

En correspondencia con lo antes expuesto, Ortiz-Álvarez (1999) considera que:

“Es de la esencia de todo Estado de Derecho, el que los ciudadanos tengan derecho a que se les haga justicia, en el entendido de que tal justicia sea efectiva, pues resultaría ilógico pensar que los ciudadanos tienen derecho a una justicia ineficaz. Puede que en la práctica, alguien pueda decir que cuando los ciudadanos acuden a los tribunales están ejerciendo más un derecho a la injusticia que a la verdadera justicia, pues las limitaciones y concepciones jurisprudenciales restrictivas a todos los niveles del proceso, desde su acceso hasta su ejecución, sumado esto a la extraordinaria lentitud, hacen del proceso una especie de ‘caricatura de la justicia’ (palabras del maestro Jesús González Pérez). Sin embargo, desde todo plano teórico y conceptual -y así, a ultranza, debe llevarse al plano práctico y real- puede decirse que en todo Estado de Derecho los ciudadanos tienen un derecho –fundamental- a una tutela judicial efectiva.” (p. 39).

En esta misma línea señala Grau (2003), que el derecho a la tutela judicial efectiva debe ser entendido como la seguridad de que el proceso cumpla la función que le da su razón de ser, para la cual ha sido instaurado, que no es otra que la efectiva administración de justicia. Es el derecho a ser parte de un proceso y “... poder promover la actividad jurisdiccional a fin de llegar a una decisión judicial sobre las pretensiones formuladas” (sentencia del Tribunal Constitucional Español Nº 122 del 15 de diciembre de 1984). Criterio compartido por Beltrán de Felipe (1995), cuando expresa, con respecto al principio de la tutela judicial que éste “es sin duda alguna uno de los hitos más destacados en el actual sistema constitucional español, no sólo por sus implicaciones prácticas, sino también por su significado simbólico de garantía judicial contra los abusos de poder.” (P.p. 224-225).

Continúa señalando Grau (*Op. Cit.*), que la tutela judicial efectiva no significa *per se*, que quien invoque ese derecho tiene que lograr la satisfacción de sus pretensiones, sino que éste, lo que le confiere es la potestad de obtener una decisión judicial de manera oportuna, dictada con base en la ley (principio de legalidad) y que sea decida sobre el fondo del asunto controvertido.

Ahora bien, con respecto a obtener una tutela judicial efectiva, sostiene Acuña (*Op. Cit.*) que el Estado debe garantizar a los ciudadanos una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones, sin formalismos o reposiciones inútiles. Por lo tanto, en cuanto al acceso a la justicia para hacer valer sus derechos o pretensiones, expresa que resulta categórica la Carta Magna "... en la amplitud que debe otorgarse al justiciable para que los órganos de administración de justicia se abran ante él, para que cada vez se reduzcan más los obstáculos que impiden ese acceso." (p. 5).

Por su parte, Bandrés Sánchez- Cruzat, citado por Morelli (1996), al hacer mención sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, argumenta que ésta "... es sin duda el derecho matriz que engloba y alimenta el derecho al proceso debido, comprendido con amplitud, y que permite precisamente el paso a través del acceso a la jurisdicción a la efectividad del derecho." (p. 32).

Con respecto al principio de la tutela judicial efectiva, Delgado (1993), señala que: "... ha de concluirse que habrá efectividad en este campo cuando esa tutela sea real y verdadera y no meramente nominal o, dicho de otro modo, cuando real y verdaderamente, no sólo nominalmente, se resuelva el conflicto planteado o se actúe el derecho o se satisfaga la pretensión." (P.p. 1189-1190).

De manera acertada Huergo (2000), argumenta con respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, que ésta ha sido calificada como el derecho de acceso a los tribunales de justicia (pretensión de la parte en el proceso), lo cual se traduce en el derecho de acción, para todos aquellos casos en que ello sea requerido para obtener la tutela de los derechos e intereses legítimos.

En abundamiento de lo antes señalado, el precitado jurista considera que:

“Dicho de otra manera, la definición del derecho a la tutela judicial efectiva como un derecho de acceso a los Tribunales no es una definición completa, pues de nada serviría ese acceso si después el órgano judicial aplicando una legislación procesal basada en un sistema muy limitado de acciones, no pudiera estimar una pretensión que está materialmente fundada en el Derecho objetivo y cuya estimación es necesaria para tutelar un derecho o interés legítimo del demandante. (...). Lo que exige (...) que la legislación procesal regule todas aquellas pretensiones que sea necesarias para que el particular pueda obtener mediante sentencia todos los pronunciamientos que se adecuen al Derecho objetivo y a la vez sean necesarios para la tutela de sus derechos e intereses.” (p. 119).

Expresa el maestro González Pérez, citado por Beltrán de Felipe (*Op. Cit.*), que el derecho a la tutela judicial efectiva: “... le viene impuesto a todo Estado por principios superiores que el derecho positivo no puede desconocer, y existe con independencia de que figure en las Declaraciones de derechos humanos y pactos internacionales, Constituciones y leyes de cada Estado.” (p. 226).

Tomando en consideración el principio consagrado en la Constitución Nacional y los elementos doctrinarios que anteceden, se puede considerar que la tutela judicial efectiva es el centro fundamental para que los particulares hagan valer sus pretensiones mediante el acceso a los órganos de administración de justicia, quienes deberán conocer de la

causa, para solicitar a través de éstos el restablecimiento de los derechos vulnerados, mediante sentencia firme, y que las mismas sean ejecutadas.

5.1.1 La Tutela Judicial Efectiva en el Proceso Contencioso Administrativo

La tutela judicial efectiva en el proceso Contencioso Administrativo, recae en la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 259 del texto Constitucional, como lo afirma Canova (*Op. Cit.*) cuando expresa que tales tribunales poseen los poderes necesarios para controlar toda la actividad administrativa y para restablecer las situaciones jurídicas vulneradas.

Sobre este aspecto, el maestro García de Enterría (1992), expresa que el Contencioso Administrativo no debe ser observado, en modo alguno, como un proceso al acto, o de protección de la sola legalidad objetiva; es un proceso de efectiva tutela de derechos de los recurrentes y los de la Administración, entre sí confrontados.

Al realizar sus consideraciones relativas a la tutela judicial efectiva en el proceso Contencioso Administrativo español, el citado jurista (1997) señala que:

“... el proceso es una institución para la satisfacción de las pretensiones. Son éstas las que delimitan el ámbito de los poderes del juez, al que la Constitución obliga a otorgar una tutela efectiva y plena de los derechos e intereses legítimos en juego. La justicia administrativa no es, ya lo hemos dicho, una justicia de segunda clase, ni el juez administrativo un cuasi-juez con menores poderes que los otros órdenes jurisdiccionales. Nuestro proceso contencioso-administrativo no es tampoco, como el recurso francés por *excés de pouvoir* (abuso de poder), un proceso objetivo tradicionalmente enderezado a la mera preservación de la legalidad y a la anulación pura y simple de los actos que infrinjan ésta, sino un proceso entre partes, igual que el proceso civil, en el que queda a discreción del recurrente la posibilidad de añadir a las pretensiones de simple anulación

las de reconocimiento y declaración de los derechos eventualmente lesionados por el acto recurrido y las de restablecimiento de la situación jurídica individualizada indebidamente alterada por dicho acto ...” (p. 475).

En la misma línea del jurista hispano, Brewer-Carías (2010), explica que el derecho a la tutela judicial efectiva, la cual está regulada dentro de los principios contenidos en la Carta Magna, va dirigido a alcanzar el acatamiento de la Administración Pública a la legalidad, así como también al principio de la universalidad del control de la actividad administrativa, lo cual es concomitante con el derecho de los particulares para acceder a los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para hacer valer frente a los órganos y entes de la Administración Pública, sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos; y además, a la tutela judicial efectiva de los mismos y a obtener de manera perentoria la decisión correspondiente.

Barnes (1993), en su postura referida a la tutela judicial efectiva, como mecanismo de control de la actividad de la Administración Pública, señala:

“El derecho a la tutela judicial se ha erigido en el centro de la dogmática del Derecho Público, en el motor del progreso jurídico. Su proclamación constitucional permite hacer frente a la ‘soberanía del ejecutivo’. Desde su consagración constitucional, goza toda persona de una posición más segura y mejor defendida en sus relaciones con los poderes públicos. Señaladamente, el cotidiano hacer de la Administración está sometido al control judicial con todo lo que entraña.” (p. 432).

Ahora bien, al hacer mención sobre la tutela judicial efectiva en el proceso Contencioso Administrativo, Santamaría (2002), considera como uno de sus elementos esenciales la sumisión de la actividad administrativa al control jurisdiccional al señalar que:

“... cualquier acto o conducta, positiva o negativa, de la Administración y de sus agentes puede ser sometida al enjuiciamiento por parte de órganos judiciales, a instancias de cualquier persona o entidad (pública o privada) a quienes dichos actos o conductas lesionen en sus derechos e intereses.” (p. 98).

En una misma perspectiva Gómez-Ferrer, citado por Beltrán de Felipe (*Ibidem*) refiere que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene implicaciones para la separación de poderes, cuando expresa que:

“La perspectiva de derecho fundamental no debe hacernos olvidar que a través de su prisma el legislador va a tener que resolver problemas de transcendencia en el orden constitucional, como es lo relativo a la relación entre los poderes del Estado y en concreto el del sometimiento de los actos de los demás poderes al judicial, cuando frente a ellos se formule un recurso en el que se reclame la tutela judicial efectiva.” (p. 227).

Considera Araujo (2007), que la Jurisdicción Contencioso Administrativa busca alcanzar el sometimiento de la Administración Pública a la justicia de manera global y por ende, a la ley. Tal como lo afirma Moya (2006), al señalar que esta instancia jurisdiccional integra el medio de control de los actos de la Administración o Poderes Públicos en sentido amplio, con la finalidad de someter la actuación de dichos entes u órganos a la supremacía de la Constitución y a ley, así como también incluye, los actos dictados por los particulares que ejerzan función pública en ejercicio de su competencia.

Dentro de este contexto, Torrealba (2006) explica desde una esfera general, que el Contencioso Administrativo es el encargado de controlar el conjunto de controversias emanadas de los actos administrativos y de las operaciones materiales de la Administración contrarias a derecho, derivadas de un acto ilegal o ilegítimo que lesiona los derechos subjetivos de un particular, la cual se caracteriza por la presencia de un sujeto activo (el administrado), un sujeto pasivo (la Administración), y la resolución del

litigio por parte de un órgano independiente y neutral, con potestades para restablecer el orden jurídico infringido.

En consonancia, Leal (2007) sostiene que la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es la encargada de someter a su control, "... la actividad formal unilateral, los hechos administrativos y contratos cuyo incumplimiento se traduzca en daños y perjuicios a particulares, así como la actividad de los prestadores de servicios públicos, sin importar la calidad pública o privada del prestador." (p. 31).

Al hacer referencia sobre la tutela judicial como mecanismo de control sobre la actividad administrativa, Urosa (2003) argumenta:

"Tradicionalmente se ha considerado como una de las manifestaciones inmediatas de la constitucionalización del contencioso administrativo, el principio de la universalidad de control en el sentido de que todo acto administrativo y en general, toda manifestación de actuar administrativo está sujeta a control jurisdiccional, en la medida en que el mismo afecta la esfera jurídico-subjetiva de los particulares. (...). Este principio encuentra justificación doctrinaria desde una óptica objetiva, en tanto toda actuación administrativa está sujeta al principio de legalidad y por ende al control judicial; como también desde una óptica subjetiva, pues toda actuación susceptible de lesionar la esfera jurídica del particular debe ser controlada." (P.p. 89-90).

Desde una perspectiva similar, Brewer-Carías (*Op. Cit.*), explica de manera acertada, con respecto a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que en efecto ésta constituye el conjunto de órganos de la administración de justicia creados para controlar la legalidad y legitimidad de la actividad de la Administración Pública y de los entes que actúen en ejercicio de la función administrativa. Por consiguiente, es la expresión más acabada en el derecho administrativo, de la idea del Estado como un Estado de Derecho, lo que se debe traducir en la necesaria subordinación de todas las actuaciones de los órganos y entes públicos "... al ordenamiento jurídico preestablecido, compuesto no sólo por la

Constitución y las leyes, sino por el conjunto de reglamentos y normas dictados por las autoridades competentes, es decir, por las fuentes del derecho administrativo.” (p. 19).

Continúa señalando el citado jurista, que el proceso Contencioso Administrativo se ha concebido como una garantía de control judicial del sometimiento de la Administración Pública en sentido amplio, a la legalidad, por su actuación contraria a derecho.

Por su parte, el maestro García de Enterría (2007) en sus reflexiones en cuanto a la justicia administrativa como pieza fundamental del Estado de Derecho, argumenta de manera brillante y magistral que:

“... la justicia administrativa (...) ha pasado a ser ya indiscutiblemente, un remedio procesal plenamente eficaz para tutelar en su plenitud los derechos subjetivos de los ciudadanos, tanto en el terreno de las declaraciones abstractas de nulidad como en el de la eficacia ejecutiva completa de dicha condena, en último extremo ejecutada coactivamente por el mismo juez frente a una posible (y nada teórica en la práctica) Administración renuente o altiva. Los derechos que el ciudadano ostenta en la compleja sociedad actual, derechos que incluye el muy sustancial de no poder ser afectado en los intereses materiales y morales de su existencia sobre los que construye su esencial posición de hombre libre e independiente, sino en virtud de la Ley, ha determinado que debe ser protegido eficazmente si tales intereses se encuentran afectados por una actuación administrativa ilegal. Hoy el juez contencioso-administrativo tiene la obligación de tutelar en su plenitud ese espacio de libertad que el ciudadano contemporáneo ha conquistado definitivamente y sólo desde el cual se puede ser capaz de construir y proteger una vida personal plenaria, en su integridad.” (P.p. 145-146)

En atención a los argumentos que anteceden, se puede observar que la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa busca garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos de los particulares afectados por la actividad administrativa, la cual queda sometida a su control. Tal como lo afirma Brewer-Carías (*Ibidem*), al expresar que el

Contencioso Administrativo "... está concebido como un sistema de justicia para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses de los administrados ..." (p. 31).

5.1.1.1 Algunas Consideraciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia sobre la Tutela Judicial Efectiva

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, procedió a dar su criterio con respecto a la tutela judicial efectiva, tal como se observa de la sentencia N° 576 de fecha 27 de abril de 2001, caso: acción de amparo de condena a pago contra el Juez Superior Provisorio Saúl Bravo Romero, como costas de amparo y reparación de daño moral presuntamente causado a la accionante con ocasión de un juicio civil, de la cual se extrae lo siguiente:

"La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 26 consagra la Garantía Jurisdiccional, también llamada el derecho a la tutela judicial efectiva, que ha sido definido como aquél, atribuido a toda persona, de acceder a los órganos de administración de justicia para que sus pretensiones sean tramitadas mediante un proceso, que ofrezca unas mínimas garantías, todo lo cual sólo es posible cuando se cumplen en él los principios establecidos en la Constitución. 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. El derecho a la tutela judicial efectiva comprende, asimismo, el derecho a la ejecutoriedad de la sentencia obtenida en derecho. (...)."

Dentro de este mismo contexto, la referida Sala señala con respecto a la tutela judicial efectiva, en sentencia N° 708 de fecha 10 de mayo de 2001, caso: acción de amparo constitucional, interpuesta por los

abogados Jesús Montes de Oca Escalona y Nancy Montaggioni Rodríguez, en contra de la sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo el 14 de diciembre de 1999, que:

“Observa esta Sala, que el artículo 26 de la Constitución vigente, consagra de manera expresa el derecho a la tutela judicial efectiva, conocido también como la garantía jurisdiccional, el cual encuentra su razón de ser en que la justicia es, y debe ser, tal como lo consagran los artículos 2 y 3 *eiusdem*, uno de los valores fundamentales presente en todos los aspectos de la vida social, por lo cual debe impregnar todo el ordenamiento jurídico y constituir uno de los objetivos de la actividad del Estado, en garantía de la paz social. Es así como el Estado asume la administración de justicia, ésto es, la solución de los conflictos que puedan surgir entre los administrados o con la Administración misma, para lo que se compromete a organizarse de tal manera que los mínimos imperativos de la justicia sean garantizados y que el acceso a los órganos de administración de justicia establecidos por el Estado, en cumplimiento de su objeto, sea expedito para los administrados.

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). 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 *eiusdem*), 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 constitucional instaura.”

En razón de lo referido en las sentencias emanadas de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se considera que el

derecho a la jurisdicción no se agota con el acceso al órgano judicial, sino que debe brindar a los administrados una tutela judicial efectiva a sus derechos individuales, con el objeto de obtener un adecuado servicio de justicia, que la pretensión se resuelva mediante una sentencia la cual debe ser oportuna, fundada y justa y que derive en cosa juzgada y que ésta sea ejecutada, tal como lo sustenta Beltrán de Felipe (1995), al expresar que la tutela judicial "... se proyecta en tres momentos de la relación del ciudadano con los tribunales: el acceso a la justicia, el desarrollo de la actividad jurisdiccional o procesal y la ejecución de lo decidido." (p. 229).

En correspondencia con lo antes señalado, el maestro García de Enterría (2007), manifiesta con respecto a la tutela judicial efectiva en el Contencioso Administrativo, que:

"... la caracterización formal de la jurisdicción contencioso-administrativa como una jurisdicción verdadera, formalmente tal, con la integridad común de su alcance, ha supuesto el reconocimiento de que la misma tiene el poder de 'juzgar y hacer ejecutar lo juzgado' ...". (p. 77).

En atención a los argumentos contenidos en la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, avalados por la doctrina calificada, se pueden observar tres aspectos:

En primer lugar, que el derecho de acceso a los órganos de la Administración de Justicia se realiza a través del ejercicio de la acción que posee el particular frente a la Administración, a través de la cual, se pone en funcionamiento el aparato jurisdiccional, en busca de un pronunciamiento, sea éste favorable o no al accionante.

En segundo lugar, que la decisión sea ajustada a derecho, lo cual implica la obligación dentro del proceso por parte del sentenciador que, al momento de emitir su decisión, éste haya analizado los elementos de los hechos controvertidos, lo que significa, determinar cuáles fueron alegados por el actor en su escrito libelar, así como, la contestación de la misma

por parte del demandado, la correcta valoración de los elementos probatorios promovidos y evacuados por los sujetos procesales, escogiendo las normas jurídicas aplicadas al caso concreto, en el cual subsumirá los hechos fijados en ella.

Y en tercer lugar, el derecho a que sean ejecutadas las sentencias, lo cual constituye la base esencial del proceso, toda vez que éste se relaciona con la garantía material de satisfacer la pretensión procesal del sujeto favorecido en la *litis*, por lo tanto se podría afirmar, que de nada serviría obtener una decisión favorable, si no existiese la posibilidad de ejecutar la orden judicial en ella contenida.

5.2 La Exención de Costas Procesales a la República con Respecto a la Tutela Judicial Efectiva

Como elemento introductorio al desarrollo de este punto, Canova (1998), sostiene que el control jurisdiccional de la Administración Pública, en sentido amplio, como en definitiva acontece en el Derecho Administrativo, debe esforzarse por lograr el equilibrio entre la posición privilegiada de aquélla como benefactora del interés general y los derechos de los particulares, facilitándole los instrumentos procesales eficaces para que acudan en protección de sus derechos e intereses cuando una acción administrativa les ocasione un perjuicio, logrando de esta manera la concreción al derecho a la tutela judicial efectiva.

En este orden de ideas, destaca el citado autor (2006), que en los últimos años las leyes han avanzado para fortalecer los privilegios y prerrogativas procesales que detenta la República y que hasta ahora, se ha observado que tanto los tribunales de lo Contencioso Administrativo como la Sala Político Administrativa, han tenido una actitud silenciosa ante la inconstitucionalidad de las mismas, siendo uno de los mas resaltantes la exoneración de costas procesales a dicho ente público.

Ahora bien, de manera clara y acertada, el maestro González Pérez, citado por Guillermo (2003), ha expresado sus consideraciones con respecto a las costas procesales y la tutela judicial efectiva que se derivan en el proceso Contencioso Administrativo en la cual es parte la República, al señalar que los gastos que aquí se generan y que han de soportar las partes, constituyen ciertamente uno de los más grandes obstáculos del derecho de acceso a la justicia; así como, la ausencia de medios económicos impide a importantes sectores de administrados la actuación de sus pretensiones frente a la Administración Pública.

Con relación a la exención de costas procesales a la República en el Contencioso Administrativo y al principio de la tutela judicial efectiva, Torrealba (2006) señala lo siguiente:

“Existe una prohibición absoluta de condenar en costas a la República, en virtud de lo dispuesto en el artículo 76 del Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 287 del Código de Procedimiento Civil (...). La norma en cuestión ha sido objeto de cuestionamientos por parte de la doctrina, sobre la base de que la misma atenta contra (...) el derecho a la tutela judicial efectiva, (...) de rango Constitucional.” (P.p. 78-79).

Desde esta perspectiva Guillermo (*Op-cit*) expresa que, resulta deplorable que los gastos realizados para sostener el proceso, sufragados por el particular, sin que los mismos sean reembolsados en el Contencioso Administrativo, constituyen de tal modo un grave obstáculo al derecho de acceso a la administración de justicia y, en consecuencia al derecho a la tutela judicial efectiva, si éste sabe de antemano que si acciona contra la República no le será reconocido el mismo mediante la condenatoria en costas.

Por lo tanto, continua sosteniendo la citada autora, que cuando se le niega a la parte totalmente vencedora (el particular) en un proceso la condenatoria en costas, se le lesiona con tal omisión su derecho a la

tutela judicial efectiva, al no serle resarcidos los costos del juicio desde su inicio hasta su finalización.

Tomando como base los criterios antes esbozados, se observa que la exención de condenatoria en costas procesales a la República, constituye un privilegio o prerrogativa otorgado por imperio de la Ley a esta persona jurídica en el Contencioso Administrativo, en detrimento de otro, como lo es el particular, que al no lograr ver resarcido su inversión económica para sostener el juicio hasta su resultado final, aun siendo totalmente vencedor de la *litis*, le genera como consecuencia directa una afectación a su condición patrimonial.

CAPÍTULO VI

MARCO METODOLÓGICO

6.1 Tipo, Diseño y Nivel de la Investigación

El presente trabajo especial de grado se fundamenta en una investigación de tipo Documental de acuerdo a las fuentes teóricas, en las cuales, los datos son recogidos mayormente de textos doctrinarios, de leyes, de jurisprudencia y de revistas de derecho público. En este sentido, señala Arias (1999), que debe entenderse por investigación de tipo documental, el estudio de problemas con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con el apoyo principalmente de trabajos previos, información y datos divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos.

Asimismo, el diseño es Bibliográfico, por cuanto se realiza una lista de todas las obras que son consultadas y citadas en el desarrollo de la investigación. Sobre este aspecto, refieren Hochman y Montero (1982), que la presentación de la bibliografía consultada no es más que la transcripción de la ficha bibliográfica, esto permite al lector ubicar cada obra en el momento en que quiera comprobar alguna cita o revisar la fuente.

En cuanto al nivel de la investigación, éste es analítico de lo descrito, ya que se concreta a mencionar, tanto los aspectos sobresalientes del contenido consultado, como las características generales de cada aspecto del trabajo, a los efectos de obtener un criterio fundamentado en las fuentes revisadas. Tal como lo refiere Hurtado (2008), al expresar que:

“Una investigación analítica tiene como resultado la emisión de un juicio con respecto al evento de estudio, con base en un criterio de análisis. La investigación analítica implica la reinterpretación de lo analizado en función de algunos criterios, dependiendo de los objetivos del análisis. (...)” (p. 84).

De esta forma, la presente investigación está orientada al análisis, mediante el uso de la hermenéutica jurídica, a los efectos de observar las expresiones generales vinculadas con la problemática planteada, como lo es el privilegio de exención de condenatoria en costas a la República en el proceso Contencioso Administrativo y su incidencia en los principios de igualdad procesal y tutela judicial efectiva, ambos de rango Constitucional.

6.2 Procedimiento y Método de la Investigación

El procedimiento utilizado para la presente investigación se fundamenta bajo los siguientes aspectos, los cuales son descritos a continuación:

Un análisis pormenorizado en las Bibliotecas de la Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Central de Venezuela y Universidad del Zulia, sobre los antecedentes de la presente investigación, a los fines de reflejar el tratamiento dado sobre la afectación de los principios de igualdad procesal y tutela judicial efectiva, en virtud de las prerrogativas y privilegios procesales otorgados a la República.

Selección de un nutrido material bibliográfico, jurisprudencial y legal, utilizando aquéllos que se interrelacionan directamente con la presente investigación, que permitieron el correcto desarrollo del tema seleccionado como los privilegios de la República: la exención de condenatoria en costas en el proceso Contencioso Administrativo.

En cuanto a la consulta bibliográfica, se realizó un análisis comparativo e interpretativo de los distintos autores nacionales, como internacionales y de las opiniones emitidas por éstos en relación al tema de la presente investigación, encontrándose dentro de su desarrollo semejanzas en los criterios esbozados.

Igualmente, se desarrollan técnicas de análisis y procesamiento de la información, a través de lecturas exhaustivas, formulando resúmenes en el que se detalla de forma sintética todo el contenido del informe de la investigación, planteando las ideas centrales y el perfil del escrito, es decir, se reducen éstas a términos breves y precisos. Todo ello se desprende de las Normas para la Presentación de Tesis de Grado de la Universidad de Santa Fe de Bogotá (1996), que disponen: “el resumen se redacta de manera precisa y concisa, para expresar los aspectos más relevantes del trabajo.” (p. 132). Del extracto de la información obtenida, se emplearon fichas contentivas de la data pertinente a la investigación del privilegio de costas otorgado a la República en el proceso Contencioso Administrativo, ya que en éstas se almacenaron las ideas y se depositaron los datos que se obtuvieron en el desarrollo del presente trabajo.

Al respecto, es importante señalar que Hochman y Montero (1982), plantean que el fichaje es una técnica utilizada especialmente por los investigadores, es un modo de recolectar y almacenar información. Cada ficha contiene una serie de datos de extensión variable, pero todos referidos a un mismo tema, lo cual le confiere unidad y valor propio.

El método utilizado en la presente investigación es de carácter deductivo, que en criterio de la Universidad Santa María (2001), es: “... el camino a seguir mediante una serie de operaciones fijadas de manera voluntaria, reflexiva y planificada, para alcanzar un determinado fin que puede ser material o conceptual.” (p. 46), por cuanto el investigador parte de la recopilación de criterios doctrinarios, leyes y jurisprudencias desde un contexto general, para arribar a conclusiones particulares desde la base de la problemática planteada en el título del presente trabajo especial de grado.

Es importante resaltar que para llevar a cabo el método antes descrito, se ha desarrollado la técnica del subrayado, por cuanto permite al investigador extraer las ideas principales, para luego aislarlas del resto del trabajo y así, reestructurarlas en un plano lógico y real dentro del tema objeto de estudio. Tal como sostiene Taborga (1982), cuando expresa que el subrayado tiene dos (2) finalidades: la primera, llamar la atención sobre algún signo, palabra u oración que podría pasar inadvertido, y la segunda aclarar la estructura formal del texto.

CAPÍTULO VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 Conclusiones

La investigación realizada desde la perspectiva de los privilegios de la República, en lo relativo a la exención de costas en el proceso Contencioso Administrativo, permite establecer algunas conclusiones generales, tomando como base los criterios y teorías jurídicas desarrolladas tanto por autores nacionales como internacionales, así como, de las distintas sentencias emanadas del Tribunal Supremo de Justicia, y de las disposiciones normativas que versan sobre el tema seleccionado:

- En la legislación venezolana existe una serie de privilegios procesales otorgados a la República que inciden de manera directa en el proceso Contencioso Administrativo, los cuales son justificados en razón de los intereses generales que ella tutela y que a su vez, éstos no les son transferidos a los demás sujetos que intervienen en él. En este sentido, una de los privilegios consagrados en los distintos cuerpos normativos (excluido el Código Orgánico Tributario, que permite condenar en costas a la administración tributaria, hasta un diez por ciento (10%) cuando resulte totalmente vencida en juicio mediante sentencia definitivamente firme) es la exención de condenatoria en costas procesales sobre este ente público.
- Las costas procesales se relacionan con los gastos realizados por los sujetos procesales para sostener el juicio desde su inicio hasta su fase final, incluidos los honorarios profesionales, por lo cual, su condenatoria se traduce en una indemnización accesoria a la sentencia que otorga el juez al vencedor total de la *litis* (sistema objetivo), cuyos efectos se dirigen a que éste vea resarcido la inversión realizada.

Ahora bien, cuando una de las partes que intervienen es la República, se presenta una contradicción, toda vez, que aunque ésta haya dado fundadas razones para que el particular accionara el aparato jurisdiccional en contra de ella, en virtud de la ilegalidad o ilegitimidad de sus actos, por omisión o por acción, y que a su vez éstos hayan afectados la esfera de sus derechos e intereses, no verá resarcido los gastos en que incurrió, quedando afectado su condición patrimonial. Por el contrario, cuando la República resulte vencedora de la controversia derivada de las acciones incoadas por los particulares, éstos serán condenados en costas procesales, lo cual afecta su naturaleza y esencia.

En este contexto, al revisar la jurisprudencia emanada de la Sala Constitucional de Tribunal Supremo de Justicia, se logró evidenciar que existen criterios disímiles en cuanto a la exención de condenatoria en costas procesales: en primer lugar, ha justificado la existencia de este privilegio a la República frente al particular fundamentándose en que aquélla representa y protege intereses generales y, en segundo lugar, ha manifestado la afectación de principios constitucionales, tales como la igualdad procesal y la tutela judicial efectiva, disponiendo su no aplicación sobre el particular que haya tenido justificadas razones para litigar en contra de la República. No obstante a ello, en la actualidad ha quedado estipulada la exención de condenatoria en costas a la República y la imposición de las mismas sobre el particular.

- La vigente Constitución de 1999, resalta entre sus postulados como valores supremos que Venezuela se consagra en un Estado Social de Derecho y de Justicia y a su vez esta norma fundamental prohíbe como principio la no discriminación, sin hacer distinción en ello, cuando se habla de la República o del particular.

Esta igualdad constitucional, la cual se debe trasladar al ámbito procesal y específicamente al Contencioso Administrativo, presenta a la República (sujeto pasivo) como una persona jurídica, obligada a satisfacer las necesidades colectivas y al particular (sujeto activo) como persona física o jurídica capaz de solicitar su cumplimiento.

Ahora bien, al establecerse la exención de condenatoria en costas procesales a una de las partes, como lo es la República, sin que ésta sea perjudicada en su patrimonio, aun cuando haya dado motivos razonables y lógicos para incoar una acción judicial en su contra, y por el contrario no se le reconozca la indemnización por esta materia al particular que resultó totalmente vencedor en la controversia, obteniendo a su favor una sentencia firme, pesará sobre éste la carga de haber quedado afectado en su condición económica, lo cual conlleva a afirmar que este privilegio vulnera el principio de igualdad procesal consagrado en la Carta Magna.

- Con respecto a la tutela judicial efectiva contenida en la norma fundamental, implica *per se*, el acceso a los órganos de administración de justicia por cualquier persona natural o jurídica, para hacer valer sus derechos e intereses (pretensión procesal) y que a su vez se traduce en obtener sentencia con fuerza y valor de cosa juzgada y que ésta sea ejecutada, lo cual constituye una de las bases esenciales de todo Estado de Derecho.

Desde esta óptica, cuando se hace referencia a la tutela judicial efectiva en el Contencioso Administrativo, éste busca someter todos los actos u omisiones derivados de la Administración, a la Constitución y a las leyes (principio de legalidad), mediante su control, cuando éstos lesionen o menoscaben los derechos del particular.

Ahora bien, cuando se hace referencia a la exención de costas procesales a la República en el Contencioso Administrativo, sobre el principio constitucional *supra* citado, se destaca, que desde la esfera

procesal si el particular esta en conocimiento que incoar un proceso judicial el cual de por sí es lento y amerita una fuerte inversión económica, para contratar a profesionales del derecho, expertos y peritos que sean requeridos para sustentar una prueba promovida y evacuada en el transcurso de la controversia judicial, entre otros gastos permanentes y constantes hasta que se obtenga la sentencia definitivamente firme, aunque siendo totalmente vencedor, no le serán indemnizados todos los gastos realizados en virtud del privilegio procesal que aquella detenta, se puede inferir que se limitaría en consecuencia el derecho a la tutela judicial efectiva del particular, toda vez que todo lo realizado desde el inicio hasta el final del proceso se traduce en un deterioro en su situación patrimonial, la cual no será resarcida.

7.2 Recomendaciones

Tomando en consideración la investigación realizada, acerca de los privilegios de la República en la exención de costas procesales en el Contencioso Administrativo, se establecen las siguientes recomendaciones:

1.- A nivel de las Escuelas de Derecho, específicamente en las cátedras de derecho público, se debe resaltar la esencia y naturaleza de los principios constitucionales referidos a la igualdad procesal y a la tutela judicial efectiva, a fin de crear conciencia en la comunidad estudiantil, en la búsqueda de mecanismos que permitan equiparar a los sujetos procesales, República y particular, para que, al que resultare totalmente vencedor de la controversia judicial, le sea resarcida la inversión económica realizada para sostener todo el proceso.

2.- Realizar eventos tales como: congresos, foros y conversatorios, en diversos escenarios, con doctrinarios nacionales y foráneos, que sostengan y defiendan la igualdad procesal y la tutela judicial efectiva en el Contencioso Administrativo, con especial énfasis sobre la exención de

costas procesales a la República, cuyo objetivo radicaría en lograr sensibilizar a sectores políticos de la Asamblea Nacional y a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, para lograr revisar el ordenamiento jurídico que regula dicha materia, a los fines de garantizar los principios constitucionales aquí referidos.

3.- La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en ejercicio del control concentrado de constitucionalidad, debe conocer aquellas causas que versen sobre la materia de la exención de costas procesales a la República, buscando garantizar de manera preponderante los principios constitucionales sobre las disposiciones legales, dándole carácter vinculante a su sentencia, para que todos los órganos judiciales que conforman los tribunales encargados de ejercer la Jurisdicción Contencioso Administrativa, impongan la condenatoria en costas a este ente público cuando el particular resultare totalmente vencedor en el litigio, tomando como fundamento la imposición de costas procesales desarrolladas en el Código Orgánico Tributario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, Vivian (2009). **Consecuencias Derivadas de los Privilegios Procesales Otorgados al Estado, en los Procesos Contenciosos Administrativos en Venezuela.** Universidad Rafael Urdaneta, Maracaibo.
- Acuña, María (2001). **Algunas Notas Relacionadas con los Principios Constitucionales que Regulan el Sistema de Justicia Venezolano y su Alcance en la Jurisdicción Contencioso – Administrativa. Libro Homenaje Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, 20 años de Especialización en Derecho Administrativo. Estudios de Derecho Administrativo Vol. 1.** Tribunal Supremo de Justicia, Colección Libros Homenaje N° 2, Caracas, Venezuela.
- Apitz, Juan (2000). **Las Costas Procesales y los Honorarios Profesionales de los Abogados. Tomo I.** Editorial Jurídica ALVA, S.R.L., Caracas.
- Aquino, Mario (2004). **Justificación de los Privilegios y Prerrogativas Contenidas en la Nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.** Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.
- Araujo Juárez, José (2007). **Derecho Administrativo, Parte General.** Ediciones Paredes. Caracas-Venezuela.
- Arias, Fidias (1999). **El Proyecto de Investigación, Guía para su Elaboración, (3ra. Edición).** Editorial Episteme, Caracas.
- Arismendi, Alfredo (2004). **Derecho Constitucional Tomo I. Materiales para el Estudio de la Carrera de Derecho. Tercera Edición. Tomo I.** Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Derecho Público.
- Balestrini, Mirian (2006). **Como se Elabora el Proyecto de Investigación, (Séptima Edición).** Consultores Asociados, Servicio Editorial, Caracas.
- Balzán, José (1986). **Lecciones de Derecho Procesal Civil, Revisado y Actualizado, 2da. Edición.** Editorial Sulibro, C.A., Caracas, 1986.
- Barnes, Javier (1993). **La Tutela Judicial Efectiva en la Constitución Alemana. La Protección Jurídica del Ciudadano (Procedimiento Administrativo y Garantía Jurisdiccional). Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez. Tomo I.** Editorial Civitas, S.A., Madrid.

- Bello, Humberto (1989). **Procedimiento Ordinario**. Mobil Libros, Caracas.
- Bello, Humberto y Bello, Antonio (1995). **Teoría General del Proceso, 8va Edición, Corregida y Actualizada**. Mobil Libros, Caracas.
- Beltrán de Felipe, Miguel (1995). **El Poder de Sustitución en la Ejecución de las Sentencias Condenatorias de la Administración. Primera Edición. Primera Edición**. Editorial Civitas, S.A., Madrid.
- Brewer-Carías, Alan (1987). **Estado de Derecho y Control Judicial. Justicia Constitucional, Contencioso-Administrativo y Derecho de Amparo**. Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, Madrid, España.
- _____ (2009). **El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del Procedimiento Administrativo. Colección Estudios Jurídicos Nº 16. Octava Edición**. Editorial Jurídica Venezolana.
- _____ (2010): **Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Colección de Textos Legislativos Nº 47**. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- Calvo, Emilio (2005). **Código de Procedimiento Civil**. Ediciones Libra, C.A., Caracas - Venezuela.
- _____ (2013). **Procedimiento Civil Ordinario Venezolano**. Ediciones Libra, C.A., Caracas.
- Camacaro, Ramón (2008). **La Condenatoria del Estado venezolano en Costas Procesales**. Universidad Católica Andrés Bello, Valencia.
- Canova, Antonio (1998). **Reflexiones para la Reforma del Sistema Contencioso Administrativo Venezolano**. Sherwood, Caracas.
- _____ (2006). **Nuevos Criterios Jurisprudenciales en el Contencioso Administrativo Venezolano. Congreso Internacional de Derecho Administrativo. Homenaje al Prof. Luís H. Farías Mata**. UCAB, Caracas.
- _____ (2009). **Perspectivas del Contencioso Administrativo Venezolano. El Contencioso Administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia**. Ediciones FUNEDA (Fundación de Estudios de Derecho Administrativo) Caracas.

- Carnelutti, Francesco (2008). **Instituciones del Proceso Civil. Colección Clásicos del Derecho. Tomo I.** Editorial Atenea, C.A., Caracas – Venezuela.
- Couture, Eduardo (1979). **Estudios de Derecho Procesal Civil. El Juez, Las Partes y el Proceso. Tomo III.** Ediciones Depalma, Buenos Aires.
- Chavero, Rafael (2001). **El Nuevo Régimen del Amparo Constitucional en Venezuela.** Editorial Sherwood, Caracas.
- Delgado, Javier (1993). **La Tutela Judicial Efectiva en la Constitución Alemana. La Protección Jurídica del Ciudadano (Procedimiento Administrativo y Garantía Jurisdiccional). Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez. Tomo II.** Editorial Civitas, S.A., Madrid.
- Dromi, Roberto (1997). **Derecho Administrativo. Sexta Edición, Actualizada.** Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- Fajardo, Ángel (1992). **Compendio de Derecho Constitucional, General y Particular. Décima Edición.** ARTEGRAFÍA, C.A., Caracas.
- Figueiras, Alejandra (2009). **El Contencioso Administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.** Ediciones FUNEDA (Fundación de Estudios de Derecho Administrativo) Caracas.
- Fuenmayor, Verónica (2009). **Las Prerrogativas y Privilegios Procesales de la República en el Proceso Laboral Venezolano.** Universidad del Zulia.
- Gallotti, Alejandro (2011). **Las Prerrogativas del Estado en el derecho Procesal Administrativo, Segunda Edición.** Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas.
- Garay, Juan (2001). **La Constitución, 2da versión.** Gaceta Oficial 5.453 del 24 de marzo de 2000, Caracas, Venezuela.
- García de Enterría, Eduardo (1992). **Hacia una Nueva Justicia Administrativa. Segunda Edición Ampliada.** Editorial Civitas, S.A., Madrid.
- _____ (1994). **La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional.** Editorial Civitas, S.A., Madrid.
- _____ (2007). **Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de Excepción Singular a la Plena**

Jurisdiccional. ¿Un Cambio de Paradigma?. Primera Edición. Editorial Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra).

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás (1997). **Curso de Derecho Administrativo. Tomo I.** Editorial Civitas, S.A., Madrid.

(1997). **Curso de Derecho Administrativo. Tomo II.** Editorial Civitas, S.A., Madrid.

(2004). **Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Novena Edición.** Civitas Ediciones, S.A., Madrid.

Garrido Falla, Fernando (1994). **Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Duodécima Edición.** Editorial Tecnos, S.A. Madrid.

Grau, María (2003). **Los Poderes del Juez Contencioso Administrativo. XXVIII Jornadas J.M. Domínguez Escovar, en Homenaje a la memoria del Dr. Eloy Lares Martínez. Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo.** Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara. Barquisimeto.

Guasp, Jaime (1968). **Derecho Procesal Civil. Tomo Primero, Tercera Edición.** Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

Guillermo, Mayra (2003). **La Condena en Costas Procesales contra los Entes Públicos.** Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Henríquez La Roche, Ricardo (2009). **Comentarios al Código de Procedimiento Civil. Tomo I.** Centro de Estudios Jurídicos de Venezuela, Caracas.

Hernández, José (2009). **Manual Práctica Forense Contencioso Administrativo. Colección Práctica Forense Nº 1.** Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.

Hochman, Helena, y, Montero, Maritza (1982). **Técnicas de Investigación Documental.** Editorial Trillas. México.

Huergo, Alejandro (2000). **Las Pretensiones de Condena en el Contencioso-Administrativo:** Editorial Aranzadi, S.A., Elcano (Navarra).

Hurtado, Jacqueline (2008). **Cómo Formular Objetivos de Investigación, 2da Edición.** Quirón Ediciones. Caracas.

- Lares, Eloy (1992). **Manual de Derecho Administrativo, 9ª Edición.** Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Leal, Salvador (2007). **Teoría del Procedimiento Contencioso Administrativo.** Editores Vadell Hermanos, Valencia - Venezuela-Caracas.
- Linares, Segundo (1953). **Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional.** Editorial Alfa, Buenos Aires, Argentina.
- Martín, Ramón (2003). **Manual de Derecho Administrativo, 22ª Edición.** Editorial Aranzadi, Elcano (Navarra), España.
- Moles Caubet, Alberto (1981). **El Sistema Contencioso Administrativo Venezolano en el Derecho Comparado. Contencioso Administrativo en Venezuela. Colección Estudios Jurídicos Nº 10.** Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- Morelli, Sandra (1996). **La Participación en el Procedimiento Administrativo y en el Proceso Contencioso Administrativo. Temas de Derecho Público Nº 40.** Bogotá, Colombia.
- Morles, Víctor (1979). **Planteamiento y Análisis de Investigaciones.** Ediciones de la Facultad de Humanidades y Educación. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Moya, Edgar (2006). **Derecho Contencioso Administrativo. Segunda Edición.** Editado por MOBILIBROS, Caracas.
- Ortiz-Álvarez, Luís (1999). **La Protección Cautelar en el Contencioso Administrativo.** Editorial Sherwood. Caracas.
- Ortiz-Ortiz, Rafael (2004). **La Teoría General de la Acción en la Tutela de Intereses Jurídicos.** Editorial Frónesis S.A., Caracas.
- _____ (2004). **Teoría General del Proceso. Segunda Edición Adaptado a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.** Editorial Frónesis S.A., Caracas.
- Osorio, Manuel (1981). **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.** Editorial Heliasta. Buenos Aires-Argentina.
- Parra, Galsuinda (2007). **Manual de Derecho Administrativo General, 2da Edición Actualizada.** Editores Hermanos Vadell, Caracas – Venezuela- Valencia.

- Perreca, Vincenza (2008). **El Principio de Igualdad Procesal Frente a las Potestades del Juez de Amparo en el Proceso Venezolano**. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.
- Pineda, Pedro (1978). **Lecciones Elementales de Derecho Procesal Civil. Tomo I, Tercera Edición**. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.
- Puppio, Vicente (2006). **Teoría General del Proceso. Séptima Edición, Revisada y Ampliada**. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.
- Quillet (1978). **Diccionario Enciclopédico. 8va Edición**. Editorial Cumbre, S.A., México, D.F.
- Real Academia Española (2001). **Vigésima Segunda Edición. Diccionario de la Lengua Española**. Espasa. Madrid.
- Rengel-Romberg, Arístides (2003). **Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano. Volumen II**. Organización Gráficas Capriles C.A., Caracas.
- Rodríguez, Nelson (1983). **El Sistema Contencioso – Administrativo Venezolano y la Jurisdicción Contencioso – Administrativa**. Editorial Jurídica Alva, S.R.L., Valencia, Venezuela.
- Rondón de Sansó, Hildegard (1983). **El Procedimiento Administrativo. Colección Estudios Nº 1, Segunda Edición Revisada**. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.
- _____ (1995). **Teoría General de la Actividad Administrativa – Organización. Actos Internos**. Editado por Librería Álvaro Nora, Caracas.
- Sabino, Carlos (1976). **El Proceso de Investigación**. El Cid Editor. Caracas.
- Sansó, Beatrice (2006). **El Contencioso Administrativo, en el Ordenamiento Jurídico Venezolano y en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. III Jornadas sobre Derecho Administrativo Carabobo. Homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó**. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas.
- Santamaría, Juan (2002). **Principios de Derecho Administrativo, Volumen I, Cuarta Edición**. Editorial Centro de Estudios Ramón Araces, S.A., Madrid – España.

- _____ (2002). **Principios de Derecho Administrativo, Volumen II, Tercera Edición.** Editorial Centro de Estudios Ramón Araces, S.A., Madrid – España.
- Taborga, Huáscar (1982). **Como Hacer una Tesis.** Editorial Grijalbo, S.A., México, D.F.
- Torrealba, Miguel (2006). **Manual de Contencioso Administrativo (Parte General).** Editorial Texto, C.A., Caracas, Venezuela.
- _____ (2009). **Las Demandas Contra Los Entes Públicos (Manual de Práctica Forense Contencioso Administrativo).** Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- Universidad de Santa Fe de Bogotá (1996). **Normas para la Presentación de Tesis de Grado.** Editorial ICONTEC. NC. 1307, Bogotá.
- Universidad Pedagógica Experimental Libertador (2002). **Investigación Educativa, Primera Parte.** Caracas.
- Universidad Santa María (2001). Normas para la Elaboración, Presentación y Evaluación de los Trabajos Especiales de Grado. Caracas.
- Urosa, Daniela (2003). **Tutela Judicial Efectiva Frente a la Inactividad Administrativa en el Derecho Español y Venezolano.** Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas-Venezuela.
- Véliz, Arnoldo (2009). **Cómo Hacer y Defender una Tesis. 15va Edición.** Editorial Texto, C.A., Caracas.
- Véscovi, Enrique (1984). **Teoría General del Proceso.** Editorial Temis, Bogotá, Colombia.
- _____ (1988). **Los Recursos Judiciales y Demás Medios Impugnatorios en Iberoamérica.** Ediciones Depalma, Buenos Aires.
- Zagrebelsky, Gustavo (1992). **El Derecho Dúctil. Ley, Derechos, Justicia.** Editorial Trotta, S.A., Torino, Italia.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS CONSULTADOS:

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. **Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario**, 19 de febrero de 2009.

Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. **Gaceta Oficial N° 5.892 Extraordinario**, 31 de julio de 2008.

Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Tributario. **Gaceta Oficial N° 6.152 Extraordinario**, 18 de noviembre 2014.

Ley de Reforma Parcial del Código de Procedimiento Civil. **Gaceta Oficial N° 4.209 Extraordinario**, 18 de septiembre de 1990.

Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. **Gaceta Oficial N° 34.060**, 27 de septiembre de 1988.

Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional. **Gaceta Oficial N° 1.660 Extraordinario**, 21 de junio 1974.

Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. **Gaceta Oficial N° 39.451**, 22 de junio de 2010.

Ley Orgánica Procesal del Trabajo. **Gaceta Oficial N° 37.504**, 12 de agosto de 2002.

SENTENCIAS REVISADAS:

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, **Sentencia N° 576, de fecha 27 de abril de 2001**, Acción de Amparo Constitucional, interpuesta por la abogada María Josefina Hernández, contra el Juez Superior Provisorio Saúl Bravo Romero, como costas de amparo y reparación de daño moral presuntamente causado a la accionante con ocasión de un juicio civil

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, **Sentencia N° 708, de fecha 10 de mayo de 2001**, Acción de Amparo Constitucional, interpuesta por los abogados Jesús Montes de Oca Escalona y Nancy Montaggioni Rodríguez.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, **Sentencia N° 85, de fecha 24 de enero de 2002**, demanda de Derechos e Intereses Difusos o Colectivos, interpuesta Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal (ASODEVIPRILARA).

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, **Sentencia N° 2333, de fecha 02 de octubre de 2002**, Acción de Amparo Constitucional, interpuesta por la contribuyente FIESTA, C.A.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, **Sentencia N° 172, de fecha 18 de febrero de 2004**, Acción de Interpretación, interpuesta por la ciudadana Alexandra Margarita Stelling Fernández.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, **Sentencia N° 5007, de fecha 15 de diciembre de 2005**, Acción de Amparo Constitucional, interpuesta por el ciudadano Andrés Sanclaudio Cavellas.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, **Sentencia N° 93, de fecha 01 de febrero de 2006**, Recurso por Abstención, Asociación Civil BOGSIVICA.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, **Sentencia N° 1582, de fecha 21 de octubre 2008**, Pretensión de Nulidad por Razones de Inconstitucionalidad, interpuesta por los ciudadanos Jorge Neher Álvarez y Hernando Díaz Candía.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, **Sentencia N° 1184, de fecha 22 de septiembre de 2009**, Acción de Nulidad Parcial por Razones de Inconstitucionalidad, contra los artículos 42, 48, 151, 170, 178 y 185 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, publicada el 13 de agosto de 2002, en la Gaceta Oficial N° 37.504, Extraordinario, interpuesta por los abogados Yaritza Bonilla Jaimes y Pedro Luís Fermín.