

# LAS “PRERROGATIVAS PROCESALES DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO”, A PROPÓSITO DEL FALLO N° 732/2015 DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Gabriel Sira Santana<sup>1</sup>

**Resumen:** *La colaboración consiste en un repaso de los principales argumentos ofrecidos por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, al pronunciarse en diferentes casos sobre si las empresas del Estado gozaban, o no, de prerrogativas procesales.*

**Palabras clave:** *Sala Constitucional – Empresas del Estado – Prerrogativas procesales – Argumentación.*

**SUMARIO.** Introducción. I. Los argumentos de la Sala Constitucional en el fallo N° 732/2015 (CASO: PDVSA PETRÓLEO, S.A.). 1. Sobre el hecho que la Sala Constitucional estableció en un fallo anterior que las empresas del Estado gozan de las mismas prerrogativas procesales que la República. 2. Sobre el hecho que la legislación vigente otorga a la República prerrogativas procesales. II. Los argumentos de la Sala Constitucional en los casos anteriores al fallo N° 732/2015. 1. Fallos en los que se concluye que las empresas del Estado no son beneficiarias de las prerrogativas de la República. 2. Fallos en los que se concluye que las empresas del Estado son beneficiarias de las prerrogativas de la República. Comentario final.

## INTRODUCCIÓN

Conforme al ordenamiento jurídico venezolano, la República cuenta con una serie de “privilegios y prerrogativas procesales”<sup>2</sup> que le “son irrenunciables y deben ser aplicados por las autoridades judiciales en todos los procedimientos ordinarios y especiales en que sea parte”. Así lo establece

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad Central de Venezuela (2013). Investigador del Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP).

<sup>2</sup> A pesar de que a nivel legislativo se tratan como sinónimos, la doctrina suele diferenciarlos e indica que los privilegios son ventajas de contenido patrimonial que “permiten a la Administración principalmente la realización de sus créditos y que la eximen del pago de derechos de actuación”, mientras que las prerrogativas son “regulaciones derogatorias del régimen procedimental común cuando es la Administración la que actúa como parte o como interviniente en un procedimiento judicial”. Véase Eugenio Hernández-Bretón: “Prerrogativas procesales de los estados extranjeros y organizaciones internacionales en caso de demandas laborales intentadas por personal local ante tribunales nacionales”. *Revista de Derecho*. N° 30. TSJ. Caracas, 2009, pp. 227-251.

el artículo 65 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República<sup>3</sup> (en lo sucesivo, DRVF-LOPGR).

El decreto ley mencionado no es el único que contiene una disposición de esta naturaleza: la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público<sup>4</sup> indica que "[l]os estados tendrán, los mismos privilegios y prerrogativas fiscales y procesales de que goza la República" (artículo 36), mientras el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>5</sup> (en lo sucesivo, DRVF-LOAP) precisa que "[l]os institutos públicos o autónomos gozarán de los privilegios y prerrogativas que la ley acuerde a la República, los estados, los distritos metropolitanos o los municipios" (artículo 100).

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal<sup>6</sup> hace lo propio –respecto a los municipios– en los artículos 153 y siguientes que, vale acotar, "serán aplicables a los distritos metropolitanos en cuanto sean procedentes" (artículo 29)<sup>7</sup>.

En este sentido resulta claro que el legislador nacional –a pesar de que a nivel constitucional se propugna la igualdad y la justicia como valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico y de la actuación de la República en general<sup>8</sup>– consideró que la República, los estados, los municipios, los distritos metropolitanos y los institutos públicos o autónomos han de contar con un *halo de protección* –que, en la práctica, puede traducirse en un desmembramiento de la tutela jurídica efectiva del particular– que parte de la doctrina ha entendido como necesario para que la Autoridad Administrativa alcance "una adecuada satisfacción del interés general, el cual, implica

---

<sup>3</sup> Gaceta Oficial N° 5.892 Extraordinario del 31-07-2008.

<sup>4</sup> Gaceta Oficial N° 39.140 del 17-03-2009.

<sup>5</sup> Gaceta Oficial N° 6.147 Extraordinario del 17-11-2014.

<sup>6</sup> Gaceta Oficial N° 6.015 Extraordinario del 28-12-2010.

<sup>7</sup> Dentro de las disposiciones de esta ley se encuentra la obligación de los funcionarios judiciales de citar al síndico procurador municipal en caso de demandas contra el municipio y notificarlo de toda sentencia definitiva o interlocutoria, así como notificar al alcalde de toda actuación que obre en contra de los intereses patrimoniales del municipio; que la demanda se entenderá como contradicha en todas sus partes si el municipio no contesta; que el síndico procurador municipal no podrá convenir, desistir, transigir ni comprometer en árbitros sin la autorización escrita del alcalde; y que los bienes, rentas, derechos y acciones del municipio son inembargables. Adicionalmente, la ley establece cómo procederá la condena en costas contra el municipio y lo referido a la ejecución –voluntaria y forzosa– de la sentencia.

<sup>8</sup> Artículo 2 de la Constitución de la República. Publicada en Gaceta Oficial N° 36.860 del 30-12-1999. Reimpresión en N° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000. Enmendada según N° 5.908 Extraordinario del 19-02-2009.

lógicamente una desigualdad de las partes", ya que debe prevalecer el "interés superior" entendido como "el Estado a favor de la colectividad"<sup>9</sup>.

Ahora bien, estas prerrogativas no son una construcción novedosa en nuestro ordenamiento. Muestra de ello es, por ejemplo, la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público de 1955<sup>10</sup> que incluía –entre otras– disposiciones relativas a la obligación de los jueces de notificar al Procurador de la Nación sobre toda actuación que se practicase en los juicios en que la Nación o el Fisco fuese parte (artículo 54) y que realizada la citación del Procurador empezaría a correr un lapso de 15 días laborables luego del cual se consideraría "consumada la citación" (artículo 56).

Es decir, que nos encontramos ante una situación jurídica de larga trayectoria en nuestro Derecho y que, a pesar de ello, nunca ha estado exenta de críticas que la califican como violatoria del principio de igualdad procesal y una reminiscencia de los órdenes absolutistas<sup>11</sup>; aun cuando otros obran en su defensa<sup>12</sup>.

En cualquier caso, sobre lo que no existe duda es que las prerrogativas, dado su carácter de "privilegios que ostentan (...) los órganos y entes del Estado en el campo judicial, es decir, una situación especial y ventajosa que presenta la Administración Pública ante los particulares en la consecución o

---

<sup>9</sup> Véase, en general, Alejandro Gallotti: *Las prerrogativas del Estado en el derecho procesal administrativo*. Funeda. Caracas, 2011, p. 31. El autor parte de la noción de "régimen jurídico exorbitante" desarrollada en José Araujo-Juárez: *Derecho Administrativo parte general*. Paredes. Caracas, 2010, pp. 11-13. Conforme a Gallotti, los privilegios y prerrogativas se han justificado en el hecho que, al ser la Administración Pública gestora del bienestar de los particulares, ella debe ser protegida a fin de que se garantice la eficacia de su actuar puesto que el patrimonio que maneja está destinado a la satisfacción del llamado interés general o colectivo.

<sup>10</sup> Gaceta Oficial N° 24.726 del 23-04-1955. La ley no es el antecedente más remoto de la figura ya que en textos normativos anteriores se incluían disposiciones similares. Véase Allan Brewer-Carías: "Comentarios sobre la naturaleza y alcance de la intervención del Procurador General de la República en juicios en los que esta tenga interés". *Revista de Derecho Público*. N° 21. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1985, pp. 44-61.

<sup>11</sup> Véase sobre esta idea en general Luis Herrera Orellana: "Derecho Administrativo y libertad: o de por qué el Derecho Administrativo venezolano no ha respetado ni promovido la libertad". *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N° 2. Universidad Monteávila. Caracas, 2014, pp. 71-94. Indica el autor que la doctrina nacional ha errado durante años al sostener "que la Administración, por ser la garante del interés general, debía estar, como en los tiempos del absolutismo, legítimamente por encima de los individuos, de los ciudadanos, y que los derechos de éstos, como se hacía en el Estado liberal, no podían invocarse como un obstáculo a la acción de aquella". Recordamos que, justamente, es este interés general el que suele argumentarse como el justificativo de las prerrogativas de la República.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, René Lepervanche Parparcen. *Privilegios del Fisco en el derecho venezolano*. Tip. Caracas, 1946.

desarrollo de la litis"<sup>13</sup>, deben estar previstas en la Ley e interpretarse de forma restrictiva.

Así lo sostuvo –por ejemplo– la Corte Suprema de Justicia en el año 1966<sup>14</sup> y, más recientemente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (en lo sucesivo, SC/TSJ) en diversos fallos, en su mayoría referidos a cuestiones de índole municipal<sup>15</sup>.

No obstante lo anterior, esta "línea argumentativa" que había venido siguiendo con cierta consistencia la SC/TSJ, sobre la interpretación restrictiva y previsión legal expresa de las prerrogativas a favor de la Administración Pública, sufrió recientemente un *vuelco* ya que, mediante fallo N° 732 del 18 de junio de 2015<sup>16</sup>, la Sala, al conocer de una revisión constitucional solicitada por PDVSA PETRÓLEO, S.A., determinó que la decisión objeto de consulta no tomó en cuenta que dicha sociedad mercantil "es una empresa del Estado Venezolano con rango constitucional, beneficiaria de las prerrogativas procesales que la Ley le confiere a la República Bolivariana de Venezuela, y que por tanto, sus bienes no pueden ser objeto de medidas de embargo preventivo, ni ejecutivo"; desconociendo así la Sala no solo su propia *doctrina* (que ignoró abiertamente en el fallo en cuestión) sino, también, el texto de las normas que conforman nuestro ordenamiento y claramente señalan quienes gozan de tales prerrogativas (y, por interpretación a contrario, quienes no).

---

<sup>13</sup> A. Gallotti: *Las prerrogativas del Estado en... op. cit.*, p. 29.

<sup>14</sup> Véase José Carmona: "La exención de condenatoria en costas procesales en el proceso laboral venezolano". *Gaceta Laboral*. Vol. 16. N° 3. Universidad del Zulia. Maracaibo, 2010, pp. 319-331.

<sup>15</sup> Véase los fallos N° 1582 del 21-10-2008 (caso: Jorge Neher Álvarez y otro) y N° 1331 del 17-12-2010 (caso: Joel Ramón Marín Pérez). Disponibles en <http://goo.gl/5jxXZI> y <http://goo.gl/ZWmyRN>, respectivamente. Conforme al primero de los fallos identificados "el reconocimiento de prerrogativas o privilegios a favor de la Administración es entonces, viable, por el interés que, en un momento dado, exista en dar protección a determinado bien o valor jurídico a través de esta institución; sin embargo, los mismos son de interpretación restringida (...) lo que exige, en primer término, el respeto de los derechos fundamentales del individuo; y en segundo lugar, requiere que su estipulación sea expresa y explícita; de allí que, la búsqueda de el [sic] equilibrio se imponga, no estando permitido al Legislador instaurar tales excepciones de manera genérica e imprecisa, sin considerar la incidencia que su vigencia pueda ocasionar en los derechos fundamentales". Por su parte, el segundo fallo indica que las normas que regulan las prerrogativas "deben ser materia de interpretación restrictiva, en tanto suponen una limitación legal de los derechos fundamentales de igualdad y de tutela judicial efectiva" y, en tal sentido, "las limitaciones que se producen con la existencia de las prerrogativas y privilegios de los entes públicos -en general- han de imponerse sólo por razones de estricta necesidad y conforme al principio de proporcionalidad y excepcionalidad".

<sup>16</sup> Disponible en <http://goo.gl/viGr9v>.

Hechas las consideraciones anteriores, dedicaremos las próximas páginas al estudio de los argumentos que empleó la Sala Constitucional para justificar el dispositivo de este fallo –y otros en casos similares– sobre las “prerrogativas procesales de las empresas del Estado”, a fin de conocer si tales decisiones se han tomado partiendo de argumentos de valor (bien sean a favor o en contra) o si, por el contrario, han imperado las falacias argumentativas.

## I. LOS ARGUMENTOS DE LA SALA CONSTITUCIONAL EN EL FALLO N° 732/2015 (CASO: PDVSA PETRÓLEO, S.A.)

La afirmación realizada por la SC/TSJ de que PDVSA PETRÓLEO, S.A. goza de las prerrogativas procesales que la Ley le confiere a la República, por ser una empresa del Estado, se basó en los siguientes argumentos<sup>17</sup>:

- a. El DRVF-LOAP establece que “[l]as Empresas del Estado son personas jurídicas de derecho público constituidas de acuerdo a las normas de derecho privado, en las cuales la República, los estados, los distritos metropolitanos y los municipios (...) tengan una participación mayor al cincuenta por ciento del capital social” (artículo 103). Dichas empresas se rigen por la legislación ordinaria, este decreto ley y las demás normas aplicables (artículo 108). Sobre este punto, la Sala se limitó a citar el contenido de los artículos indicados<sup>18</sup>.
- b. La Ley Orgánica Procesal del Trabajo<sup>19</sup> determina que en los procesos que involucren derechos, bienes o intereses patrimoniales de la República, los jueces deben observar los privilegios y prerrogativas consagrados en leyes especiales. Al igual que respecto al DRVF-LOAP, la Sala se limitó a citar el artículo (en este caso, el 12).

---

<sup>17</sup> Como se conoce, un argumento es “aquel conjunto de afirmaciones, llamadas *premisas*, que son utilizadas como razones para apoyar o justificar otra afirmación, llamada *conclusión*”. Véase David Martínez Zorrilla: *Metodología jurídica y argumentación*. Marcial Pons. Madrid, 2010, p. 190.

<sup>18</sup> La Sala, en realidad, se refiere a los artículos 102 y 107 del decreto ley pero hemos de recordar que, en virtud de la ley habilitante publicada en la Gaceta Oficial N° 6.112 Extraordinario del 19-11-2013, el decreto ley homónimo del año 2008 (al que hace referencia la Sala) fue derogado al publicarse en Gaceta Oficial N° 6.147 Extraordinario del 17-11-2014 el nuevo DRVF-LOAP. Al respecto, véase Miguel Ángel Torrealba Sánchez: “Las sucesivas reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública: 2008-2014. Cambiando todo para que nada cambie”. *Revista de Derecho Público*. N° 140. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015, pp. 113-123. Vale señalar que los artículos relativos a las empresas del Estado no sufrieron modificaciones, salvo por el cambio de numeración.

<sup>19</sup> Gaceta Oficial N° 37.504 del 13-08-2002.

- c. El DRVF-LOPGR prevé que los privilegios y prerrogativas procesales de la República deben aplicarse en "todos los procedimientos (...) en que sea parte la República"; por lo que, si ella es condenada en juicio, el tribunal de la causa debe notificar al Procurador General que informará sobre la forma de ejecución. Si la propuesta es rechazada en dos oportunidades por el interesado –o si no se presenta propuesta alguna– corresponde al tribunal determinar la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado en el fallo atendiendo a las pautas que para ello previó el legislador<sup>20</sup>. Nuevamente, la Sala se limitó a citar los artículos que invoca (a saber: 65, 87, 88 y 89).
- d. La SC/TSJ, en fallo N° 281 del 26-02-2007<sup>21</sup> (caso: PDVSA PETRÓLEO, S.A.), estableció que "PDVSA Petróleo, S.A., es una empresa del estado [sic] beneficiaria de las prerrogativas procesales que la Ley le confiere tanto a la República Bolivariana de Venezuela como a una serie de entes de derecho público similares".
- e. La Sala de Casación Social desconoció dicho fallo y no tomó en cuenta que "la sociedad mercantil PDVSA PETRÓLEO S.A., es una empresa del Estado Venezolano con rango constitucional, beneficiaria de las prerrogativas procesales que la Ley le confiere a la República Bolivariana de Venezuela, y que por tanto, sus bienes no pueden ser objeto de medidas de embargo preventivo, ni ejecutivo".
- f. En virtud de lo anterior, se declara con lugar la revisión constitucional solicitada al haberse violentado, en criterio de la SC/TSJ, el derecho a la defensa y a la tutela jurídica efectiva de la sociedad indicada al aplicársele un procedimiento distinto al previsto en los artículos 87 y 88 del DRVF-LOPGR.

Vista así la motivación brindada por la SC/TSJ para sostener que las empresas del Estado gozan de las mismas prerrogativas procesales que la República, nos corresponde determinar si nos encontramos entonces ante argumentos *buenos o malos* (falaces), para conocer si la conclusión arribada por la Sala –ello es, que las empresas del Estado son beneficiarias de las prerrogativas procesales que el legislador concede a la República– deriva,

---

<sup>20</sup> Conforme al artículo 88 del DRVF-LOPGR, la ejecución depende de si se trata de cantidades de dinero (se ordena que se incluya el monto a pagar en la partida respectiva de los próximos dos ejercicios presupuestarios) o entrega de bienes (se debe poner en posesión de los mismos a quien corresponda salvo que estén afectados al uso público, actividades de utilidad pública o servicios públicos, pues, en estos casos, se acordará la fijación del precio mediante avalúo).

<sup>21</sup> Disponible en <http://goo.gl/rHCxIs>.

efectivamente, de premisas normativas y fácticas verdaderas o correctas que fungen como justificativos reales y lógicos para la toma de esta decisión.

En este sentido, respecto al caso comentado, podemos identificar dos razonamientos o argumentos principales que sirven de base a la decisión de la Sala: (1) La SC/TSJ indicó en un caso anterior que PDVSA PETRÓLEO, S.A., al ser una empresa del Estado, es beneficiaria de las prerrogativas procesales que la Ley le confiere a la República; y (2) La legislación vigente concede a la República un conjunto de prerrogativas procesales que han de aplicarse en todos los procedimientos judiciales en que ella sea parte. Pasamos de seguida a realizar algunas consideraciones al respecto.

### 1. Sobre el hecho que la Sala Constitucional estableció en un fallo anterior que las empresas del Estado gozan de las mismas prerrogativas procesales que la República

Este razonamiento puede ser calificado dentro de los que la doctrina<sup>22</sup> define como "argumentos de autoridad" ya que la Sala expresa que, como en el pasado ella señaló que tales empresas contaban con las tales prerrogativas, ello es motivo suficiente para reiterarlo en este caso. Vale decir, sin aportar algún otro elemento de valor o reflexiones teórico-jurídicas que *enlacen* este precedente con el asunto debatido pues, simplemente, la Sala se limita a señalar que decidió al respecto en un caso anterior, citó el extracto respectivo, y asumió que ello era razón suficiente para motivar su decisión<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Véase Levis Zerpa: "La argumentación jurídica". *Curso de capacitación sobre razonamiento judicial y argumentación jurídica*. TSJ. Caracas, 2006, p. 253.

<sup>23</sup> Este modo de argumentar de la Sala no es un hecho aislado. Muestra de ello es el fallo N° 1176 del 15-09-2015 en el que la Sala, al conocer de la constitucionalidad del Decreto N° 1.989 mediante el cual se declaró el Estado de Excepción en los municipios Indígena Bolivariano Guajira, Mara y Almirante Padilla del estado Zulia, desechó los escritos de alegatos consignados por los ciudadanos Andrés Velásquez y Julio Pérez "por cuanto los argumentos esgrimidos por estos están dirigidos a cuestionar la constitucionalidad de las medidas establecidas en el aludido decreto, sobre la base de razonamientos jurídicos que fueron objeto de control por esta Sala en la sentencia n°.1173 del 28 de agosto de 2015 y en la sentencia n°. 1174 del 8 de septiembre de 2015, en la que se realizaron amplios análisis sobre la constitucionalidad y adecuación de la normativa establecida en el Decreto n°. 1.950 y en el Decreto n°. 1.969, cuyas circunstancias fácticas derivan de las mismas en las que se fundamenta el decreto objeto de control en esta oportunidad, cuya constitucionalidad aquí se declara". Es decir, que la Sala Constitucional no solo considera que es premisa *suficiente* el hecho de basar su decisión en lo dicho en un caso anterior –citando el mismo– sino que, conforme a este fallo, habrá también una *correcta argumentación* si ella remite simplemente a la lectura de un fallo anterior –sin citar su contenido– en el que se hayan realizado "amplios análisis" normativos y fácticos; a pesar de que claramente existen motivos y circunstancias que impedirían sostener que nos encontramos ante la llamada cosa juzgada. Único caso en el que, consideramos, sería posible remitir a otra decisión *in extenso*, sin requerirse mayor

Adicionalmente consideramos oportuno destacar que, aun cuando la Sala pretende zanjar toda discusión citándose a sí misma –aprovechando, a su vez, para hacer saber a la Sala de Casación Social que “desconoció el fallo antes transcrito”; a pesar de que el mismo carece de carácter vinculante<sup>24</sup>–, en nuestro criterio, resulta incorrecto arribar a la conclusión ya indicada (las empresas del Estado gozan de las prerrogativas de la República) partiendo de la premisa que adopta la Sala (ella, en un caso anterior, indicó que era así) si se considera que, también en el pasado, la propia SC/TSJ ha dicho que tales prerrogativas no resultan extensibles a las empresas del Estado<sup>25</sup>. Tal y como se verá en el próximo aparte.

Motivado a lo anterior, este argumento empleado por la Sala podría ser calificado como una falacia “*ad verecundiam*”<sup>26</sup> ya que no solo hay un uso indebido de la autoridad –al considerarse como alguien infalible y cuyas decisiones deben ser “obedecidas” por la colectividad, aunque ella misma ha cambiado de criterio en más de una ocasión– sino, también, porque la Sala apela a su propia autoridad cuando esta, para que el argumento tenga verdadero valor, debe provenir de un tercero<sup>27</sup>.

---

análisis o labores de enlace, pues el asunto ya habría sido decidido con identidad de sujeto, objeto y causa.

- <sup>24</sup> Conforme al artículo 335 del texto constitucional, solo “[l]as interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República”; por lo que, en este caso, al no encontrarnos ante una decisión de esta naturaleza, nada obstaba para que la Sala de Casación Social *desconociera* el fallo, pues sencillamente no estaba atada al mismo. Véase Rafael Badell Madrid: “Las competencias de la Sala Constitucional”. *Revista Derecho y Sociedad*. N° 3. Altolitho. Caracas, 2002, pp. 13-48.
- <sup>25</sup> En el fallo N° 1582 del 21-10-2008 (identificada en nota al pie N° 15), la Sala Constitucional indicó que “los privilegios procesales [...] no pued[e]n hacerse extensivos, por ejemplo, a las empresas del Estado”. Este precedente es, inclusive, más reciente que el adoptado por la Sala como base de su argumentación, por lo que estaríamos frente a un cambio (o retoma) de criterio sin que el sentenciador se pronuncie al respecto.
- <sup>26</sup> Véase Christopher Tindale: “La falacia y la apelación a la autoridad”. *De las falacias: argumentación y comunicación*. Biblos. Buenos Aires, 2008, pp. 151-172.
- <sup>27</sup> Señalan los autores que “en el argumento de autoridad existen tres sujetos: el orador (en nuestro caso el juez), el auditorio al que va dirigida la argumentación (en definitiva, los espectadores a persuadir) y, en tercer lugar, la autoridad invocada. Estos tres sujetos en una argumentación ordinaria son tres personas distintas, pero cuando es un Tribunal Constitucional el que emplea el argumento de autoridad a través del recurso a su propia jurisprudencia, dos de estas tres partes coinciden, ya que el autor del discurso (el orador) y la autoridad invocada son la misma persona: el Tribunal Constitucional. Por lo tanto se produce el fenómeno de que una autoridad se invoca a sí misma”. Véase Francisco Ezquiaga Ganuzas: *La argumentación en la justicia constitucional*. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín, 2008, p. 425.

## 2. Sobre el hecho que la legislación vigente otorga a la República prerrogativas procesales

En adición al argumento "simple"<sup>28</sup> señalado en el acápite anterior, es posible extraer de las consideraciones para decidir del fallo la siguiente inferencia *tácita* realizada por la SC/TSJ<sup>29</sup>:

- a. **Premisa 1:** La República tiene participación patrimonial en PDVSA PETRÓLEO S.A. por ser esta una empresa del Estado.
- b. **Premisa 2:** El ordenamiento jurídico prevé prerrogativas a favor de la República en los procedimientos en que ella es parte.
- c. **Conclusión:** Las empresas del Estado cuentan con las prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a la República.

Por medio de este argumento en "T"<sup>30</sup> la SC/TSJ, si bien partió de dos premisas verdaderas y que derivan de nuestra legislación vigente, arribó a una conclusión infundada dando lugar a una falacia del tipo "*non sequitur*", ya que la conclusión no sigue –lógicamente– a las premisas.

Lo anterior, debido a que sostener como lo hace la Sala que el hecho de tener la República un interés patrimonial en las empresas del Estado es razón suficiente para que estas últimas gocen de las prerrogativas que el legislador acordó a la primera, es una afirmación que no solo carece de fundamento jurídico –no en vano, la Sala fue incapaz de citar una norma que contenga esa previsión, como ocurre, por ejemplo, respecto a los institutos públicos o autónomos (artículo 100 del DRV-F-LOAP, citado al inicio de estas páginas)– sino que, adicionalmente, va en contra de esta figura propia del derecho mercantil a través de la cual se pretende que la Administración pueda actuar con mayor flexibilidad en sus relaciones comerciales ajustándose a la legislación ordinaria (de derecho privado), que no prevé prerrogativa alguna<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> La denominación responde a que una sola premisa (lo dicho por la Sala en el pasado) permite llegar a la conclusión. Véase Jorge Borges: "Fichas de estudio". *Retórica y composición hispánicas*. University of Calgary, Alberta, 1999.

<sup>29</sup> Decimos *tácita* porque la Sala se limitó a citar varios artículos de la legislación vigente –sin aportar elementos de valor en la interpretación de las normas que cita– dejando su enlace con el asunto de autos a criterio de quien lea el fallo. Este hecho podría ser considerado como una falacia del tipo "*audiatur est altera pars*" puesto que no se declararon explícitamente todas las premisas del razonamiento.

<sup>30</sup> Las premisas se presentan como razones que deben operar en conjunto para generar la conclusión. Véase J. Borges: *Fichas de estudio... op. cit.*

<sup>31</sup> Sobre las empresas del Estado en general, véase José Peña Solís: *Manual de derecho administrativo*. Tomo III. TSJ. Caracas, 2009, pp. 514-553.

Asimismo, somos de la opinión que declarar que es posible extender estas prerrogativas procesales –cuya sola consagración a favor de la República de por sí da lugar a múltiples interrogantes– a las empresas del Estado, en virtud de la participación patrimonial que puede tener la primera sobre ellas, no solo viola el carácter excepcional de la prerrogativa y su deber intrínseco de previsión legal expresa e interpretación restrictiva, sino que –lo que es incluso más grave– da pie a que, en el futuro, cualquier forma societaria conformada de acuerdo a las normas del derecho ordinario (de naturaleza civil o mercantil) en la que el Poder Público nacional, estatal o municipal tenga participación, podría hacerse beneficiaria de estas mismas prerrogativas gracias a pronunciamientos similares del Poder Judicial a través de los cuales, con una exigua y falaz argumentación, se tienda a adulterar el ordenamiento jurídico vigente “en favor del interés general”.

Todo ello, en claro perjuicio del particular que cada día parece *hundirse* más en la noción de débil jurídico frente a la Administración Pública cuando –paradójicamente– esta nació como una respuesta a los regímenes que atentaban contra las libertades de los individuos.

En este sentido, y analizada como ha sido la argumentación que proporcionó la Sala Constitucional en su fallo para afirmar que las empresas del Estado gozan de las mismas prerrogativas procesales que la República, consideramos provechosa la oportunidad para hacer un baremo –que no pretende ser exhaustivo– de otras decisiones relativamente recientes en las que dicha Sala se pronunció sobre este tema.

Para ello, en el aparte siguiente indicaremos qué argumentos imperaron en esas ocasiones y a cuáles conclusiones se arribaron.

## II. LOS ARGUMENTOS DE LA SALA CONSTITUCIONAL EN LOS CASOS ANTERIORES AL FALLO N° 732/2015

En pro de la claridad de esta colaboración, hemos optado por dividir los pronunciamos en dos grupos, según el fallo concluya –o no– que las empresas del Estado gozan de las mismas prerrogativas que la República.

En cada sección las decisiones fueron ordenadas de modo cronológico y se extrajeron de forma sucinta los argumentos invocados por la Sala a fines de su clasificación y valoración.

1. **Fallos en los que se concluye que las empresas del Estado no son beneficiarias de las prerrogativas de la República**

**N° 2291 del 14-12-2006 (caso: Compañía Anónima de Electricidad del Centro, C.A. – ELECENRO)<sup>32</sup>.**

La Sala Constitucional parte de la idea que, si bien los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador General de la República de la admisión de toda demanda que obre directa o indirectamente contra los intereses patrimoniales de la República (supuesto que incluiría las acciones intentadas contra las empresas del Estado), ello no equivale a que dichas empresas gocen de las prerrogativas que el legislador acuerda a la República.

Para ello, la Sala realiza la siguiente inferencia (argumento en "T"):

- a. **Premisa 1:** Para que una prerrogativa procesal "sea aplicable a determinado ente público es necesario que exista expresa previsión legal al respecto".
- b. **Premisa 2:** Aun cuando el DRVF-LOAP consagra prerrogativas a entes distintos a la República, la norma no las extiende a las empresas del Estado.
- c. **Conclusión:** Las empresas del Estado no gozan de las mismas prerrogativas que la República.

Este razonamiento se encuentra en consonancia con lo dicho por la doctrina y, consideramos, es la solución lógica que se obtiene al interpretar y aplicar nuestro ordenamiento jurídico, por lo que estaríamos en presencia de un *buen argumento* que tiende a la protección efectiva de los derechos fundamentales del individuo, así como los valores y principios republicanos que prevé nuestro texto Constitucional.

**N° 1506 del 09-11-2009 (caso: Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico – CADAPE)<sup>33</sup>.**

La Sala, valiéndose de un argumento de autoridad, indica que en al menos dos oportunidades diferentes<sup>34</sup> y anteriores al caso en cuestión ha establecido como "doctrina vinculante"<sup>35</sup> que las Empresas del Estado –por el

---

<sup>32</sup> Disponible en <http://goo.gl/Lsib9W>.

<sup>33</sup> Disponible en <http://goo.gl/6ImChz>.

<sup>34</sup> Fallos N° 2291/2006 (caso: ELECENRO) y N° 1582/2008 (caso: Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional). Sobre esta última véanse las notas al pie 15 y 25.

<sup>35</sup> Si bien sobre este argumento podría reiterarse lo ya dicho en cuanto al fallo N° 732/2015 respecto a cuáles sentencias de la SC/TSJ tienen carácter vinculante (véase nota al pie 24), consideramos que no estamos frente a una reflexión del todo errada por el hecho que la decisión que toma la Sala posee valor –más que por ser "doctrina vinculante"– en virtud del

solo hecho de serlo— no gozan de las prerrogativas procesales de la República salvo que exista "expresa previsión legal".

En tal sentido, a la decisión que se revisa haber señalado que "(...) la demandada por ser una empresa en la cual el Estado tiene total participación accionaria, es beneficiaria de las prerrogativas a favor de la República", la Sala determinó que se "transgredió el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva de la accionante" (es decir, el particular) y, en consecuencia, el fallo es nulo.

Nótese que lo dicho por el Juez Cuarto Superior del Trabajo del Circuito Judicial Laboral de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas —quien dictó el fallo anulado— es el razonamiento que luego recogerá la Sala en el fallo N° 732/2015, ya analizado, para extender las prerrogativas de la República a PDVSA PETRÓLEO, S.A.

**N° 51 del 18-02-2015 (caso: Bolivariana de Aeropuertos S.A. – BAER)<sup>36</sup>.**

Al no ser un hecho controvertido que BAER es una empresa del Estado, cuyo patrimonio total pertenece a la República, la Sala pasó a determinar si las prerrogativas procesales de esta le resultaban extensibles.

Para ello, la Sala hizo uso de un argumento en "T" similar al del fallo N° 2291/2006, en virtud del cual "se constata la inexistencia de normas que otorguen la posibilidad de que las empresas del Estado gocen de los privilegios y prerrogativas que la Ley acuerda a la República" pues, si bien el ordenamiento jurídico vigente regula "la forma de creación y la legislación que rige a las empresas del Estado", el mismo "no les hace extensivos los privilegios y prerrogativas que la Ley ha acordado a favor de la República". Este razonamiento es reforzado por el argumento de autoridad (nuevamente, citándose a sí misma) que emplea la Sala al indicar que:

La necesidad de que exista expresa previsión legal en estos casos es esencial, y así lo dejó sentado de manera vinculante esta Sala en la sentencia Nro. 2.291 de fecha 14 de diciembre de 2006, caso: *Compañía Anónima Electricidad del Centro, C.A. (ELECENRO)*, ratificada posteriormente, entre otras, en la decisión Nro. 1.506 del 9 de noviembre de 2009, caso: *Marina Erlinda Crespo Ferrer*. En esos fallos esta Sala indicó que para ser extensibles a un ente público los privilegios procesales de la República es indispensable que éstos se encuentren previstos legalmente y

---

hecho que es la consecuencia lógica que se desprende de nuestro ordenamiento jurídico vigente. Tal y como se constata de los precedentes que ella cita y que desarrollan, *in extenso*, el tema de los privilegios y prerrogativas de la República. No obstante lo anterior, se aprecia en este fallo que la Sala vuelve a incurrir en el error de considerar que basta la mera cita de normas y decisiones anteriores —sin enlazarlas con el caso concreto— para que exista una óptima argumentación.

<sup>36</sup> Disponible en <http://goo.gl/qzCUVO>.

más recientemente en sentencia N° 334/2012 (*Caso: Cavim*) que realicen una "actividad de seguridad nacional".

El caso CAVIM será tratado en el siguiente aparte de esta colaboración.

## 2. Fallos en los que se concluye que las empresas del Estado son beneficiarias de las prerrogativas de la República

### N° 281 del 26-02-2007 (caso: PDVSA PETRÓLEO, S.A.)<sup>37</sup>.

En este fallo nos encontramos con un hecho curioso pues la Sala parece tomar como premisa exenta a toda contravención que "PDVSA Petróleo, S.A., es una empresa del estado [sic] beneficiaria de las prerrogativas procesales que la Ley le confiere tanto a la República Bolivariana de Venezuela como a una serie de entes de derecho público similares".

Así, la Sala no parte siquiera de citas al DRV-F-LOPGR y el DRV-F-LOAP –como haría luego en el fallo N° 732/2015– sino que, simple y tajantemente, afirma que ello es así. Prácticamente, como si se tratase de un hecho notorio.

Hemos de recordar que esta decisión es empleada por la Sala en el fallo objeto de estudio en esta colaboración como la premisa de su argumento de autoridad para justificar la conclusión ya conocida, por lo que, gracias a ello, la importancia de esta (des)motivación se acrecienta al ser este fallo la base de la que se hace depender –en buena medida– el N° 732/2015.

Esta situación nos lleva a preguntarnos si es posible hablar de una *correcta argumentación* cuando la decisión que es llamada a autos por el juez de una causa –valiéndose de un argumento de autoridad– carece, en sí misma, de razonamientos propios que le sirvan para justificar determinada conclusión en el caso original (primario), independientemente que luego ella se pretenda extrapolar a otros supuestos similares (casos secundarios)<sup>38</sup>.

Creemos que la respuesta a esta interrogante ha de ser negativa. Más aún, cuando esta decisión presenta un voto salvado –al igual que ocurre en los otros dos casos que reseñaremos en este aparte– en el que se recalca que las prerrogativas, dada su naturaleza e implicaciones contrarias a los derechos fundamentales de los particulares, han de estar "incluidas literalmente en el texto de la norma".

Es decir, que nos encontramos ante un caso en el que la motivación –y, en consecuencia, la conclusión– no fue siquiera capaz de convencer a la

---

<sup>37</sup> Disponible en <http://goo.gl/UpUi85>.

<sup>38</sup> La interrogante puede esquematizarse del modo siguiente: Si la decisión "B" se basa en la conclusión de la decisión "A", y la decisión "A" no posee argumentos de valor que respalden tal conclusión, ¿está la conclusión de la decisión "B" correctamente fundamentada?

totalidad del foro del que emana, por lo que su autoridad –de por sí discutible en base a las razones señaladas en acápites anteriores– es sumamente exigua y, por ende, no podría invocarse como afirmación o premisa suficiente para decidir que estas empresas son beneficiarias de estas prerrogativas.

**N° 0334 del 19-03-2012 (caso: Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares – CAVIM)<sup>39</sup>.**

Como vimos en el apartado anterior, cuando la SC/TSJ propugnaba que las empresas del Estado no gozaban de las mismas prerrogativas que la República, su motivación era lacónica y se basaba en una situación fácilmente comprobable: la ley no les reconoce tales privilegios.

Sin embargo, en los casos en que la Sala opta por la tesis contraria, los argumentos que emplea suelen estar cargados de oscuridad y ambigüedades que no solo dificultan la labor del lector, sino que dejan ver que el propio órgano decisorio no está del todo claro sobre qué decir para llegar a esa decisión.

La Sala, sin lugar a dudas, sabe a cuál conclusión quiere llegar<sup>40</sup> (resguardar intereses patrimoniales y evitarle responsabilidades al Poder Público), no obstante, al no haber una *salida* jurídica obvia que permita tal conclusión, reparamos entonces en cómo la Sala se embarca en la tarea de justificar lo injustificable amparada en que ella es la Autoridad y, por tanto, lo que diga es cierto.

Esta situación puede observarse con detalle en el fallo del caso CAVIM donde, luego de afirmarse que se mantiene el criterio según el cual "las prerrogativas y privilegios que posee la República son de interpretación restrictiva y no pueden ser extendidas a otros entes u órganos públicos, salvo previsión expresa de ley, ya que suponen una limitación legal de los derechos fundamentales de igualdad y de tutela judicial efectiva" –citando para ello el fallo N° 1331/2010– la Sala indica que:

(...) resulta imperativo estimar que en este caso concreto, es aplicable a dicha empresa las prerrogativas procesales de la República, toda vez que, conforme a las normas antes transcritas, la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM), cuenta como accionistas sólo a la República y organismos públicos, como se advirtiera en las líneas que anteceden, además de que la misma ejerce como actividad principal el desarrollo de las industrias militares, expresamente determinada como de utilidad pública, de importancia estratégica

---

<sup>39</sup> Disponible en <http://goo.gl/7QeeBz>.

<sup>40</sup> Sobre cómo el juez argumenta partiendo de la decisión que quiere asentar y luego es que se preocupa por sus fundamentos, véase Alejandro Nieto: *El arbitrio judicial*. Ariel. Barcelona, 2000.

para la Nación y, en definitiva, rigurosamente relacionada con su seguridad y defensa.

(...)

De esta manera, fundamentado en los criterios antes señalados, esta Sala Constitucional fija especial atención a los intereses fundamentales que representa la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM), cuyo accionista es la República Bolivariana de Venezuela, y que, como se señalara anteriormente, ejerce como actividad principal el desarrollo de la industria militar, expresamente determinada como de utilidad pública, de importancia estratégica para la Nación y, en definitiva, rigurosamente relacionada con su seguridad y defensa, motivos que, en este caso concreto, hacen comprensible la necesaria extensión de las prerrogativas procesales de la República a favor de la empresa demandada<sup>41</sup>.

Es decir, la Sala reconoce que las prerrogativas requieren previsión expresa de ley pero luego indica que CAVIM goza de ellas, cuando ninguna de las normas que cita se pronuncia al respecto<sup>42</sup>, por el único hecho que su actividad principal es el desarrollo de una industria calificada como de utilidad pública e importancia estratégica; lo que hace "comprensible la necesaria extensión de las prerrogativas".

Difícil poder encontrar un argumento más falaz y carente de fundamento jurídico que este, en el que la Sala no solo se contradice sino que, por medio de un "*non sequitur*", arriba a una conclusión que nada tiene que ver con la premisa, pues el legislador es meridianamente claro al establecer que estas prerrogativas son de la República y no de personas jurídicas distintas a ella en las que la primera tenga participación. Independientemente de la actividad que realice.

#### **N° 1356 del 16-10-2013 (caso: Nelson Antonio Ojeda)**<sup>43</sup>.

En este caso la Sala reiteró –y citó– lo dicho en los fallos 334/2012 y 281/2007, indicando que ella había fijado criterio respecto a la aplicación de las prerrogativas procesales de la República a las empresas del Estado en virtud de "la actividad de la empresa y los intereses estratégicos de la actividad comercial de ésta, siendo en el primero de los supuestos la actividad de seguridad nacional y en el segundo la actividad petrolera".

---

<sup>41</sup> La "doble cita" no responde a un error en la transcripción del fallo, sino una muestra de cómo la Sala quiere asentar su premisa dentro del foro, reiterándola prácticamente de modo textual a unos pocos párrafos de distancia.

<sup>42</sup> A saber, el DRV-F-LOAP, la LOPT, el DRV-F-LOPGR y los artículos 1, 2, 5, 6 y 7 de las Normas para el Desarrollo de las Industrias Militares, publicadas en Gaceta Oficial N° 1.747 Extraordinario del 24-05-1975.

<sup>43</sup> Disponible en <http://goo.gl/skexnV>.

Partiendo de ello, y al haberse reservado el Poder Público Nacional la actividad cementera "en atención a la importancia fundamental de ésta en el sector operacional de desarrollo urbanístico y estructural de vías públicas", la Sala precisa que "tal actividad al igual que en el caso de la empresa petrolera requieren de un grado de protección diferencial a otras empresas, en función de los intereses públicos que se despliegan" y, por ende:

(...) se aprecia que resultan perfectamente extensibles dichos privilegios a la parte demandada en el presente proceso, no generando la aplicación de la referida prerrogativa procesal –contradicción de la demanda– un atentado contra el derecho a la igualdad procesal, al derecho a la defensa, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, pues la parte demandante en el procedimiento laboral, puede oponer todos los argumentos de hecho y derecho pertinentes en el referido proceso.

Nuevamente, la Sala no solo emplea erróneamente el argumento de autoridad incurriendo en una falacia "*ad verecundiam*" y llega a una conclusión que no se desprende de las premisas ("*non sequitur*") sino, e incluso más preocupante, toma para sí poderes que no le son reconocidos por el ordenamiento jurídico vigente transformándose en un legislador positivo capaz de decidir cuándo las prerrogativas "resultan perfectamente extensibles" y cuándo no.

Véase que la Sala, por interpretación a contrario del fallo, reconoce que las empresas del Estado no gozan de prerrogativas procesales y es en virtud de su *buena merced* que ellas podrán hacerse beneficiarias de las mismas. ¿Es que la materia procedimental no forma parte de la llamada reserva legal, prevista en el artículo 156 numeral 32 de la Constitución de la República y, como tal, corresponde es al Poder Legislativo Nacional su regulación? ¿Cuál es el fundamento jurídico que faculta a la SC/TSJ para determinar cuáles empresas requieren de "un grado de protección diferencial a otras"? ¿Qué norma establece que la SC/TSJ tiene atribución para determinar ese grado, y a cuáles criterios ha de atenderse para su fijación?

Son preguntas que no encuentran una respuesta en el fallo comentado pues, simplemente, la SC/TSJ –nuevamente– hizo valer su condición de *Autoridad* y, al estar sus argumentos amparados por tal imperio, a los particulares –y a las propias empresas del Estado– pareciera que no les queda más que esperar una decisión que decida su futuro, por falaz e insostenible que sea su justificación interna y externa.

## COMENTARIO FINAL

Como hemos indicado a lo largo de esta colaboración, nuestro ordenamiento jurídico le otorga a la República, los estados, los municipios y

algunos otros entes una serie de prerrogativas procesales que deben ser tenidas en cuenta por las autoridades judiciales al momento de decidir las causas en las que alguno de estos sujetos participe. Podemos no estar de acuerdo con su concepción, formulación e implicaciones; pero las disposiciones que las consagran son derecho vigente y, como tal, en principio, han de acatarse.

Así, muchas han sido las razones a favor y en contra que a lo largo de los años se han expuesto respecto a las prerrogativas procesales. La SC/TSJ, consciente de ello, en más de una ocasión ha indicado que estas prerrogativas "persiguen resguardar los intereses patrimoniales de la República (...) no con el objetivo de evitar la responsabilidad del Estado, sino de impedir afectaciones en el cumplimiento de sus fines fundamentales establecidos en el ordenamiento jurídico"<sup>44</sup>.

No obstante, hay dos puntos que no son debatibles –al menos, si partimos de consideraciones doctrinales y normativas sólidas– dado el modo en que los derechos fundamentales de igualdad y de tutela judicial efectiva del particular se ven afectados: (1) La prerrogativa ha de estar prevista de modo expreso en una ley y (2) Dicha previsión ha de interpretarse de modo restrictivo. Cualquier afirmación en contrario sería falaz, y así ha sido reconocido por la propia SC/TSJ en sus decisiones.

A pesar de lo anterior, y con fecha relativamente reciente, la SC/TSJ ha iniciado un proceso de *transfiguración* de estos privilegios al extenderlos –verbo que ella misma emplea, vale destacar– a otras personas jurídicas respecto a las cuales el legislador calló y que, por ende, no gozan (o gozaban) de las prerrogativas.

Sin embargo, esta extensión no se ha aplicado por categorías –por ejemplo, todas las empresas del Estado– sino que la Sala ha optado por llevar a cabo un proceso de selección en el que, basada en argumentos de autoridad viciados (falacias "*ad verecundiam*") y conclusiones que no derivan de las premisas afirmadas (falacias "*non sequitur*"), ella se proclama –nuevamente– como un legislador positivo e impone su voluntad, con independencia de lo que dice el ordenamiento jurídico y la *naturaleza* propia de las instituciones que se benefician con estas fallos que, como se recordará, poseen personalidad jurídica.

Somos de la opinión que, a pesar de lo que dice y reafirma la Sala, las prerrogativas procesales tienden a la irresponsabilidad del Estado pues minan un proceso judicial –de por sí es complejo y que se encuentra sumido en el

---

<sup>44</sup> Véase el fallo N° 902 del 14/05/2004 (caso: C.V.G. BAUXILUM C.A.). Disponible en <http://goo.gl/jnHr2o>.

retardo procesal– con extensos trámites que el particular debe llevar a cabo, incluso antes de la presentación de su demanda (antejuicios administrativos) y luego de que se dicte la decisión (pautas específicas para la ejecución del fallo).

En tal sentido, al avalar la SC/TSJ con sus decisiones estas interpretaciones viciadas, no solo está generando un daño directo en cabeza de los individuos que sean parte en estas causas, sino que, desconociendo su deber de garantizar “la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales” (artículo 335 de la Constitución de la República), y por vía de consecuencia, estaría siendo copartícipe en incommensurable fallos que puedan dictar a futuro el resto del Poder Judicial –en virtud de estos criterios erradamente asentados– que violen y afecten derechos y garantías constitucionales de los particulares. Tal como sería su tutela jurídica efectiva.

Así, al extender la SC/TSJ las prerrogativas procesales que el legislador reconoce a la República, en favor de las empresas del Estado, lejos de encontrarnos solamente ante una cuestión que escapa a la lógica jurídica y que demuestra un total desapego al ordenamiento jurídico vigente por parte de esta Sala, la situación narrada nos permite demostrar, de modo indubitable, lo burdo que llegan a ser los argumentos y razonamientos que emplea la Sala Constitucional con el fin de lograr justificar sus fallos. Incluso si, para ello, ha de incurrir en incoherencias y falacias.