

**Mayra Elena Guillermo Izquierdo**

Abogado, Especialista en Derecho Administrativo  
de la Universidad Central de Venezuela.  
Abogada Auxiliar II, Sala Constitucional



# **LA CONDENA EN COSTAS PROCESALES CONTRA LOS ENTES PÚBLICOS**

Tribunal Supremo de Justicia  
Colección Nuevos Autores, N°6  
Caracas / Venezuela / 2004

**KHW2670**

**G958 Guillermo Izquierdo, Mayra Elena**

**La condena en costas procesales contra los entes públicos / Mayra Elena Guillermo Izquierdo; Fernando Parra Aranguren, editor. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia, 2004.**

**184 p. - (Colección Nuevos Autores, N° 6)**

**1. Costas -- Venezuela. 2. Derecho Procesal -- Venezuela.  
3. Administración Pública -- Venezuela**

**El Tribunal Supremo de Justicia no se hace responsable de las ideas expresadas por la autora**

© República Bolivariana de Venezuela  
Tribunal Supremo de Justicia  
Colección Nuevos Autores, N° 6  
Fernando Parra Aranguren, Director  
Depósito Legal lf: (Colección)  
ISBN:  
Depósito Legal lf:  
ISBN:

**Mayra Elena Guillermo Izquierdo**

Abogado, Especialista en Derecho Administrativo  
de la Universidad Central de Venezuela.  
Abogada Auxiliar II, Sala Constitucional

# **LA CONDENA EN COSTAS PROCESALES CONTRA LOS ENTES PÚBLICOS**

**Tribunal Supremo de Justicia  
Colección Nuevos Autores, N° 6  
Caracas/Venezuela/2004**

## **TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA**

### **SALA CONSTITUCIONAL**

Dr. Iván Rincón Urdaneta  
*Presidente del Tribunal y de la Sala*  
Dr. Jesús Eduardo Cabrera Romero  
*Vicepresidente de la Sala*  
Dr. José M. Delgado Ocando  
Dr. Antonio García García  
Dr. Pedro Rondón Haaz

### **SALA POLITICOADMINISTRATIVA**

Dr. Levis Ignacio Zerpa  
*Presidente de la Sala*  
Dr. Hadel Mostafá Paolini  
*Vicepresidente de la Sala*  
Dra. Yolanda Jaimes Guerrero

### **SALA ELECTORAL**

Dr. Alberto Martini Urdaneta  
*Presidente de la Sala*  
Dr. Luis Martínez Hernández  
*Vicepresidente de la Sala*  
Dr. Rafael Hernández Uzcátegui

### **SALA DE CASACIÓN CIVIL**

Dr. Franklin Arrieché Gutiérrez  
*Primer Vicepresidente del Tribunal  
y Presidente de la Sala*  
Dr. Carlos Oberto Vélez  
*Vicepresidente de la Sala*  
Dr. Antonio Ramírez Jiménez

### **SALA DE CASACIÓN PENAL**

Dr. Alejandro Angulo Fontiveros  
*Presidente de la Sala*  
Dr. Rafael Pérez Perdomo  
*Vicepresidente de la Sala*  
Dra. Blanca Rosa Mármol de León

### **SALA DE CASACIÓN SOCIAL**

Dr. Omar Alfredo Mora Díaz  
*Segundo Vicepresidente del Tribunal  
y Presidente de la Sala*  
Dr. Juan Rafael Perdomo  
*Vicepresidente de la Sala*  
Dr. Alfonso Valbuena Cordero



REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA  
PRESIDENCIA

## Palabras Preliminares

Este libro, **La condena en costas procesales contra los entes públicos**, difunde el trabajo de grado presentado por la Abogada Mayra Guillermo Izquierdo para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo por ante la Muy Ilustre Universidad Central de Venezuela, precedido de un prólogo de Antonio Canova González. En la oportunidad de su discusión pública, el 14 de noviembre de 2003, el estudio que se divulga fue aprobado por el Jurado Examinador, integrado por los Profesores Levis Ignacio Zerpa, Tutor-Coordenador, en la actualidad Magistrado en ejercicio de la Presidencia de la Sala Políticoadministrativa de este Tribunal Supremo de Justicia; Luis Ortiz Álvarez y Antonio Canova González.

El instituto de las *costas procesales* –vigente a pesar de la regla constitucional que preceptúa la gratuidad de la justicia– está íntimamente vinculado con el principio de la tutela judicial, por cuanto tiende a garantizar que el proceso no se convierta en perjuicio patrimonial para la parte vencedora y su aplicación presupone el reconocimiento íntegro del derecho subjetivo de su titular. Frente a esta regla general existe la prerrogativa de algunos entes públicos de no ser condenados en costas, particularmente en el contencioso administrativo. Esta exoneración –cualquiera sea su origen– deja la impresión de que conculca derechos

fundamentales del justiciable, quien tiene que soportar el costo del juicio aun cuando resulte vencedor. Cara a esta situación, la doctrina no tiene un criterio unánime y el régimen nacional varía según el ente involucrado o el procedimiento que se sigue.

A juicio del prologuista, “los encargados de elaborar la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, añorada en Venezuela por muchos desde hace varios años, tendrán que reparar en libros como el de la flamante Especialista Mayra Guillermo Izquierdo, no solamente para conocer del tema y de su tratamiento histórico y en Derecho Comparado, sino, muy especialmente, para acomodarse finalmente con las exigencias de los nuevos tiempos y, más aún, de las normas y principios constitucionales que nos rigen”.

Al congratular a la Especialista Mayra Guillermo Izquierdo –autora de otros ensayos difundidos en revistas especializadas– esperamos que la divulgación de este trabajo, **La condena en costas procesales contra los entes públicos** –como destaca el prologuista Antonio Canova González, por estar apoyado tanto en la más importante doctrina nacional y extranjera como en la jurisprudencia de este Tribunal Supremo de Justicia, en Salas Constitucional y Politicoadministrativa– sea el inicio de otras de mayor envergadura.

Caracas, 16 de abril de 2004

*Iván Rincón Urdaneta*

# Contenido

<b>Palabras preliminares, Iván Rincón Urdaneta</b> .....	5
<b>A manera de Prólogo, Antonio Canova González</b> .....	11
<b>Introducción</b> .....	15
<b>1. Consideraciones generales acerca de las costas procesales</b> .....	17
<b>1.1</b> Definición y contenido .....	17
<b>1.2</b> Las costas procesales y la justicia gratuita .....	22
<b>1.3</b> Las costas como una institución inherente a cualquier proceso.....	34
<b>1.4</b> Relación de las costas procesales con el derecho a la tutela judicial efectiva .....	40
<b>2. Régimen general de condenatoria en costas procesales</b> .....	46
<b>2.1</b> Definición .....	46
<b>2.2</b> Sistemas de regulación de la condenatoria en costas procesales .....	49
<b>2.2.1</b> Sistema objetivo .....	50
<b>2.2.2</b> Sistema subjetivo .....	50

2.3	Justificación de la condena en costas .....	53
2.3.1	Teoría de la pena: .....	53
2.3.2	Teoría del resarcimiento: .....	54
2.3.3	Teoría del vencimiento puro y simple: .....	55
2.3.4	Teoría de la defensa íntegra del derecho: .....	55
2.3.5	Teoría de la responsabilidad objetiva: .....	57
<b>3.</b>	<b>Situación general de la condena en costas contra los entes públicos (régimen de exención) .....</b>	<b>62</b>
3.1	Definición y alcance de la noción de entes públicos ....	62
3.2	Régimen de no condenatoria en costas procesales .....	65
3.2.1	Naturaleza Jurídica y noción general de la no condenatoria .....	66
3.2.2	Justificación .....	68
3.2.3	Dificultades .....	72
3.2.4	Avances jurisprudenciales .....	77
3.3	Significado actual de la no condenatoria contra estas entidades.....	85
3.4	Razones esgrimidas para justificar la no condenatoria en costas de los entes públicos .....	88
3.4.1	Posición privilegiada de la Administración .....	89
3.4.2	Protección del interés general.....	89
3.4.3	Actuación legítima de la Administración .....	90
3.4.4	Carácter objetivo de los procesos contencioso administrativo .....	90
3.4.5	Imposibilidad de estimación de la demanda .....	91
3.5	Necesaria diferenciación entre la exención y la exoneración (sistema subjetivo).....	97
3.6	Posiciones a favor de la procedencia de la condena en costas contra los entes públicos .....	98
3.6.1	Régimen de condenatoria absoluta .....	98
3.6.2	Posición ecléctica .....	99

3.7	Argumentos comunes a favor de la condena .....	101
3.7.1	Principio de igualdad .....	102
3.7.1.1	Principio de igualdad procesal .....	104
3.7.1.2	Principio de igualdad de todos los ciudadanos ante las cargas públicas .	108
3.7.2	Derecho a la Tutela Judicial Efectiva.....	112
3.7.3	Reconocimiento íntegro del derecho subjetivo.	112
<b>4.</b>	<b>Régimen de la Condena en Costas Procesales en el ordenamiento jurídico venezolano</b> .....	115
4.1	Consideraciones generales .....	115
4.2	Regulación de la condenatoria en costas contra los entes públicos .....	119
4.2.1	Contra la República .....	124
4.2.1.1	Regulación legislativa .....	124
4.2.1.2	Régimen general .....	125
4.2.1.3	Excepción al principio general de no condenatoria .....	128
4.2.1.3.1	Procesos tributarios .....	128
4.2.1.3.2	Procesos penales .....	131
4.2.1.4	Críticas al sistema de exención de costas .....	133
4.2.2	Contra los Estados .....	135
4.2.3	Contra los Municipios .....	137
4.2.4	Contra los institutos autónomos .....	146
4.3	Modalidades especiales de condenatoria en costas a los entes públicos .....	151
4.3.1	La condena en costas contra los entes públicos en los procesos de amparo constitucional .....	154
4.3.2	La condena en costas en el proceso contencioso administrativo de naturaleza “cuasijurisdiccional” o de contenido jurisdiccional .....	164
4.3.3	Procesos constitucionales .....	168
	<b>Conclusiones</b> .....	171
	<b>Bibliografía Consultada</b> .....	175



## **A manera de Prólogo**

El libro de Mayra Guillermo Izquierdo, que ahora hace público el Tribunal Supremo de Justicia, y que deriva del trabajo especial de grado para obtener el título de Especialista en Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela, representa una magnífica oportunidad para llamar la atención sobre un tema de enorme importancia y que bien podría servir, al final de un examen más completo, para calibrar definitivamente el grado de justicia y efectividad de los procesos contencioso-administrativos en Venezuela.

No tengo duda de que el régimen de las costas procesales está estrechamente unido a la justicia. A esa virtud cardinal del hombre, a ese valor fundamental del Derecho, que, a fin de cuentas, inclina a dar a cada uno lo que le corresponde o pertenece. Es difícil concebir, ciertamente, que este valor inspire los procesos judiciales contra los órganos que ejercen el Poder Público si el sistema de costas procesales no termina favoreciendo, siempre y en total igualdad, a la parte que resultó victoriosa y, por ende, sancionando a la que forzó dirimir un litigio ante los estrados judiciales sin tener razón jurídica.

El otro valor que juega papel relevante en las costas procesales es el de la efectividad de la tutela que prestan los tribunales de justicia. Poca efectividad habría de predicarse de los procesos en general, y en específico de los contencioso-administrativos, si los particulares, además de encontrarse menoscabados en sus derechos por un ente público que ha incumplido la ley, de no obtener de él una respuesta favorable para solucionar extrajudicialmente la disputa y de tener que acudir entonces a un tribunal como demandantes para reivindicar sus derechos, tengan a fin de cuentas, por más que resulten victoriosos, que sacrificar parte de su éxito en sufragar los gastos que ese proceso, al cual fueron impulsados, les acarrió.

El proceso pierde mucho en justicia y efectividad, en fin, cuando, a pesar de ser el instrumento arbitrado por el Estado para obligar a los miembros de la sociedad a que respeten las reglas jurídicas, termina ocasionando daños, justamente, para la parte que tiene razón, para quien no violó derechos de los demás, para quien actuó conforme con sus deberes y obligaciones; en lugar de ir en perjuicio para aquella parte que, por transgredir precisamente tales reglas y menoscabar en consecuencia los derechos de otro, resultó perdedora según el dictamen final de los tribunales, al fin y al cabo.

Tanto la justicia como la efectividad de la tutela judicial, que como principio y derecho fundamental están contemplados de modo expreso y categórico en los artículos 26 y 257 de la Constitución, y que se complementan necesariamente con ese principio general del Derecho, según el cual el proceso, instrumento necesario para dar la razón a quien la tiene, para hacer justicia, no puede perjudicar a la parte que tiene la razón, vienen a elevarse como los adalides de la regulación de este punto de las costas procesales en los procesos contencioso-administrativos, entre tantos otros.

Y es aquí donde cobra relevancia el trabajo de Mayra Guillermo Izquierdo que tengo, ahora, el honor de presentar. Sobre la base de estos principios y derechos esenciales previamente comentados, pero

mucho mejor explicados y ponderados, con el apoyo de la más importante doctrina nacional y extranjera y, lo que más impresiona, con un dominio total de la jurisprudencia de los tribunales venezolanos, en especial de las Salas Constitucional y Politicoadministrativa del Tribunal Supremo de Justicia, este trabajo ahonda en “La condena en costas contra los entes públicos”.

Así, luego de algunas presiones terminológicas y conceptuales, repara la autora en las distintas teorías y regulaciones sobre la condena en costas en general. El examen de las razones que tradicionalmente han dirigido este punto en cuanto a los entes públicos, y que han justificado lo injustificable, a saber, que rija como regla general el criterio absurdo de la exención en costas de la Administración Pública, es afrontado luego de modo profundo y crítico; lo cual sirve de base para el examen, detallado, de la situación venezolana. Así discurre el trabajo, muy fácil de leer, hasta alcanzar unas conclusiones que, dejando de lado posturas predeterminadas, parece convincente y, sin duda, dan lugar a la reflexión, invitan al pensamiento crítico.

Podrá encontrar en este libro el lector, de modo perfectamente escrito, inteligente, equilibrado y con una sistematización irreprochable, un análisis de la situación actual del Derecho venezolano, y en concreto de los procesos contra los órganos que ejercen el Poder Público, en este punto crucial de las costas procesales. Incluso, sirve su lectura para descubrir las tendencias al respecto y avizorar el futuro, que pareciera marcado por la disociación, cada vez más patente, entre lo que establecen las leyes, las viejas, pero paradójicamente también y en especial las más recientes, y la postura de avanzada que ha venido defendiendo la doctrina hace varios años y que, con altas y bajas, logra permear algún sector de la jurisprudencia.

Lo cierto es que, luego de trabajos como éste, muy difícil será que en los años por venir se mantenga sin cambios sensibles la situación actual, insostenible por injusta y arbitraria, de la exoneración de costas procesales a la República y a otros tantos entes públicos. Los encargados de

elaborar la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, añorada en Venezuela por muchos desde hace varios años, tendrán que reparar en libros como el de la flamante especialista Mayra Guillermo Izquierdo, no solamente para conocer del tema y de su tratamiento histórico y en Derecho Comparado, sino, muy especialmente, para acomodarse finalmente con las exigencias de los nuevos tiempos y, más aún, de las normas y principios constitucionales que nos rigen.

Caracas, 26 de marzo de 2004

*Antonio Canova González*

## Introducción\*

La selección del tema de esta investigación obedece a la preocupante situación que confronta el *contencioso administrativo* por la falta de aplicación de la institución de las costas procesales, donde se advierte su poca utilidad, el desconocimiento en torno a los caracteres que la identifican y, en fin, su escaso desarrollo, derivado probablemente de la naturaleza de los casos que son decididos por los tribunales contencioso administrativos, que no se ocupan de la institución, pues o no contienen pronunciamiento expreso de condena o, si lo hay, exime de su pago; e igualmente, debido al insuficiente análisis doctrinario que se ocupe del instituto en los procesos que se verifican en esta área. Desinterés que, probablemente, existe por la influencia que aún persiste en nuestro medio forense de ciertos dogmas que dominan los

---

\* Estudio presentado por ante la Muy Ilustre Universidad Central de Venezuela para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo. A toda mi familia, y muy especialmente, a mi madre, ejemplo de bondad y honestidad, quien me enseñara que Dios siempre estaría delante de mí, haciendo más fácil, triunfante y seguro mi camino, y hoy desde el cielo me acompaña. Agradezco a quienes cooperaron y animaron a la realización de este trabajo. A mis profesores de la Universidad Central de Venezuela y a mi tutor de la Especialización en Derecho Administrativo, Dr. Levis Ignacio Zerpa. No puedo dejar de hacer un especial reconocimiento a la incondicional ayuda del Dr. Antonio J. García García, a mi estimado y joven profesor Antonio Silva Aranguren y a mi querida tía Nora, con quienes siempre estaré agradecida por su colaboración

juicios contra las personas jurídicas públicas en general y, particularmente contra la Administración, lo que, quizás, al mismo tiempo, ha originado que las instituciones del derecho procesal común no se apliquen o no gobiernen realmente los juicios contra los entes públicos, como si no se tratase de verdaderos procesos.

Hemos creído conveniente para esta investigación realizar, en el Capítulo I, algunas precisiones conceptuales y referenciales acerca de la institución de las costas procesales, a saber: su definición y contenido, su relación con la justicia gratuita y con la tutela judicial efectiva, su naturaleza, de carácter procesal, que determina su presencia en cualquier tipo de controversia judicial, en fin, un marco teórico que ayudará a comprender la necesidad de su aplicación y justificación en la jurisdicción contencioso administrativa, para lo cual hemos extendido el examen a su tratamiento en otro tipo de procesos donde algún ente público es parte, no obstante no tratarse de un juicio contencioso administrativo.

Luego, en el Capítulo II, se estudia el tema de la condenatoria en costas; su definición, las distintas teorías que la justifican y los sistemas de regulación.

Por otra parte, en el Capítulo III se hacen algunas precisiones teóricas acerca de las entidades públicas y obligada referencia a la institución de las prerrogativas y privilegios del Estado, imposible dejar de examinarse en nuestro estudio, por ser la no condenatoria en costas a los entes públicos una prerrogativa procesal de la que éstos gozan. En este sentido, se analizan las razones que explican la exoneración de costas contra los entes públicos y los argumentos a favor de la condena en costas.

Igualmente, se hace referencia al régimen actual que regula la institución en las controversias judiciales contra cada una de las entidades públicas, así como el régimen aplicable en algunos procesos, que lo regulan con prescindencia del tipo de sujeto en que participa; y se ha relacionado al instituto con las normas y principios constitucionales, para, con base en esa investigación, sostener la conveniencia de una nueva posición en relación con el manejo de las costas procesales en los juicios contra los entes públicos. De esto tratará el Capítulo IV.

Para nuestra investigación, nos hemos valido de los estudios de la doctrina procesal –en su sentido más amplio, no relegada al proceso de naturaleza civil–, a los realizados por algún sector de la doctrina *ius administrativista*, que muy poco, por no decir nada, ha abordado el tema; al análisis de los textos legales y constitucionales y a alguna jurisprudencia, que escasamente se relaciona con las costas procesales en el contencioso administrativo.

## 1. CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DE LAS COSTAS PROCESALES

### 1.1 DEFINICIÓN Y CONTENIDO

Las costas procesales, en general, constituyen una institución del Derecho Procesal comprendida dentro de los efectos del proceso.<sup>1</sup> Sólo cuando éste culmina surge la posibilidad de exigir el pago de las mismas al obligado, como una consecuencia de la condena o de las condenas que se hubiesen producido en el transcurso del debate judicial, si hubiere habido incidencias; así, de acuerdo con la estimación o desestimación que el Juez haga de la demanda, se determinará el titular de las costas y el respectivo obligado a pagarlas, a quien el juez deberá condenar expresamente.

“¿*Qué son costas? ¿Y qué debemos entender por costas?*” Se preguntó el procesalista venezolano FEO, para quien “[c]ostas, costos, coste, son vocablos que tienen en este caso la misma acepción de gastos hechos en el pleito para seguir el juicio hasta su definitiva decisión y sellar el proceso con la ejecución de la sentencia”. Por lo que, concluye este autor con la siguiente afirmación concreta: “Las costas son los gastos procesales, los que aparecen del proceso mismo y son consecuencia necesaria de él”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Algunos autores la incluyen directamente en la categoría de efectos económicos del proceso, por la incidencia patrimonial de esta institución. (Entre ellos, GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, 2ª Edición, Madrid, 1992, p. 411).

<sup>2</sup> FEO, Ramón F. *Estudios sobre el Código de Procedimiento Civil*, Tomo I, Editorial Rea, Caracas, 1962, p. 285.

Hay autores para quienes es necesario distinguir los gastos de las costas. Para MUÑOZ GONZÁLEZ<sup>3</sup> –cuya opinión compartimos–, éstas estarían comprendidas en el genérico concepto de los gastos del proceso. El elemento distintivo consistiría en que las costas comprenderían todos aquellos desembolsos de las partes dentro del proceso, en tanto que los gastos se producirían fuera de él, aunque con ocasión de aquél. El aludido autor cita entre quienes hacen esta distinción a GÓMEZ ORBANEJA y HERCE QUEMADA, PLAZA y PRIETO-CASTRO, quienes se expresarían en similares términos *“estimando como costas los gastos o dispendios que es preciso hacer, dentro de un proceso, para la persecución o defensa de un derecho”*.

Para GUASP, citado también por el referido procesalista:<sup>4</sup> *“Son gastos procesales todas las inversiones de carácter económico que reconocen el proceso como su causa generadora; mientras que las costas son aquella porción de gastos procesales cuyo pago recae sobre las partes que intervienen en un proceso determinado y reconocen a este proceso como causa inmediata o directa de su producción”*.

El jurista español GONZÁLEZ PÉREZ, para quien las costas constituyen sólo *una porción de los gastos del proceso*, éstas consisten en inversiones económicas que el proceso lleva consigo.<sup>5</sup>

Por su parte, el profesor ZERPA enseña que debemos entender por costas procesales *“los gastos de las partes necesarios para la debida tramitación del proceso. Se trata de todas las erogaciones, hechas por ellas, que guardan relación directa con el proceso y, en consecuencia, tienen su causa inmediata en éste”*.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> MUÑOZ GONZÁLEZ, Luis, *Las Costas*, Editorial Montecorvo, S.A., Madrid, 1981 pp. 38 y ss.

<sup>4</sup> *Ídem*.

<sup>5</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 3ª Edición, Editorial Civitas, Madrid, 2001, p. 443.

<sup>6</sup> ZERPA, Levis Ignacio, *“Las Costas en el Amparo”*, en *El Amparo Constitucional en Venezuela*, publicación del Colegio de Abogados del estado Lara, pp. 181 y ss.

Para el procesalista FAIRÉN GUILLÉN, en sentido económico muy amplio –metaprocesal–, las costas son “*la totalidad de los gastos económicos que se produzcan en la substanciación de un proceso, sea quien sea el que los sufrague*”.<sup>7</sup> Este autor incluye dentro de esta vasta noción los gastos realizados por las partes dentro del proceso, que es a lo que aludimos preferente y normalmente con el nombre de costas, en tanto que consideramos gastos a la amplitud de erogaciones del proceso.

Siguiendo la definición que del instituto ofrece el procesalista patrio MARCANO RODRÍGUEZ tendremos que las costas son “*los gastos intrínsecos del juicio, los desembolsos que las partes hacen para sostener el litigio hasta conducirlo hasta la solución definitiva, inclusive su ejecución*”.<sup>8</sup>

Podemos decir, entonces, que las costas procesales son las múltiples erogaciones exigidas por la dinámica del proceso, que una persona está obligada a pagar hasta su culminación, si aspira a que su pretensión sea reconocida judicialmente.

Se ha sostenido en el foro que las costas procesales han desaparecido debido a la estipulación de la gratuidad de la justicia,<sup>9</sup> contenida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999,<sup>10</sup> (el primer aparte del artículo 26 se inicia con la siguiente frase: *El Estado garantizará una justicia gratuita...*), lo que supuestamente traería como consecuencia que este instituto jurídico se haya vaciado de contenido al ser el sistema de justicia absolutamente gratuito.

Creemos, por el contrario, que a pesar de la aludida previsión constitucional, no puede hablarse de su extinción dentro del proceso. En efecto, si las costas son los gastos efectuados en el proceso hasta su

<sup>7</sup> FAIREN GUILLÉN, Víctor. *Doctrina General del Derecho Procesal*, Librería Bosch, Barcelona, 1990, p. 181.

<sup>8</sup> MARCANO RODRÍGUEZ, Rafael, *Apuntaciones Analíticas*, Tomo III, 2ª Edición, Artes Gráficas Reyima, Caracas, 1960, p. 97.

<sup>9</sup> En diversos casos se ha realizado este planteamiento ante la Sala Constitucional, véase por ejemplo, las sentencias N° 969, del 5 de junio de 2001 y 1.943, del 15 de julio de 2003

<sup>10</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* N° 36.860, del 30 de diciembre de 1999, reimpresa por error material del ente emisor en Extraordinario N° 5.463, del 24 de marzo de 2000.

culminación, no obstante la inclusión del carácter gratuito de la justicia, las partes se encuentran obligadas a sufragar el dinero que corresponda al costo del juicio. De allí que, si bien la mencionada disposición, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 254 de ese mismo texto normativo, que prevé que “*El Poder Judicial no está facultado para establecer tasas, aranceles, ni exigir pago alguno por sus servicios*”, dio lugar a la desaparición del cobro de aranceles judiciales a que se refería la Ley de Arancel Judicial<sup>11</sup> y a la utilización del papel sellado y timbres fiscales en la tramitación de las demandas, establecida en la Ley de Timbre Fiscal,<sup>12</sup> el concepto de costas no se agota en tales nociones. Existen otros emolumentos, distintos a los mencionados, que las partes deben necesariamente sufragar, que forman parte del instituto.<sup>13</sup> Como corolario de ello, téngase

---

<sup>11</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* N° 5.391 Extraordinario, del 22 de octubre de 1999. En realidad, la mayoría de las partidas que se incluyen en las costas se encontraban previstas en esta Ley. (Véase al respecto: MÁRQUEZ AÑEZ, Leopoldo, *La Condena en Costas en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello* N° 10, Caracas, 1969-1970, p. 106).

<sup>12</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* N° 5.416 del 22 de diciembre de 1999.

<sup>13</sup> En este sentido, la Sala Politicoadministrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha sostenido: “...considera la Sala que dentro del proceso existen las llamadas cargas procesales, siendo una de ellas el pago de honorarios de los expertos –auxiliares de justicia– que hayan sido nombrados para la práctica de una prueba de experticia, más aun cuando las partes tienen la carga de probar sus respectivas afirmaciones de hecho y siendo que la promovente de dicha prueba es la contribuyente, debe en consecuencia soportar el costo de dicha prueba, lo que no constituye una limitante para ejercer su derecho a la defensa” (caso: Banco de Venezuela, S.A., N° 2340, del 23-10-01). Asimismo, en otra oportunidad, señaló: “...las partes dentro del proceso están obligadas a soportar las cargas que acarree el ejercicio de las acciones y defensas que ejerzan sean éstas inmanentes o derivadas del propio proceso. Asimismo, a cada parte corresponde alegar y probar los hechos que sirvan de fundamento a las pretensiones que deduzcan y, en consecuencia, deben asumir los gastos que dicha actividad genere. Ello en modo alguno implica violación a la prohibición al Poder Judicial de establecer tasas, aranceles o cualquier otro pago por sus servicios...” (caso: Alba Marina Rodríguez de Montilla, N° 924, del 2-7-02). Véase también de esa misma Sala sentencia N°1013/2002 y de la Sala de Casación Civil, la decisión N°116/2001. La Sala Constitucional en fallo N° 41/2000; sin embargo, señaló en una oportunidad, quizá de manera apresurada: “La norma transcrita (artículo 26 de la Constitución) consagra la justicia gratuita como un derecho constitucional otorgado a toda persona sin discriminación de edad, sexo, razón política o social. En justa correspondencia con lo anterior, el artículo 254 *eiusdem*, dispone: ...Ahora bien, la consagración de este derecho –el cual por sus repercusiones en el orden procesal resulta de aplicación inmediata– modifica los presupuestos jurídicos que motivaron a la demandante a presentar su acción de amparo, ya que para ese momento la justicia gratuita era un ‘beneficio’ que se otorgaba a quienes reunían requisitos establecidos legalmente; en tanto que para el momento de decidir la presente acción de amparo, la justicia gratuita no es un beneficio otorgado a ciertas personas, sino un derecho de los usuarios del sistema de justicia, así como una característica de éste, motivo por el cual resulta innecesario en el presente caso entrar a determinar si a la actora le debe ser concedida la justicia gratuita, ya que ello le corresponde por mandamiento expreso de la Constitución”.

en consideración que la Ley de Arancel Judicial no quedó abrogada por la disposición derogatoria de la Constitución, pues en este instrumento se regula el pago de otros conceptos, como lo son los honorarios de algunos auxiliares de justicia (depositarios, expertos, peritos, etcétera) cuyo servicio profesional en el juicio amerita una remuneración que debe ser satisfecha por la parte promovente.<sup>14</sup> Esta institución de la justicia gratuita será analizada luego.

De manera que existen ciertos gastos que se ocasionan dentro del proceso o con ocasión de él, que dan lugar a las costas procesales. Así, las costas comprenden, quizá como uno de los gastos más relevantes y significativos, los honorarios profesionales de los abogados de las partes (cuya regulación se encuentra establecida principalmente en la Ley de Abogados, con la limitación cuantitativa prevista en el Código de Procedimiento Civil).<sup>15</sup> Incluye además, los gastos necesarios, distintos a los antiguos aranceles que debían pagarse en los tribunales para lograr la citación o notificación de las partes o testigos; los ocasionados por el traslado del Juzgado del Alguacil, del Secretario o del Tribunal fuera de su sede, lo que en ocasiones se requiere para la realización de algún acto; la publicación de carteles en periódicos o Gacetas; los importes derivados de los honorarios de expertos, prácticos, jueces asociados o jueces retasadores, o de intérpretes públicos; indemnizaciones a testigos; etcétera, que constituyen algunos ejemplos de los gastos que aún el interesado tiene la obligación de sufragar.

---

<sup>14</sup> "...aun cuando la Constitución disponga que el Estado garantizará una justicia gratuita, dicha afirmación deberá considerarse referida a los servicios de los funcionarios judiciales y de los órganos de administración de justicia, no así a los litigantes, ni a otras expensas que pudieran caer dentro de la noción de costas procesales" (GARBATI G. Guido, *Costas Procesales* en Estudios de *Derecho Procesal Civil*, Caracas, 2002, p. 415).

<sup>15</sup> Para un estudio de los honorarios profesionales, véase la monografía de FARÍA DE LIMA, J. J., **Honorarios Profesionales de los Abogados**, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1979; ZERPA, Levis Ignacio, *Cinco premisas básicas para la determinación del monto de los honorarios profesionales del abogado* en *Revista del Colegio de Abogados del Estado Lara* número 1, Barquisimeto, 1991, pp. 88 y ss.

El pago de los gastos que se van ocasionando en el transcurso del proceso son asumidos por cada una de las partes,<sup>16</sup> según el interés de ellas en su realización, quienes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 172 del Código de Procedimiento Civil, están obligadas a “suministrar a sus apoderados lo suficiente para expensas”, pues de lo contrario, no pueden exigir responsabilidad de su abogado “cuando hubiere dejado de hacer algo que ocasione gastos”.

En ocasiones, la misma ley dispone quién debe asumir tales gastos, como por ejemplo sucede en el supuesto del artículo 189 *ejusdem*, en cuyo contenido se dispone: “El costo de la grabación estará a cargo del solicitante, y en caso de disponerla de oficio el Tribunal, será de cargo de ambas partes”; o el previsto en el artículo 476 del mismo instrumento normativo, que regla: “Los honorarios de los prácticos serán fijados por el juez, a cargo de la parte promovente de la prueba, o de ambas partes, de por mitad, si se hubiere ordenado de oficio”.

## 1.2 LAS COSTAS PROCESALES Y LA JUSTICIA GRATUITA

La sentencia judicial se logra por medio de la tramitación del debate procesal llevado ante los órganos de justicia, que se encuentra compuesto por una variedad de elementos o actos que le dan vida e implica la intervención de gran cantidad de recursos. Uno de éstos es de orden económico. De allí que se pueda obtener como primera premisa que el proceso origina *gastos*. Ahora bien, los gastos que ocasiona (piénsese, por ejemplo, en el salario de los jueces, secretarios, alguaciles y amanuenses, así como los gastos operativos: materiales de oficina, máquinas, computadoras, locales donde funcionan los juzgados), son asumidos por el Estado, al que le corresponde sufragarlos con la finalidad que se materialice la justicia esperada por cada persona en relación con su

---

<sup>16</sup> El profesor APITZ comenta que “La obligación ineludible de pagar las costas surge por el vencimiento total en juicio o en una incidencia (condenación en costas), pero *mientras dure el pleito cada interesado pagará sus costas*” (Destacado nuestro) (APITZ, Juan Carlos *Las Costas Procesales y los Honorarios Profesionales de los Abogados*, Tomo I, Editorial Alva, S.R.L. Caracas, 2000, p. XVII). En este mismo sentido, PESCI FELTRI, Mario, *Estudios de Derecho Procesal Civil*, 2ª Edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 515.

esfera subjetiva, por medio de los canales diseñados para ello y, en consecuencia, pueda lograrse uno de los fines de aquél. Sin embargo, existen otros gastos inherentes y particulares a cada proceso que conforman las costas procesales, que no los asume el Estado sino las partes: a éstos se hizo referencia al tratar el tema del contenido de las costas.

Las costas procesales se encuentran íntimamente relacionadas con el carácter gratuito de la justicia, en tanto aquéllas comprenden algunos de los costos que comporta la tramitación de cualquier proceso judicial; de allí que sea necesario explicar cómo es posible hablar de las costas causadas dentro de un proceso como instrumento para obtener justicia, si ésta no es capaz de ser onerosa. A descifrar esta aparente contradicción se destinarán las próximas líneas, en virtud de la cual parece haberse producido la equivocada opinión de que las costas procesales han desaparecido luego de entrada en vigencia la actual Constitución, lo que nos obliga a profundizar acerca de la justificada coexistencia entre ambas instituciones jurídicas.

La justicia, ese bien de contenido incalculable en todas las sociedades, se erige en la Constitución de 1999 como una meta para el Estado, conjuntamente con otros fines como la salud, la educación, el trabajo, la calidad de vida, etcétera; valores que, sin embargo, el Estado no puede ofrecer ni alcanzar directamente. Con el propósito de lograr la realización de estos valores, el mencionado texto organiza distintos mecanismos.

En este sentido, del Texto Constitucional emerge una nueva dimensión de la administración de justicia. Sus postulados normativos contemplan un sistema de justicia de libre y gratuito acceso, atributos consignados conjuntamente con otros, igualmente de importancia inestimable, y de manera general, en la Exposición de Motivos<sup>17</sup> de ese máximo instrumento normativo y, particularmente, en uno de sus preceptos, artículo 26, que logran describir de forma paradigmática este principio esencial

---

<sup>17</sup> Expresa este instrumento: “Como una de las implicaciones del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia en que se constituye a Venezuela por obra de la Constitución, y con el fin de erradicar uno de los principales problemas de la nación venezolana, en virtud del cual el Poder Judicial se caracterizó por su corrupción, lentitud e ineficacia y, especialmente, por restringir el acceso de la población de escasos recursos a la justicia; la Constitución exige al Estado garantizar una justicia gratuita...”

de la humanidad, de relevantes efectos sociales y políticos, cuya realización corresponde al Estado.

En efecto, al Estado corresponde según la Constitución garantizar “una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles” (único aparte del artículo 26). Tal previsión normativa permite al ciudadano, sin lugar a dudas, exigir de aquél la prestación de un servicio de administración de justicia que se caracterice por las indicadas cualidades.<sup>18</sup>

A los fines de proveer a la sociedad de un sistema de administración de justicia, el ente estatal asume no sólo la gestión de este servicio en las anotadas condiciones sino también los gastos de funcionamiento que el mismo comprende. Empero, que el Estado esté obligado, de acuerdo con la Constitución, a ofrecer una justicia gratuita, y que, de acuerdo con ese mismo instrumento normativo, los órganos del Poder Judicial no estén facultados para establecer tasas y aranceles, ni exigir pago alguno por sus servicios (como lo dicta la parte *in fine* del artículo 254), en modo alguno implica que haya desaparecido la institución de las costas procesales.

---

De esta forma se consagra la justicia gratuita como un derecho humano que encuentra su principal fundamento en los derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva que reconoce la Constitución y que tiene por objeto permitir el libre acceso de toda persona a la justicia, sin discriminación alguna. Como una de las consecuencias del referido derecho, la Constitución establece en su Título V Capítulo III, que el Poder Judicial no está facultado para establecer tasas, aranceles, ni exigir pago alguno por sus servicios, al tiempo que prevé el servicio de defensa pública”.

<sup>18</sup> Preciso es citar el comentario formulado por GONZÁLEZ PÉREZ, quien citando a Guasp señala: “Siendo la justicia uno de los valores fundamentales que todo ordenamiento jurídico debe perseguir, su realización constituye misión primordial de la actividad de cualquier Estado. Con estas palabras empieza Guasp un excelente trabajo titulado ‘Administración de la Justicia y Derechos de la Personalidad’, en que añade: ‘Cabe afirmar, por ello, sin temor a equívocos que es una exigencia derivada inmediatamente del Derecho natural la que impide al Estado desentenderse del problema de si existen o no en el conjunto de sus actividades algunas dirigidas fundamentalmente a la realización de aquel valor. No es difícil, por tanto, deducir de esta exigencia evidente del Derecho natural la existencia, en conjunto, para los súbditos de un Estado, de un auténtico derecho subjetivo a que el Poder público se organice de modo que los imperativos de la justicia queden, por lo menos en cierta medida, satisfechos sin que pueda acogerse en esto una respuesta negativa pretextando las dificultades que el reconocimiento y la garantía de tal derecho subjetivo llevaría consigo” (GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El Derecho a la Tutela Jurisdiccional*, Segunda Edición, Editorial Civitas, Madrid, 1989, p. 27).

En efecto, esta institución abarca más que los indicados rubros; comprende además un determinado tipo de gastos, cuyo pago debe soportar el justiciable —así se reconoce universalmente, no obstante la previsión de gratuidad—, eximiéndose al Estado de sufragarlos, por estar específicamente relacionados con el debate judicial propiamente dicho librado por los titulares de unos intereses determinados, respecto al cual, sin embargo, el ente estatal asume, como se vio, grandes e importantes costos, directa e inmediatamente relacionados con la prestación del servicio de administración de justicia.

Establecer esta distinción es importante, toda vez que, la institución de las costas, cualquiera sea el tipo de proceso donde tenga lugar, tiene una íntima relación con los gastos que su consecución ocasiona; lo que hace suponer, quizás, una contradicción entre el hecho de que alguna *parte* en el proceso deba asumir su importe y la circunstancia de que nuestra Constitución contemple la gratuidad de la justicia, situación que precisa para su resolución comprender la definición de la noción de las costas procesales, su contenido y otras características que lo explican.

El referido acierto de la Constitución venezolana de 1999, derivado de la estipulación de la gratuidad de los servicios judiciales, ha facilitado el acceso de los ciudadanos a los órganos de administración de justicia, de manera que el Estado deberá proveer los medios o recursos materiales, estructurales, técnicos y humanos para garantizar el ejercicio de la función jurisdiccional, sin que de alguna manera pueda exigir importe alguno (tasas, aranceles, contribuciones) a los justiciables, lo que no obsta para que éstos, en el manejo de su defensa, incurran en diversos gastos que sean producto y se ocasionen durante la tramitación de los juicios que les conciernen.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> ZAMBRANO, citando al maestro BORJAS, afirma que: “Aunque la justicia se administra gratuitamente, en el sentido que el Estado y no los litigantes, pagan a los Jueces para que ejerzan sus funciones —agrega el expositor patrio— es inevitable hacer en todo juicio y en toda actuación judicial erogaciones diversas, exigidas por circunstancias múltiples, y a las cuales debe atender, llegado el caso, la parte que solicita o ejecuta el acto que las ocasiona, en tanto que, por sentencia, no se condene a la otra parte a reintegrarlas” (ZAMBRANO, Freddy, *Condena en Costas y Cobro Judicial de Honorarios de Abogados*, Editorial Atenea, Caracas, 2002, p. 15). En este mismo sentido, véase PESCI FELTRI (*Ob. Cit.*, p. 524).

Así, por ejemplo, los beneficiarios del servicio de administración de justicia, para satisfacer requerimientos técnicos o profesionales dentro del debate judicial, si fuere necesario, deben contratar a personas u órganos especializados que, aunque insertos en el sistema de justicia que define el Texto Constitucional, no dependan ni formen parte del aparato estatal.

Estos honorarios por servicios judiciales, prestados por estas personas, deben ser sufragados por la parte interesada en que se practique la actuación de que se trate, salvo el caso de inexistencia de recursos económicos de la parte interesada, en cuyo caso se requiere de una declaración expresa del órgano judicial correspondiente, para que el Estado provea al respecto y soporte tal costo.

Para dar satisfacción a esta necesidad de quienes no poseen medios económicos suficientes, nuestro ordenamiento jurídico contempla el beneficio de justicia gratuita, con el cual se garantizan los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, con el consecuente derecho de acceso a los órganos de administración de justicia que lo comprende, y el derecho a la defensa de éstos. CUENCA señalaba que se sostenía que si la justicia fuera absolutamente gratuita se abusaría de ella y sería fuente de una innecesaria proliferación de pleitos, pero que, la gratuidad de la justicia había quedado reducida a que el Estado no cobrara por sentenciar, pero antes y después del fallo, los gastos son tan abrumadores que la justicia alcanza sólo a los pudientes, “por ello, con frecuencia –escribió– la victoria judicial la alcanza no quien tiene la razón, sino quien goza de todas las condiciones económicas para demostrar ampliamente el fundamento de sus pretensiones o de sus defensas. El legislador consciente de toda esta realidad ha tratado de atemperar la desigual posición económica de las partes con el beneficio de justicia gratuita”.<sup>20</sup> Así, de acuerdo con los artículos 175 y siguientes del Código de Procedimiento Civil “la justicia se administrará gratuitamente a las personas a quienes el Tribunal o la Ley concedan este beneficio”. Sostener la desaparición de las costas con base en la nueva regulación constitucional, implicaría que este beneficio operaría *ope legis*, lo que es un absurdo,

---

<sup>20</sup> CUENCA, Humberto, *Derecho Procesal Civil*, Tomo I, Ediciones de la Biblioteca UCV, 1965, p. 402.

pues, como vimos, las partes tienen que seguir satisfaciendo ciertos gastos inherentes a sus juicios, de tal manera que, ante la ausencia de recursos económicos, sigue siendo necesario solicitar el beneficio.

La normativa legal adquiere mayor vigencia en la actualidad, dado el alto costo de la vida, producto de los elevados índices inflacionarios que implican menos posibilidades de acceso a la justicia para las personas menos favorecidas económicamente y, además, porque en la actualidad, el derecho a litigar gratuitamente tiene reconocimiento constitucional, de lo que se colige que, esas normas contenidas en el Código, aun cuando preconstitucionales, puedan ser consideradas como un desarrollo del comentado derecho fundamental. Sin embargo, no puede dejar de afirmarse que ello no impide que aquellos que posean medios económicos suficientes soporten los costos del proceso, salvo su reembolso una vez obtenida la imposición de costas si resultaren estimadas sus pretensiones.

Como corolario de lo expuesto tenemos que, el beneficio de la justicia gratuita puede ser concebido como una institución jurídica de la que el Estado se vale para asegurar el acceso al sistema de justicia a aquellos que no disponen de riquezas. En virtud de este beneficio, y sólo con ocasión de su otorgamiento, el Estado asume el pago de los emolumentos de una de las partes del proceso –desfavorecida económicamente–, lo que no alcanza a la otra, si no ha obtenido el mismo beneficio.

Esta declaración judicial se justifica por el propósito perseguido por el legislador de que todos los ciudadanos puedan acceder a los tribunales, aun aquellos que carezcan de recursos económicos y, al mismo tiempo, permitirles conservar la igualdad procesal ante la contraparte de mayores recursos.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha distinguido el carácter de gratuidad de la justicia del beneficio de justicia gratuita con ocasión del pago de las costas procesales. Estableció ese órgano judicial, en sentencia N° 2.847 del 19 de noviembre de 2002, que “la labor jurisdiccional posee una doble connotación; es una manifestación del Poder Público, y, a su vez, un servicio público (*Vid.* Sent. N° 1.264/2002)”. Pero como cualquier otra manifestación de la actividad humana

en el mundo moderno, “tiene un coste cuya cuantía varía en función de su duración y complejidad, sin que tales gastos puedan o deban suponer en un Estado social de Derecho y de Justicia (*Vid.* artículo 2 de la Carta Magna) un límite para el acceso a la jurisdicción, una limitante para quien, por carecer de recursos económicos, se encuentra impedido de instar la dispensa de la tutela judicial, pues, de admitirse lo contrario, la onerosidad del proceso se erigiría en un grave obstáculo al derecho de petición, convirtiendo a la justicia en una sociedad económicamente desigual como la nuestra en una ‘justicia de clase’...”.

Continúa explicando el fallo, como fundamento de la distinción entre ambas instituciones, lo siguiente:

...dicha noción, sin embargo, implica una diferenciación de mecanismos de tutela que están entrelazados –pues persiguen el mismo objeto– pero que no deben llegar a confundirse, ya que la gratuidad de la justicia a la cual hace referencia el artículo 26, dada su redacción e interpretación sistemática, se refiere a la gratuidad del proceso y no al beneficio de justicia gratuita como cree el accionante. El primero, es un derecho constitucional de exención de gastos procesales; y, el segundo, un privilegio particular para algunas personas por carecer de recursos económicos (artículo 175 del Código de Procedimiento Civil), y su ámbito abarca no sólo la gratuidad del proceso sino el derecho que se le nombre al beneficiado defensor para que sostenga sus derechos gratuitamente y la exención del pago de honorarios a los auxiliares de justicia, tales como: intérpretes, peritos, depositarios, asociados, prácticos u otros.

Es así como ambos, la gratuidad de la justicia y el beneficio de justicia gratuita, son derechos derivados del reconocimiento del derecho a la igualdad, a la tutela judicial efectiva y el de petición, procurando asegurar el acceso a los tribunales de todos los ciudadanos que requieran que el Estado desarrolle las actuaciones necesarias para que el ejercicio de sus derechos sea real y efectivo. Sin embargo, la gratuidad de la justicia está establecida para todos los ciudadanos por el simple hecho

de que la administración de justicia es un servicio público y una manifestación del Poder Público del Estado, siendo entonces éste el que deba sufragar los gastos de un sistema que justifica su propia existencia, a diferencia del beneficio de justicia gratuita que, como se ha establecido, tiene un ámbito de aplicación mayor pero un supuesto de procedencia restringido, pues implica sufragar los gastos de patrocinio y honorarios auxiliares de justicia de quienes carezcan de recursos económicos. Por tanto, implica con respecto a aquél, una situación de excepción ante la cual el Estado asume los gastos a plenitud, para evitar que queden sin ejercerse los derechos constitucionales, y se atente con ello el Estado de Derecho, su fundamento no es más que proteger el derecho a la igualdad.

De la doctrina contenida en el fallo parcialmente transcrito, se desprende el sentido y alcance del principio de gratuidad de la justicia, contenido en la actual Constitución, y la constitucionalidad y vigencia de, por una parte, la obligación de las partes de realizar los gastos correspondientes a su pleito y, por la otra, la eficacia del beneficio de justicia gratuita regulado en el Código de Procedimiento Civil.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Además, indicó la Sala: “La restricción de la concepción constitucional del derecho a la justicia gratuita se desprende no sólo del artículo del Texto Fundamental, sino también de la Exposición de Motivos de la Carta Magna, al señalar en el Título referido a los derechos humanos, garantías y deberes: (...*omissis*...)”

Por su parte la Sala, en una oportunidad que debió analizar el precepto constitucional contenido en el artículo 26 (*Vid.* Sent. N° 969/2001), señaló que ‘(...) el derecho constitucional contemplado en el artículo antes transcrito [aduce al artículo 26], refiere dos bienes jurídicos relacionados entre sí, pero que merecen un tratamiento diferenciado, ya que en dicha norma se hace referencia a unas garantías procesales por una parte y por la otra, a una garantía previa al proceso’ (Subrayado y corchetes de este fallo), encontrándose precisamente entre las garantías procesales la gratuidad de la justicia, pues a pesar de ser un derecho de carácter sustantivo (*Vid.* Sent. N° 52/2001), es de efectos netamente procesales, dada su finalidad y estructura, en virtud de que está preordenada a la producción de efectos dentro del proceso.

De manera que, la gratuidad de la justicia, como se indicara, es una gratuidad del proceso y el bien tutelado de ese derecho es el poder actuar en el mismo sin satisfacer tasas, impuestos, derechos ni gastos de publicaciones que ocasionan la persecución o la defensa del derecho ante los órganos jurisdiccionales, ya que tales gastos (infraestructura, medios materiales, retribuciones de los medios personales, etcétera) deben ser sufragados por el Estado, a través de las partidas presupuestarias correspondientes. Esa es la conclusión que forzosamente deriva del análisis de los artículos 257 y 254 de la Constitución, cuando señala éste último que: ‘[e]l Poder Judicial no está facultado para establecer tasas, aranceles, ni exigir pago alguno por sus servicios’, afirmación que cobra respaldo

En el mismo sentido, se pronunció esa Sala, en sentencia N° 1.943 del 15 de julio de 2003, dictada esta vez con ocasión de un recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto contra algunas normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil,<sup>22</sup> referidas a la consignación de honorarios para la constitución de tribunal con asociados y las relativas al beneficio de justicia gratuita, que, según los recurrentes, contrariaban al artículo 26 de la Constitución, además de atentar contra el debido proceso y el derecho a la defensa, ya que “dichos artículos son discriminatorios al encontrarse dirigidos a conceder el beneficio de justicia gratuita a determinada categoría de personas...”. Resumió al respecto la Sala que, de acuerdo con los recurrentes, con la aprobación y vigencia de la nueva Constitución, “la justicia gratuita es un derecho y no un beneficio, al cual tienen acceso todos los ciudadanos...”, de allí que se afirmó en el fallo, luego de ratificar la referida sentencia antes transcrita, que “estando claro que la gratuidad de la justicia a la que hace referencia el artículo 26 de la Constitución, se refiere únicamente a la gratuidad del proceso, donde el órgano administrador de justicia

---

cuando la Exposición de Motivos señala expresamente como consecuencia de la gratuidad de la justicia la imposibilidad de cobrar tasas o aranceles por los servicios de justicia en los términos siguientes:

‘Además como consecuencia del principio y derecho a la justicia gratuita consagrado en el Texto Constitucional, se establece que el Poder Judicial no está facultado para establecer tasas, aranceles, ni para exigir pago alguno por sus servicios’.

Así lo ha entendido y expresado la Sala en el fallo pronunciado el 4 de mayo de 2000 (caso: Seguros Occidental C.A.), donde se señaló lo siguiente:

‘(...) los costos del proceso, los cuales a partir de la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que establece en su artículo 26 la gratuidad de la justicia, y por tanto no son aplicables al proceso las normas sobre arancel judicial señaladas en la Ley de Arancel Judicial, han quedado reducidos básicamente a los emolumentos y honorarios de los auxiliares de justicia que no sean integrantes de cuerpos de funcionarios del Estado, previstos en las leyes como auxiliares de justicia profesionales’ (Subrayado de este fallo).

Ello, por cuanto con el dispositivo constitucional analizado, las actividades judiciales han dejado de generar arancel, mas dicha ley rige en todo aquello a que se refiere a los emolumentos de los auxiliares de justicia, no integrantes del Poder Judicial, pues la exención del pago de los auxiliares de justicia sólo procede a través de la declaratoria del beneficio de justicia gratuita, pues, a pesar de que su existencia encuentra justificación en el hecho de que su participación en determinado caso pudiera coadyuvar al órgano jurisdiccional a cumplir su misión, no obstante, no pertenecen a la infraestructura orgánica del Poder Judicial, por cuanto son accidentales en la labor de impartir justicia por participar a requerimiento e interés de las partes, considerándose como un derecho que tienen éstos de solicitar sus servicios” (consultada en la página web del Tribunal Supremo de Justicia: [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve) ).

<sup>22</sup> Se trataba de los artículos 123, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181 y 182.

cumple con su función como servidor público, al proporcionarle al administrado su derecho de acceso a la justicia preservando su derecho a la igualdad y a la tutela judicial efectiva establecidos en la Constitución...”, los justiciables tenían libre acceso a la justicia, y el Estado ponía a su disposición juzgados compuestos por jueces y funcionarios o auxiliares de justicia necesarios para el desenvolvimiento del proceso, los cuales eran sufragados en su totalidad por partidas presupuestarias de las que disponía para el Poder Judicial.

Seguidamente, agregó el fallo:

Garantía ésta que es distinta al beneficio de justicia gratuita, el cual se encuentra referido no sólo al deber que posee el Estado de cubrir los gastos del sistema de justicia, sino que lleva inmerso la exención a quien se le conceda tal beneficio, de disfrutar de otros conceptos como son, que se le nombre un defensor que sostenga sus derechos gratuitamente, exención del pago de tasas u honorarios a los auxiliares de justicia, tales como intérpretes, peritos, depositarios, asociados, prácticos y otros, los cuales estarán obligados a prestar gratuitamente sus servicios en el asunto cuando actúen a solicitud del beneficio de la justicia gratuita (artículo 180 del Código de Procedimiento Civil).

La diferencia entre una institución y otra, que en el beneficio de justicia gratuita a diferencia de la justicia gratuita que proporciona el Estado, el beneficiado queda obligado a reembolsar los gastos por expensas judiciales que incluye todos los conceptos por litis expensas y honorarios profesionales, si dentro de los siguientes tres (3) años a la terminación del proceso el beneficiado mejora su fortuna.

En este estado se plantea otra situación, visto ya que el Estado es quien sufraga todos los gastos que se produzcan en la causa donde sea parte el beneficiado de justicia gratuita, resulta justo fijar que si en dicha causa resulta victorioso el beneficiado y se condena en costas a su contraparte, el Estado se encuentra legitimado para intentar una acción por cobro de honorarios

profesionales derivado de esa sentencia condenatoria en costas definitivamente firme, con la excepción que en ese caso en particular los honorarios no serán para el abogado que ejerció la defensa, sino para la República a través del Fisco Nacional.

Por su parte, queda establecido de esta manera que la justicia gratuita prevista en el Texto Constitucional hace alusión a una garantía procesal que permite el acceso a toda persona sin discriminación alguna, debido a que es el Estado quien mantiene este sistema de justicia, por lo cual se establece taxativamente que el Poder Judicial no se encuentra facultado para establecer tasas, aranceles, ni exigir pago alguno por sus servicios; lo cual viene a vislumbrar el porqué los costos en los procesos se han reducido en su máxima expresión (artículo 254 de la Constitución).

De la misma posición doctrinaria el actual Magistrado de la Sala de Casación Social, Juan Rafael PERDOMO, quien sostiene que el artículo 26 de la Constitución contiene el principio de que toda persona tiene derecho de acceder a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos y, en esa misma línea de pensamiento, la Constitución preceptúa que toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Expresa que, según la norma citada, el Estado garantizará una justicia gratuita, pero, quienes pretendan el ejercicio de sus derechos deben enfrentar los costos del proceso, no sólo con el pago de aranceles o tasas, sino los gastos que se necesitan para la realización de determinadas pruebas, al igual que los requeridos para el impulso procesal.

Estando vigente el principio de la gratuidad –sostiene PERDOMO–, no existen razones que justifiquen el cobro de tasas o aranceles, *“aunque si es imprescindible pagar el valor de las experticias y desde luego los honorarios de los abogados”*. Y, por otra parte, afirma que si se logra que los costos para tener acceso a la justicia se reduzcan sustancialmente, puede hablarse de que se está dando cumplimiento a lo estipulado en los artículos 26 y 257 de la Constitución vigente. Las dos

orientaciones fundamentales del derecho de acceso a la justicia –formal y material– son necesariamente complementarias, “[c]arece de acceso real a la justicia el ciudadano que por su escasa instrucción, o por la ausencia de medios económicos, no puede hacer uso de los mecanismos que proporciona el Estado para la resolución de conflictos. En tal sentido, es necesario que se desarrollen los preceptos constitucionales que aseguran la gratuidad de la justicia, creando mecanismos de protección y asesoría gratuita efectiva, que permitan, aun en estos casos, el acceso a la justicia”.<sup>23</sup>

En España, con ocasión de comentar el sistema de costas, establecido en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil de ese país (2000), la profesora FUENTES SORIANO enseña que desde que el Estado asumió la resolución de los conflictos intersubjetivos, mediante la prohibición de la autotutela de los derechos, organizó un sistema judicial o un servicio público de Administración de Justicia, al que necesariamente, salvo el arbitraje y otros medios alternativos de resolución de controversia, debe acudir para el reconocimiento de los derechos en conflicto y que supone la tramitación de un proceso que lamentablemente se extiende en el tiempo y acarrea toda una serie de gastos y desembolsos económicos a los que ha de hacerse frente.

Señala la autora que el modo de sufragar estos gastos puede abordarse desde diversos puntos de vista, y así, en posiciones extremas, se encuentra desde la solución tendente a que los particulares no hagan frente a ningún tipo de gastos, siendo éstos asumidos en su totalidad por el Estado, hasta aquella según la cual serán los particulares quienes deban sufragar la totalidad de los gastos que origina el proceso por ser a ellos a quienes interesa el objeto del mismo. Lógicamente, entre ambas posiciones radicales y opuestas por su contenido –explica–, se perfila una tercera posición, hoy en día mayoritariamente aceptada y vigente en el ordenamiento español, que demanda como algo indiscutible que los liti-

---

<sup>23</sup> PERDOMO, Juan Rafael, *Acceso a la Justicia*, publicado en la página web del Tribunal Supremo de Justicia: <http://www.tsj.gov.ve>.

gantes “contribuyan” a sufragar los costes que generan los procesos de los que son parte sin que ello afecte, obviamente, a las personas que carezcan de medios económicos para litigar, para quienes la justicia será gratuita (artículo 119 de la Constitución Española).

Así, concluye la profesora FUENTES SORIANO explicando que el hecho de que los litigantes “contribuyan” a sufragar los costes generados por su proceso lleva, directamente, a la obligación de deslindar y delimitar cuáles gastos deberán asumir los particulares y cuáles serán por cuenta del Estado.<sup>24</sup> Ello lleva a esta autora a atender a la distinción de las costas de los gastos, para concluir que aquéllas deben ser asumidas necesariamente por las partes.<sup>25</sup>

### 1.3 LAS COSTAS COMO UNA INSTITUCIÓN INHERENTE A CUALQUIER PROCESO

Con algunas diferencias en los distintos procesos, ciertos institutos jurídicos varían y otras veces inciden de manera más o menos relevante en éstos, de tal manera que se adecuan según más convenga a la naturaleza de los bienes jurídicos o las personas que en aquéllos participan.

---

<sup>24</sup> FUENTES SORIANO, Olga, *Las Costas en la Nueva LEC*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2000, pp. 20-22.

<sup>25</sup> “La corriente que sostiene la conveniencia de que todos **los gastos en sentido restringido**, sean ellos generales o particulares, según la clasificación de Carnelutti, los sufrague el Estado, subrayan el **factor interés** del que tiene interés y argumentan que siendo el Estado el que tiene interés en prestar el servicio público de administrar justicia, debe cargar con todos los costos que tal servicio provoque. Por el contrario los opositores afirman que los gastos en sentido restringido, denominados ‘particulares’ deben ser por cuenta de quienes los causan y, por lo tanto, siendo las partes de un determinado proceso concreto las que, con su conducta, provocan el desarrollo del mecanismo procesal, son éstas las que deben soportarlos.

En la casi totalidad de los Estados modernos ha sido acogida la segunda corriente basada en la circunstancia que ésta se fundamenta en un principio de justicia distributiva y de higiene social, ya que, por un lado, es justo que quien solicite el servicio soporte la carga de su costo, y por el otro, que la eliminación de cualquier costo para las partes en la instauración de procesos permitiría su proliferación innecesaria y abusiva con las circunstancias que fácilmente se pueden suponer, proliferación y abuso que están restringidos por la preocupación de la parte de tener que realizar un gasto que no será compensado en caso de resultado negativo del proceso” (PESCI FELTRI, Mario. *Ob. Cit.*, p. 511).

Como todas las instituciones del derecho procesal,<sup>26</sup> las costas procesales se hallan en cualquier clase de debate procesal, con sus propias peculiaridades en su tratamiento de acuerdo con la índole de la materia de la que aquél trata.

Como principio general, la regla adjetiva que impera en nuestro ordenamiento jurídico positivo (artículo 274 del Código de Procedimiento Civil) exige que en todo proceso exista una condenatoria en costas;<sup>27</sup> esta disposición establece:

**Artículo 274.-** A la parte que fuere vencida totalmente en un proceso o en una incidencia, se le condenará al pago de las costas.

Sin embargo, ocurre que –como excepción a esa regla– nuestras leyes contienen normas que excluyen de tal condena cuando se trata de determinadas personas, como sucede, por ejemplo, con la República cuando resulta vencida, en cuyo caso, de acuerdo con ese mismo Código, no obstante el resultado del proceso, se le exime de las costas del juicio.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> En este sentido, Freddy ZAMBRANO nos indica en su citado trabajo: “*Se dice que es de naturaleza procesal la norma que impone al Juez el deber de pronunciarse sobre la condena en costas, por convertirlo a él en destinatario directo de una norma que le impone determinada conducta, lo cual es rigurosamente cierto, si partimos de que es la ley procesal quien se ocupa de regular el proceso y las relaciones que de él nacen y se deducen: La condena en costas no es más que uno de los efectos del proceso, y su imposición surge por voluntad de la ley y no porque lo hayan solicitado las partes, de allí su naturaleza eminentemente procesal.*” (Ob. Cit., p. 66). El Profesor PESCI FELTRI nos enseña, al referirse a la condena en costas, que la misma “*es la consecuencia necesaria de la necesidad del proceso: ella se explica con el principio fundamental que la sentencia debe actuar la ley como si ello ocurriera en el momento mismo de la demanda judicial. La norma que quiera la condena del vencido en las costas es entonces una norma procesal, y su aplicación está, en consecuencia, regulada por los principios de la ley procesal.*” (Ob. Cit., p. 542).

<sup>27</sup> Queda a salvo la estimación parcial de la pretensión.

<sup>28</sup> Cabe destacar que la nulidad de esta norma (artículo 274 del CPC) ha sido solicitada. En efecto, los abogados Luis Fraga Pittaluga, Salvador Sánchez G., Mónica Vilorio M., Juan Carlos Prince G., Giuseppe Urso C., Valmy Jesús Díaz I. y Mary Elba Díaz C., actuando en su propio nombre, presentaron demanda por inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia contra esta norma, por considerar que la misma viola el principio de presunción de inocencia, contemplado en el artículo 49, numeral 2, de la Constitución. En este sentido, objetan las razones que tuvo el legislador de 1986 al instituir el sistema objetivo de la condena en costas, el cual cuestionan. Por otra parte, alegan los accionantes que dicha norma viola el derecho a la defensa contenido en el mismo artículo, numeral 1, pues busca evitar la litigiosidad, pero consigue –en su criterio– limitar económicamente el derecho a la defensa, que implica “*que el justiciable*

En consideración a la definición de las costas procesales, y en virtud de la concepción del proceso como instrumento para resolver a través de los órganos jurisdiccionales conflictos intersubjetivos de intereses –de cualquier naturaleza–, es lógico suponer que al ser el proceso el medio de resolución de tales conflictos, su utilización y, por ende, los gastos que origine, se producen e importan en cualquier tipo de litigio. Veamos, entonces, cómo los procesos contenciosos administrativos o cualesquiera en los que participen los entes públicos no están exentos de gastos y, por tanto, de costas.

En este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ señala: “*Todo proceso –y el proceso contencioso administrativo no es una excepción– implica una serie de gastos que variarán según la complejidad del mismo. En unos serán mínimos y en otros serán fabulosos; pero por simple y sencillo que el proceso sea, siempre dará lugar a unos gastos*”.<sup>29</sup>

También CANO MURCIA<sup>30</sup> reconoce la presencia de las costas procesales en todo el ámbito jurisdiccional (civil, penal, contencioso-administrativo). Este autor, quien ha estudiado profundamente este instituto, analiza todas las instituciones que a su vez comprende el entramado de las costas procesales (vencimiento, temeridad, mala fe, impugnación de los honorarios por indebidos o excesivos, tasación, etc.) y destaca que “[l]os referentes legislativos se hallan tanto en las leyes sustantivas como en las procesales”. Sin embargo, en el caso español advierte que:

Tanto el derecho público como el privado recoge con especial singularidad esta materia, aunque no con igual tratamiento, pues

---

*mantenga siempre la posibilidad de litigar*”. No compartimos los argumentos expuestos por los mencionados profesionales, quienes pretenden encontrar en la disposición cuya nulidad solicitan una violación a los referidos derechos constitucionales. Valga, por el contrario, sostener y defender la conveniencia de un régimen de condenatoria en costas, de carácter objetivo, como regla general, y subjetivo cuando la naturaleza del proceso así lo recomiende. Sólo abogamos por la desaparición de la condena en costas, de una forma excepcional, en los casos de los procesos de nulidad por inconstitucionalidad de actos de efectos generales, por las razones que en su oportunidad se expondrán.

<sup>29</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Manual de Derecho Procesal...*, cit. p. 411.

<sup>30</sup> CANO MURCIA, Antonio, *Las Costas Procesales y su Jurisprudencia*, Editorial Aranzadi, 2ª Edición, Navarra, 1999, pp. 21 y ss.

mientras en el proceso civil, con carácter general se rige por el principio objetivo del vencimiento, ‘En los juicios declarativos las costas de la primera instancia se impondrán a la parte cuyas pretensiones hubieren sido totalmente rechazadas...’ (Art. 523 LECiv), en el ámbito contencioso-administrativo rige el principio subjetivo basado en la temeridad o mala fe, ‘Las Salas de lo Contencioso-Administrativo, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante las mismas se promovieren, impondrán las costas a la parte que sostuviera su acción, o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad’. (Art. 131.1 LJCA).

Refiere igualmente este autor que *“en el orden contencioso-administrativo, las costas procesales tienen una especial importancia, por la presencia de la Administración (Estatal, Autonómica o Local) como parte integrante de los procesos, así como la existencia de un procedimiento especial, el regulado en la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, en el que se quiebra el principio del artículo 131.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”*.

En la generalidad de los ordenamientos jurídicos la regulación de las costas en los asuntos contencioso-administrativos presenta un carácter muy peculiar, determinado por la especial importancia de uno de los sujetos involucrados en la relación procesal. Nos referimos a la participación esencialmente determinante de la Administración Pública,<sup>31</sup> en sus distintas personificaciones, bien sea a través de la República, de las entidades federales, de los municipios –como las más importantes personas de Derecho Público–, o por medio de cualquier corporación de carácter público, fundamentalmente los Institutos Autónomos.

Es difícil encontrar en Venezuela, y en el derecho comparado en general, referencias suficientes con respecto a la institución de las costas

---

<sup>31</sup> Decimos esencialmente determinante, aunque suene extraño, debido a que hay procesos en los que, aun cuando se impugna un acto de la Administración, la participación determinante queda a cargo de otro particular, quien tiene más interés que la propia Administración en el sostenimiento del acto.

procesales en el contencioso administrativo. En nuestro ordenamiento jurídico la exención de costas a la República gobierna este tipo de procesos, lo que parece haberse extendido, por obra legislativa y jurisprudencial, de dudosa constitucionalidad, a otras personas de derecho público. Aquella exclusión ha creado en el foro la opinión que en el contencioso administrativo no existe la condenatoria en costas, lo cual resulta evidentemente falso, toda vez que una de las normas que regula la institución (artículo 287 del Código de Procedimiento Civil), a pesar de excluir expresamente a la República como persona jurídica, se refiere igualmente a su procedencia contra otras entidades de la misma naturaleza pública como los Municipios, “*los Institutos Autónomos, empresas del Estado y demás establecimientos públicos*”, de manera que, de haberse querido extender este beneficio a los demás entes públicos el legislador lo hubiese hecho también de manera expresa; de lo que se sigue, entonces, que la intención no ha sido que se excluyese de la condena en costas a todos los entes públicos sino sólo a la República, de allí que deba aplicarse el principio general previsto en el artículo 274 del mismo Código, que ordena que se imponga en costas a todo aquel que resulte vencido, indistintamente del tipo de proceso y de sujeto de que se trate. No obstante, debe reconocerse que la situación es confusa, en virtud de la manera como el legislador ha venido tratando la institución en cada materia.

En España MARTÍNEZ MARÍN explica la necesidad que existió de una reforma para la regulación de las costas y, en tal sentido, da cuenta de la falta de atención que ha merecido la institución por parte de autores administrativistas, salvo algunas meritorias excepciones.<sup>32</sup> Refiere

---

<sup>32</sup> Señala: “*Doctrinariamente, esta institución no ha merecido la atención de autores administrativistas, salvo alguna excepción, como González Pérez y algún otro ausente en este instante en la memoria de este comentarista. Nuestros Manuales, Cursos y Tratados no se ocupan, o descuida que, en la década de los años setenta, ya lamentaron García De Enterría y Fernández Rodríguez. Incluso ante un panorama de futuro hipotéticamente cambiante, Gimeno Sendra, en el más reciente momento, reincidía en esta observación, aunque ampliándola a los procesalistas y resaltando no sólo el tratamiento limitado, sino incluso parcializado de esta categoría jurídica en cuanto sólo merecía especial atención la condena en costas. Y esto ha sucedido con un tema cuya trascendencia jurídica parece indiscutible en la actualidad*” (MARTÍNEZ MARÍN, Antonio, *Comentario a la LJCA de 1998 en Revista Española de Derecho Administrativo* N° 100, Oct.-Dic, 1998, p. 908).

este autor que Guasp había reiterado una y otra vez la demanda de una nueva regulación que corrigiera cuanto menos la falta de claridad o precisión y la moderación de la legislación vigente; que Damián Moreno había dejado bien claro que las costas procesales son una de las instituciones más necesarias de reforma en el proceso penal; que García De Enterría y Fernández Rodríguez, con semejante reincidencia habían calificado como un privilegio la práctica no condenatoria de costas a la Administración, a pesar de informes desfavorables o reiterada jurisprudencia contraria. Por su parte, Borrego López había demandado también la necesidad de una imperiosa reforma legislativa sobre la materia en la que la aplicación de sus principios rectores estaba llena de contradicciones, desigualdades e inseguridades. Y, asimismo, debía recordarse el diagnóstico tan vetusto como perenne reiterado de Niceto Alcalá Zamora, formulado con el conocimiento de la práctica de las leyes generales reguladoras de costas *“el albedrío como principio y la lenidad como consecuencia... y que en lo contencioso– administrativo es todavía más benévola, pues para imponer costas suele necesitar necesidad extrema, pero en grados casi inconcebibles”*.<sup>33</sup>

Saluda este autor las reformas legislativas producidas en ese país, que –según comenta– suponen sendos auténticos logros formales y en buena medida también materiales de cumplimiento del régimen constitucional en su consideración de la administración de justicia *“como un servicio público por antonomasia, con unos principios especiales incluso positivizados en el propio Texto de 1978...”*. Se refiere a las leyes 25/1986 y 29/1998.<sup>34</sup>

De modo que si se considera que ante la jurisdicción contencioso administrativa se llevan a cabo verdaderos procesos, que participan de los mismos principios e instituciones que los procesos civiles, penales, mercantiles –por ejemplo– en los cuales, por un lado, existen gastos al igual que en aquéllos, cuyo común origen es la resistencia de una de las partes a la pretensión de la contraria, y de igual forma existe la

---

<sup>33</sup> *Ídem.*

<sup>34</sup> *Ob. Cit.*, p. 909.

obligación del juez de emitir un pronunciamiento que tenga como resultado un ganancioso y un perdedoso, se debe concluir entonces que las consecuencias jurídicas en todos estos procesos deba ser análoga dado los mismos presupuestos.

#### **1.4 RELACIÓN DE LAS COSTAS PROCESALES CON EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA**

Como es sabido, el proceso judicial es el instrumento legítimo, que se pone en funcionamiento a través del ejercicio de la acción y que sirve al titular de un derecho subjetivo para hacerlo valer. Es decir, en ocasiones y ante la resistencia de alguna persona al reconocimiento y, por ende, respeto al ejercicio y disfrute de un derecho subjetivo por su titular, es preciso acudir a los órganos de administración de justicia para que aquél le sea reconocido y respetado coercitivamente, mediante un proceso.

Durante el proceso –como se ha expresado– cada litigante satisface los gastos por ella causados hasta su culminación, objetivo que, una vez producido aparece una resolución de condena a favor de aquella que ha resultado victoriosa en el juicio.

También hemos expresado que esa rebeldía expresada por la parte demandada (si fuera ésta la que resultare vencida) o esa actividad inicial de la parte actora (si fuera quien tuviera que asumir la derrota en el pleito) sin razón o sin fundamento, como es evidente de la declaratoria formulada por el juez en la sentencia, esa rebeldía proporciona una consecuencia que deriva de la resistencia injustificada que ocasionó unos gastos que la parte victoriosa satisfizo, pero cuya carga, en honor a la justicia obtenida, no debe soportar, no puede ser consentida dentro de un esquema lógico del proceso como instrumento para alcanzar un fin justo.

En otras palabras, si para que a la parte, cuya pretensión fue absolutamente estimada, se le reconociera su derecho fue necesario activar un proceso, con el coste ínsito en su proveimiento, lo equitativo y justo es que los gastos que efectuó esa parte sean resarcidos; de lo contrario, la utilización del proceso terminaría mermando el patrimonio del beneficiado con la resolución judicial, atentando contra la capacidad potencial de reconocimiento de sus derechos por el juez.

No es posible, sin embargo, conciliar la situación expuesta con la concepción que nuestro constituyente tuvo del proceso, previsto en la Constitución como “*un instrumento fundamental para la realización de la justicia*” (artículo 257); por tanto, su *realización* exige la integridad de la decisión dictada, de modo que se alcance la finalidad prevista de antemano, lo que, naturalmente, debe comprender las costas para que el juicio devenga justo, lo que se expresa con la máxima según la cual el proceso, instrumento necesario para obtener la razón, no puede convertirse en un perjuicio para quien tiene la razón.

La función jurisdiccional se realiza por los órganos competentes del Poder Judicial (primer aparte del artículo 253 constitucional) que la ejercen y, a tales efectos, emplean como herramienta al proceso para hacer efectiva la administración de justicia, satisfaciendo de tal modo el derecho a la justicia o a la tutela jurídica.

El proceso persigue de manera inmediata la conservación y defensa del orden jurídico privado, por lo que da plena validez y eficacia práctica a la norma de derecho material (o procesal), lo que es tanto como realizar en la práctica su contenido, que supone el reconocimiento del derecho a quien aparece que lleva razón, y la negación al que resulte que carece de ella. De esta forma, se lograría el fin mediato del proceso que no es otro que la protección del derecho y los intereses del individuo, que desde el punto de vista del justiciable es éste el de primer plano y, como uno de los objetivos generales del proceso se incluiría una condena con fines ejecutivos; la mera declaración de existencia de un derecho; la adopción de medidas cautelares o de aseguramiento; la privación de la eficacia de la cosa juzgada a las sentencias fundamentadas en vicios; el otorgamiento de la dispensa del pago de derechos y costas de justicia (derecho llamado de justicia gratuita) y la ejecución del derecho.<sup>35</sup> Es esa concepción del proceso, expresada por PRIETO-CASTRO y CHIOVENDA, la que inspira al principio a la tutela judicial efectiva, que no es otra cosa que la obtención de justicia en términos de efectividad –esto es, calidad de efectivo:

---

<sup>35</sup> PRIETO-CASTRO y FERRANDIZ, Leonardo, *Derecho Procesal Civil*, 5ª Edición, Editorial Tecnos, Zaragoza, 1949, pp. 33 y ss.

real, verdadera, sin mermas— por los órganos judiciales a través del instrumento adecuado: el proceso.

En Venezuela este derecho posee rango constitucional, fue reconocido recientemente y se encuentra recogido en el artículo 26 del Texto Fundamental, en cuyo encabezamiento se establece:

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.

La transcrita disposición normativa, incluida en el elenco de derechos fundamentales del ciudadano posee un contenido de gran significación y alcance. Prevista también en otros ordenamientos jurídicos,<sup>36</sup> el derecho a la tutela jurisdiccional ha sido definido como “*el derecho de toda persona a que se le ‘haga justicia’; a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con unas garantías mínimas*”.<sup>37</sup>

Como comprendidos dentro de este derecho se alude el de obtener una sentencia motivada que se pronuncie acerca de la pretensión deducida, sin que deba entenderse por ello que la misma deba ser favorable al sujeto que acciona; la realización de un proceso sin dilaciones indebidas, a que sean acordadas las medidas cautelares necesarias para asegurar la efectividad del proceso, la ejecución de las sentencias; algunos autores incluyen el acceso a los órganos de administración de justicia y el derecho a un debido proceso.<sup>38</sup>

Previsto en el primer apartado del artículo 24 de la Constitución española,<sup>39</sup> ha dicho el Tribunal Constitucional español que este derecho no com-

---

<sup>36</sup> Las Constituciones de Colombia, Alemania, Italia, España, lo contemplan.

<sup>37</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 2ª Edición, Editorial Civitas, Madrid, 1989, p. 27.

<sup>38</sup> Véase GONZÁLEZ PÉREZ, J. *El Derecho...*, cit., pp. 43 y 44.

<sup>39</sup> Enuncia la norma: “*Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión*”.

prende el de obtener una justicia acorde con las pretensiones que se formulan, sino el derecho a que se dicte una resolución en Derecho.<sup>40</sup>

Ha señalado igualmente ese órgano judicial que este derecho implica el libre acceso a la jurisdicción (que comprende la cuestión de la legitimación, los condicionamientos para el ejercicio de la acción, como los procedimientos o autorizaciones previas, fianzas, etc.); posibilidades de alegación y defensa; obtención de una resolución sobre la pretensión deducida que sea motivada, razonable, congruente y que esté basada en el sistema de fuentes; acceso a los recursos legalmente establecidos (que supone reflexionar acerca de los requisitos formales, instrumentales y de cuantía, así como sobre la consignación previa, el aseguramiento de la contradicción); ejecución de las resoluciones judiciales firmes entre otras cosas.<sup>41</sup>

Se advierte que la doctrina española no incorpora como un atributo del derecho a la tutela judicial efectiva el de obtener una condenatoria en costas a favor del vencedor y contra el vencido. Creemos que su exclusión en España se deba, probablemente, a la ausencia de inconvenientes que en la actualidad existe, luego de la reforma operada en ese país, para obtener una condenatoria en costas contra la Administración Pública; sistema que gobierna pacífica y unánimemente, y respecto al cual impera hoy en día, entre los juristas y en la reiterada jurisprudencia, armonía en los criterios.

Sin embargo, la manera como cada país, en cuya normativa esté consagrado el derecho a la tutela jurisdiccional, lo conciba, puede variar. Cada ordenamiento elabora una construcción teórica acerca de los elementos o atributos que cada derecho deba comprender de acuerdo con la sociedad que regula, a su cultura, en fin a las peculiaridades propias de cada ordenamiento, y, en este mismo sentido, realiza las interpretaciones que más se adecuen a estos caracteres.

---

<sup>40</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco. *Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales. Doctrina Jurisprudencial*, Editorial Ariel, 1ª Edición, Madrid, 1995, pp. 261 y ss.

<sup>41</sup> *Ídem*.

Lamentablemente –en mi opinión–, los gastos del proceso que las partes deben sufragar, sin que los mismos le sean reembolsados, constituyen de tal modo un grave obstáculo al derecho de acceso a la administración de justicia y, en consecuencia, a la tutela judicial efectiva, si el particular sabe de antemano que si litiga contra cualquier ente público no le serán reconocidos los gastos ocasionados por la tramitación del juicio, sobre todo si la entidad del asunto es de menor importancia económica que los gastos que ocasionaría recurrir jurisdiccionalmente de la actuación administrativa que le es adversa.

Es preciso citar de nuevo al español GONZÁLEZ PÉREZ, quien se ha ocupado suficientemente de explicar el contenido y alcance de este derecho, y ha manifestado su preocupación respecto al coste de los procesos judiciales. En este sentido, expresa este autor: *“Los gastos del proceso que han de soportar las partes constituyen, ciertamente, uno de los más graves obstáculos del derecho de acceso a la justicia. La falta de medios económicos impide a importantes sectores de administrados la actuación de sus pretensiones frente a la Administración Pública”*.<sup>42</sup>

Creemos entonces que este derecho comporta también la facultad que ostentan los ciudadanos, exigible ante los órganos de administración de justicia, de obtener un resarcimiento pecuniario por los gastos realizados durante el proceso que fue necesario para ver reconocido su derecho, esto es, el derecho a obtener una condenatoria en costas a su favor, y contra quien se ha resistido a su pretensión, pues, si como antes se indicó, la utilización del proceso judicial como fórmula para obtener justicia, implica una serie de gastos, la justicia obtenida no puede ser efectiva, si para la consecución de una resolución judicial, quien obtuvo una sentencia favorable con el detrimento patrimonial que ello implicó, no pueda exigir ahora su restitución, a través de los mismos órganos de administración de justicia, por medio de una forma rápida e idónea como lo es la condenatoria en costas.

---

<sup>42</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Manual de Derecho Procesal...*, cit., p. 444.

Por ello, debe sostenerse que cuando se le niega a la parte vencedora en un proceso la condenatoria en costas, se lesiona con tal omisión su derecho a la tutela judicial efectiva, al no serle resarcidas las costas, lo que sin duda constituye una merma en su patrimonio sin compensación alguna.

Valga advertir al respecto una situación poco razonable: se comete una gran injusticia cuando sólo pueden ser las personas favorecidas económicamente las que de manera fácil y reiterada pueden acceder a los órganos judiciales, para litigar contra la administración y defender sus derechos e intereses, toda vez que al poseer un patrimonio sólido, de tal importancia dentro de la sociedad que les permita soportar el coste del proceso, aun cuando estén convencidas que, de resultar favorecidas por la decisión, no se les reconozca su derecho a las costas del juicio, ello no constituya un obstáculo para haber acudido a impugnar el acto administrativo; en tanto que, una persona menos o nada favorecida económicamente, ante un acto similar, puede abstenerse de recurrir la misma actuación administrativa, si sus recursos no le permiten en la misma medida que a aquélla, defender una idéntica situación jurídica vulnerada por la misma actuación administrativa. De manera que, deviene efectiva aquella justicia que es capaz de proporcionar razonablemente el mayor cúmulo de facilidades para que los ciudadanos puedan controlar jurisdiccionalmente a la actividad administrativa que consideran ilegítima y contraria a su derechos e intereses.

Dada las dificultades que en algunos ámbitos y épocas el legislador y juzgados venezolanos han encontrado en proveer esa justa indemnización, deben unirse esfuerzos para sostener que la lesión que produce al patrimonio del victorioso en un juicio la omisión de la condena en costas o su exoneración, vulnera el comentado derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y, por tanto, la naturaleza de la institución de la condena en costas procesales exige su inclusión dentro de este derecho.

Es necesario, entonces, examinar la vigencia que en la actualidad poseen aquellas normas preconstitucionales que establecen exoneraciones de condenatoria de costas procesales a favor de determinados sujetos de carácter público. Naturalmente, nos referimos a disposiciones de carácter legal que prescriben privilegios o prerrogativas que

afectan directamente el derecho de igualdad y a la tutela judicial efectiva, estipulando estas exenciones. A esta normativa nos referiremos más adelante.

## 2. RÉGIMEN GENERAL DE CONDENATORIA EN COSTAS PROCESALES

### 2.1 DEFINICIÓN

¿Qué es la condenatoria en costas? Se ha indicado qué debe entenderse por costas procesales y cuál es su contenido. Sin embargo, aún no se ha aludido al significado de la condena a su pago al posible obligado, como una obligación contenida en la sentencia.

Para RENGEL ROMBERG *“es la condena accesoria 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”*.<sup>43</sup> Por su parte, el administrativista GONZÁLEZ PÉREZ sostiene que *“la condena en costas es la imposición por resolución judicial a una de las partes de la obligación de pagar los gastos ocasionados por la contraria. Y como ésta las ha satisfecho con anterioridad más que una obligación de pagar, es, como se ha dicho, una obligación de reembolsar el gasto realizado”*.<sup>44</sup>

La condenatoria o imposición de costas procesales consiste en un pronunciamiento del juez, naturalmente “de condena” y de carácter constitutivo y accesorio, pues va acompañada a una declaratoria principal relacionada con la sustanciación del juicio en el que se han causado –no puede concebirse una condena en costas aislada o autónoma–, que obliga a satisfacer los gastos necesarios del proceso en que incurrió la parte victoriosa en el juicio, a quien hubiere resultado vencida en aquél; e implica, por otra parte, que los por ella realizados, esto es, por quien resultó derrotada, no podrán ser reclamados a la otra parte. En resu-

<sup>43</sup> RENGEL-ROMBERG, A., *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano* Tomo II, Editorial Arte, Caracas, 1992, p. 493.

<sup>44</sup> Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Manual de Derecho Procesal...*, cit. p. 413.

men, la condena en costas es la obligación de pago de los gastos del proceso impuesta por el sentenciador al vencido.

Tal declaración del juez que, como se dijo, es siempre de condena, indiferentemente de la naturaleza de la declaratoria relativa a la cuestión de mérito, se encuentra contenida en el dispositivo del fallo que decide una determinada incidencia o proceso. Su contenido, generalmente expresado con la breve fórmula: “*Se condena en costas a la parte (...) por haber resultado perdidosa*”, ordena a una determinada persona a satisfacer las costas generadas, sin especificar en ese estado ni su monto ni la oportunidad de su pago. La obligación tiene su fuente en el fallo judicial, pero la especificación del *quantum* y su exigibilidad son cuestiones que la ley deja a criterio de su titular, acreedor de la condena, salvo, en ocasiones, algunas limitaciones porcentuales establecidas previamente por el legislador, y la tasación de las costas realizada por el Secretario, relativa a las actuaciones que aparecen en autos.

Es indudable que las costas se producen desde la iniciación del juicio, pero, durante su tramitación, recae en cada una de las partes la carga de sufragar los gastos que sean necesarios realizar. Sólo cuando existe una sentencia firme, que ponga fin a la controversia y se conozca inequívocamente el resultado de la contención, se sabrá a quién corresponde satisfacerlas íntegramente.

Para que el Juez realice la determinación de la persona que ha de sufragar tales gastos se requiere, naturalmente, que la misma haya sido parte en el juicio donde se causaron y, además –y aquí tiene relevancia el sistema que rija en un determinado ordenamiento jurídico–, que las mismas las soporte aquel a quien el juez indique como condenado a sufragarlas, que en el sistema objetivo será quien resultare vencido en la causa.

Acerca de la responsabilidad atribuible al perdidoso en el juicio no parece haber controversia; en este sentido, la doctrina parece coincidir en el carácter justo de la condenatoria en costas a cargo de quien perdió el litigio, en tanto ésta implica un resarcimiento en los gastos que le produjo a su contraparte sostener el pleito. Es así como el costo del proceso debe pesar sobre aquel cuya pretensión fue rechazada. Reflexiona el

maestro CARNELUTTI acerca de este fundamento y al efecto señala: *“Cada parte, por tanto, debe gastar para accionar; ahora bien, si de quien no tenía razón se puede decir que ha obrado a propio riesgo, no es igualmente lícito decirlo de quien tenía razón. Si éste debiese soportar los propios gastos se tendría una injusticia en daño suyo; imagínese a un acreedor que acciona para recuperar un crédito de un millón; si para accionar ha debido gastar cien mil y estos gastos no se le debieran restituir, su crédito terminaría por quedar reducido, y así la condena no le ofrecería un resultado equivalente al cumplimiento”*.<sup>45</sup> Se persigue con este instituto que el proceso, instrumento utilizado por quien tiene la razón, no se convierta en un perjuicio una vez reconocida ésta.<sup>46</sup>

Explica, por otra parte, CHIOVENDA en sus *Instituciones* que hay derrota sólo *“cuando existe una declaración de derecho; esto es, cuando se haya actuado la ley a favor de una parte en contra de la otra; por esto el concepto de derrota es estrictamente conexo con el pronunciamiento sobre la demanda”*. Luego, indica también este autor: *“La obligación de las costas no surge durante la litis, dando lugar a un crédito eventual o condicional; por ello, no puede hablarse durante el pleito de un crédito o de un derecho a las costas. Sólo en el momento de fallarse sobre la demanda, esto es, cuando se determina el vencimiento, nace no sólo el derecho del vencedor a las costas sino el deber del juez de condenar al derrotado a las mismas, y sólo de la condena ya pronunciada nace el derecho y la obligación de las costas”*.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> CARNELUTTI, Francesco, *Derecho Procesal Civil y Penal*, Editorial Mexicana, México, 1997, p. 80.

<sup>46</sup> CHIOVENDA señalaba que: *“el fundamento de esta condena es el hecho objetivo de la derrota; y la justificación de esta institución está en que la actuación de la ley no debe representar una disminución patrimonial para la parte en cuyo favor tiene lugar; pues es interés del Estado que la utilización del proceso no se resuelva en daño para quien tiene la razón, y por otro lado, es interés del comercio jurídico que los derechos tengan un valor a ser posible preciso y constante”* (CHIOVENDA, Giuseppe, *Curso de Derecho Procesal Civil*, Editorial Mexicana, México, 1997, p. 501).

<sup>47</sup> *Ob. Cit.*, p. 502.

Se habla, en este sentido, de condenatoria en costas, como una consecuencia jurídica a la que se somete el litigante que ha resultado vencido en el proceso.

## *2.2 SISTEMAS DE REGULACIÓN DE LA CONDENATORIA EN COSTAS PROCESALES*

Los sistemas de regulación de la condenatoria en costas procesales atienden a la forma como en definitiva cada ordenamiento jurídico disciplina al titular de la obligación de pago de los gastos del juicio. Puede hablarse de la existencia de dos sistemas que, a través del tiempo, han gobernado la imposición de las costas en el proceso.

Estos sistemas rigieron en algún momento la titularidad de la obligación de pagar los gastos del juicio, uno derivó del otro para su implementación. El primero, al que nos referiremos es aquel que postula que los litigantes asumen el pago de las costas; más que una condena efectuada por el juez es la forma como el legislador dispone que deba distribuirse el pago de aquéllas.

Según este sistema, cada una de las partes del juicio debe sufragar las costas causadas a su instancia, indistintamente de los resultados obtenidos en el proceso. Esto significa que no hay un condenado específico al pago de las costas, es decir, las partes asumen dentro del pleito la obligación de pagar sus propios gastos derivados de la defensa de su derecho. Quizás pueda decirse que, en la práctica, este es el método que regula actualmente en nuestro país el proceso contencioso administrativo, a pesar de lo preceptuado por los artículos 274 y 287 del Código de Procedimiento Civil que examinaremos luego.

En cuanto al segundo sistema, debe señalarse que comprende dos modalidades, las cuales descansan sobre la posibilidad de condenar o no a una de las partes al pago de las costas, bajo determinadas condiciones. Éstos son: el sistema objetivo y el sistema subjetivo de condenatoria en costas.

### 2.2.1 *Sistema objetivo*

También se alude a este sistema como el del vencimiento absoluto. Su formulación implica que, el pago de las costas procesales causadas en un litigio es impuesto, cuando éste finaliza, a aquella parte que hubiere resultado vencida en el mismo, por la sola y única circunstancia de haber sido derrotada. En este sistema solamente importa el hecho objetivo de la derrota. Su designación como objetivo obedece a que la justificación de la actuación culpable (temeraria) o razonable (de buena fe) del vencido no tiene ninguna significación a los efectos de la condena. En pocas palabras, este sistema postula la obligación del vencido, por el hecho objetivo, puro y simple del vencimiento en juicio, de soportar él solo, el pago de las costas procesales.

Este sistema, denominado también principio moderno de la condenatoria en costas, históricamente ocupó el último lugar dentro de la evolución de la obligación de pagar las costas.<sup>48</sup> El paso a este método, definitivo en algunos ordenamientos, el de la condena absoluta o condicionada del vencido –nos comenta CHIOVENDA–, se verifica por influencia de dos hechos concomitantes: la dificultad práctica de comprobar, en la mayor parte de los casos, la mala fe o la culpa del litigante y, la idea que fue penetrando en el ánimo de los juristas, de considerar los gastos del pleito o costas, como una disminución del derecho (al igual que los frutos no percibidos son una disminución de la cosa), que debe resarcirse juntamente con el derecho reclamado.

### 2.2.2 *Sistema subjetivo*

Contrario al anterior, este sistema propone la exoneración del pago de las costas al vencido cuando éste ha tenido motivos que justifiquen su actuación en un juicio, no obstante la derrota sufrida, lo que excluye, entonces, la temeridad sobre la base de la buena fe en sus actuaciones. La imposición de costas no procede, de esta manera, cuando la conducta procesal ejercida por el perdedor estuvo orientada por mo-

---

<sup>48</sup> CHIOVENDA, Giuseppe, *La Condena en Costas* (traducción al español de Juan A. de la Puente y Quijano), Ediciones Minerva, Venezuela (s.a.), p. 210.

tivos racionales o justificados para haber emprendido el litigio –*giusti motivi*–, circunstancias éstas que, en todo caso, son examinadas y calificadas por el tribunal en el momento de dictar sentencia, de tal suerte que, si el sentenciador encuentra que hubo motivos justificados, aun cuando haya habido vencimiento, procederá a eximir del pago de las costas ocasionadas al vencedor en el litigio, debiendo en tal caso cada parte soportar sus gastos.

Se dice entonces que, las costas las reintegra o no el vencido conforme a determinadas condiciones,<sup>49</sup> de lo que se colige que en este sistema lo determinante es la apreciación que realiza el juzgador de este elemento subjetivo en la actuación de la parte vencida, lo que condiciona la procedencia de las costas.

La no imposición de costas al vencido implica una exoneración de pago de aquéllas en la que incurrió el victorioso, es decir, que opera a la inversa del principio absoluto de la condena, en el que éste recupera la inversión realizada en el juicio.

Este beneficio o ventaja, como se observa, no necesariamente proviene de un imperativo del legislador, en el sentido que a determinada categoría de personas no pueda imponérsele su pago o al sistema de condenatoria que se adopte en un área específica del ordenamiento jurídico (criterio *ratione materiae* y *ratione personae*, v.g. el contencioso administrativo, los niños y adolescentes, personas jurídicas de derecho público, etcétera), sino que, responde a una apreciación del juez para la que se encuentra habilitado. Esto será analizado posteriormente.

En cuanto al sistema adoptado por nuestro ordenamiento, como veremos luego, rige de manera general en el Derecho común, el objetivo de imposición de costas. Sin embargo, en específicas materias el legislador patrio ha previsto algún régimen especial expreso para excluir la condena, así o bien establece una exención absoluta o bien establece un régimen de exoneración, basado en elementos de tipo subjetivo, conforme al cual se deja

---

<sup>49</sup> Cfr. CHIOVENDA, *La Condena...* cit., p. 210.

a criterio del juzgador la determinación de su imposición, según la presencia o no de determinados elementos que permiten al vencido librarse de una carga que, de manera general, le había sido impuesta de no existir tales condiciones. Es el elemento de la *temeritas* al que se hiciera referencia, cuya ausencia determina la liberación. Por ello, señalaba MENDOZA MENDOZA “[e]n el espacio y en el tiempo medido en siglos se encuentra una constante: la falta de temeridad, la buena fe y la justa razón ha sido siempre una justificación para eximir de costas al perdedor, aunque hubiere sido vencido totalmente”.<sup>50</sup>

Así, aun cuando el Código de Procedimiento Civil no acoge el aludido sistema de carácter subjetivo, sino que adopta el objetivo de imposición de costas, su estudio mantiene vigencia, toda vez que, distintos cuerpos normativos que regulan específicas materias lo conservan, al establecer en su articulado la posibilidad de no imponerlas debido a la *existencia de motivos racionales para litigar* o *ausencia de temeridad* que, como lo sostuvo el procesalista patrio MARCANO RODRÍGUEZ,<sup>51</sup> se separan del sistema absoluto, basado en la derrota pura y simple, acogido por el citado Código; y por tanto, aunque formulado con diversas redacciones, deben considerarse aquí comprendidas, pues en sus formulaciones –en nuestro criterio– comportan análogo fundamento y efectos.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> MENDOZA MENDOZA, José. R., *El Libelo, las Costas, la Sentencia en Conferencias sobre el Nuevo Código de Procedimiento Civil*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1986, pp. 255 y ss.

<sup>51</sup> Este autor sostiene una tesis, adversada por otros juristas, de acuerdo con la cual las expresiones a las que aludimos, utilizadas por derogados Códigos adjetivos para la exención de costas, descansan sobre el mismo principio de justicia: resarcir al ganancioso de los gastos que hizo en el pleito, pero con la diferencia en la forma para determinar más precisa, pero menos soberanamente, la culpa del perdedor en la erogación de los gastos. Así, asegura que “*La facultad actual de eximir de las costas cuando ha habido motivos racionales para litigar –se refiere al Código de 1916– equivale, pues, a la antigua (del derogado por aquél) de no imponerlas cuando no había temeridad*” (*Ob. Cit.*, pp. 99 y ss.).

<sup>52</sup> Puede citarse entre estas leyes que emplean una regulación para la condena en costas basada en el sistema subjetivo, diferente a la del Código de Procedimiento Civil, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM); la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (LOA); el Código Orgánico Tributario (COT), las cuales establecen la posibilidad para el juez de exonerar en costas al vencido “*cuando éste haya tenido motivos racionales para litigar*” (LORM); “*cuando a su juicio la parte perdedora haya tenido motivos racionales para litigar*” (LOA); o cuando “*intentare el amparo constitucional por fundado temor de violación o amenaza, o cuando la solicitud no haya sido temeraria*” (COT).

En todo caso, la oportunidad en que se pagan los gastos que el proceso va generando, no obstante el sistema adoptado por el ordenamiento de que se trate, se encuentra condicionada, como se señalara *supra*, a la pendencia del proceso, pues no es sino hasta su finalización, en principio, que se conoce al obligado.

### 2.3 JUSTIFICACIÓN DE LA CONDENA EN COSTAS

Estrechamente ligado al anterior, pero distinto, es el tema relativo a las distintas teorías relativas a la naturaleza de la institución de la condena en costas que justificaron y aún tratan de explicar su existencia. Con ellas se pretende enunciar el problema filosófico de su imposición o exoneración, en los distintos momentos históricos en los que alguna de ellas sirvió de fundamento al sistema legal que gobernó un determinado ordenamiento jurídico. Según la clasificación de CHIOVENDA tales son: la teoría de la pena, teoría del resarcimiento, del vencimiento puro y simple, del *cuasi* contrato judicial, del remedio preventivo (del legislador para lograr la disminución de los pleitos) y de la equidad natural. De ellas, nos referiremos a las más relevantes. Sin embargo, hemos creído conveniente añadir a este elenco propuesto por el referido autor otra teoría construida sobre la base del régimen de responsabilidad objetiva o sin falta de la Administración, que en la actualidad ha tenido un gran desarrollo para sustentar la responsabilidad patrimonial de ésta frente a los particulares.

El manejo o dominio de estas teorías, además de permitirnos una mejor comprensión de la institución –pues las mismas en ocasiones serán el resultado de una evolución histórica en cuanto a los motivos que justificaron la condena en un momento determinado–, nos permitirá tener suficiente conocimiento de las causas o motivos que explican la imposición del pago de las costas y que podrían justificar la exoneración o la condena, en tanto que nos ayudarán a fijar una posición en relación con éstas y la Administración Pública. Tales son:

#### 2.3.1 Teoría de la pena:

Esta teoría trata de justificar la imposición de las costas sobre la base de la mala fe o la culpa del obligado, limitando la condena al litigante

temerario, con fundamento en que el empleo del juicio, en general, es legítimo.<sup>53</sup> Sin embargo, esta teoría resulta incompatible con el sistema objetivo de imposición de costas, que no podría explicarlo, toda vez que, de acuerdo con este sistema, todo aquel que pierda el litigio debe soportar indefectiblemente las costas indiferentemente de las razones que le motivaron a seguirlo. Luego, si no hubo mala fe en el litigante vencido, no habría justificación para que se le condenara a su pago.

### 2.3.2 *Teoría del resarcimiento:*

Como opuesta a la anterior, surge la teoría del resarcimiento que representa una etapa transitoria. Postula que la condenatoria en costas equivale a una reparación, dado que implica una restitución de los desembolsos efectuados y la reparación de los daños sufridos. Sin embargo, este desagravio aparece limitado por la ausencia de temeridad.<sup>54</sup> Atribuida a WEBER esta teoría, proclama la necesidad de aplicar la condena de acuerdo con el principio normal en materia de resarcimiento, o sea, mediante la concurrencia de culpa en general. CHIOVENDA, en su citada obra, nos indica que el punto débil de esta construcción no estaba en sus aplicaciones, que sin duda debían triunfar, ni en la certeza de su premisa, sino en lo esencial de su silogismo: en la menor. Así, explica el procesalista italiano que el vencido, por tener que responder de cualquier grado de culpa –por pequeño que fuera– quedaba obligado, en todo caso, a la restitución de las costas, salvo el caso de ignorancia excusable y naturalmente también el de mutuo vencimiento. El defecto estaba –continúa– en que el vencimiento no es en sí prueba de culpa y entonces invocaba la inaplicabilidad, especialmente en la práctica del principio de la culpa en materia procesal. Considerar la condena en costas –nos dice– condicionada en la culpa o fundada sobre una presunción de culpa, equivale a atacar en su esencia al principio moderno de la condena absoluta del vencido.

<sup>53</sup> CHIOVENDA, José, *La Condena...*, cit., p. 213.

<sup>54</sup> CHIOVENDA, José, *La Condena...*, cit. p. 215.

### 2.3.3 *Teoría del vencimiento puro y simple:*

Continuando con las explicaciones del maestro italiano, tenemos que la característica fundamental del principio moderno de la condena en costas consiste en hallarse condicionada al vencimiento puro y simple, y no a la intención ni al comportamiento del vencido (mala fe o culpa). Esta fundamentación rechaza las limitaciones que comportaba al vencedor el beneficio de las costas, únicamente si el vencido había actuado con temeridad. Resalta las dificultades de distinguir entre la culpa y la mala fe y, entonces, se objeta que se ha llegado a condenar al vencido por el hecho de serlo, ante la imposibilidad de conseguir de otro modo castigar al litigante temerario; *“pero una vez fijado este principio absoluto, la ley no ha querido dejar al arbitrio del juez la exoneración del vencido cuando le crea no temerario o exento de culpa”*.<sup>55</sup>

### 2.3.4 *Teoría de la defensa íntegra del derecho:*

Hemos denominado así a esta teoría para expresar la propuesta mejor defendida por CHIOVENDA en su obra para justificar el principio absoluto de la condena en costas. Se fundamenta en que la defensa del derecho no ha de menguar su contenido; y es que –según expone–, el juicio, como medio de conseguir el ejercicio del derecho, no puede conducir sino a la declaración de éste en su mayor y posible integridad; el derecho debe reconocerse como si lo fuese en el momento de interponerse la demanda; todo lo que fue necesario para este reconocimiento, es disminución del derecho y debe reintegrarse al sujeto del derecho mismo, a fin de que éste no sufra detrimento por causa del pleito. Seguidamente, agrega este autor:

De este modo la condena en costas, como complemento necesario de la declaración del derecho, participa de la naturaleza de éste. En abstracto, es un resarcimiento que procede siempre que se declare judicialmente un derecho; y en concreto, tiene carácter de cosa accesoria al derecho declarado. Pero el

---

<sup>55</sup> CHIOVENDA, José, *La Condena... cit.*, pp. 220-221.

fundamento de esta accesoriedad debe fijarse en rigor en la relación de medio a fin en que las costas están con respecto al derecho. De ello se deduce otro carácter especial de esta accesoriedad, o sea, que las costas deben participar de todos los privilegios, de todas las ventajas que son propias del mismo derecho a fin de que la declaración de éste no produzca disminución alguna en el patrimonio...<sup>56</sup>

De donde se sigue que, el principio moderno o absoluto de la condena en costas, fundamentado sobre esta tesis, tendría como explicación la necesidad de conseguir un equilibrio patrimonial para el titular de un derecho declarado por el juez en la sentencia, que ha sido necesaria pronunciar ante la resistencia del adversario al reconocimiento pacífico de aquél. Tesis aplicable en su esencia a cualquier tipo de pleito, cualesquiera sea su objeto y la parte vencida en el litigio.

Esta teoría como fundamento de la condenatoria al pago de las costas procesales es muy sólida, pues, ciertamente, el derecho material debe conceder a su titular su exigibilidad y la posibilidad de defenderlo y, cuando ese derecho es desconocido por los demás, su reconocimiento por el órgano jurisdiccional, que se hizo necesario para su ejercicio, debe ser absoluto, esto es, acompañado de cualquier declaración necesaria para que no sufra menoscabo por su defensa en juicio.

Sin embargo, PESCI FELTRI asegura que, si bien es cierto lo expuesto por CHIOVENDA, en el sentido que *“el juicio es el medio lícito que la sociedad ha sustituido en principio a la fuerza del particular en defensa de los derechos”* y; por tanto, *“quien lo utiliza (el juicio) ejerce un derecho, la naturaleza jurídica de la condena en costas no puede ser otra que el resarcimiento del daño por hecho ilícito de derecho privado”*, el proceso es un instrumento de la defensa del derecho, además que, quien lo utiliza sin tener el derecho, está haciendo uso indebido de él. *“[L]a dificultad –aduce– para determinar la culpa del litigante que actúa en juicio creyéndose titular del derecho*

---

<sup>56</sup> CHIOVENDA, José, *La Condena...*, cit., p. 232.

*sin serlo realmente, como resulta a posteriori de la sentencia, puede ser una razón para que el legislador adopte una solución de derecho positivo (condena al pago de las costas al litigante temerario, o condena del vencido prescindiéndose de cualquier determinación de la culpa) pero no puede ser un argumento para concluir que la condena en las costas tiene una naturaleza jurídica distinta al resarcimiento del daño por hecho ilícito de derecho privado*".<sup>57</sup>

### 2.3.5 Teoría de la responsabilidad objetiva:

El problema de la justificación de la imposición de las costas procesales podría resolverse a través de la responsabilidad objetiva. Tomando en consideración que por responsabilidad debe entenderse "*la situación que atañe a un sujeto a quien la ley impone la reparación de un hecho dañoso, que afecta un interés protegido*",<sup>58</sup> podría explicarse la condenatoria en costas en este instituto, es decir, entender que cuando una persona es requerida a soportar los gastos necesarios al juicio está obligada en virtud de la responsabilidad objetiva a su cargo derivada de la derrota sufrida en aquél, por haber sostenido un pleito en el que en definitiva no tenía razón, cuya conducta ha provocado una disminución en el patrimonio del sujeto vencedor –“hecho dañoso”– y que, por tanto, da lugar a una reparación.

La noción de la responsabilidad patrimonial, objetiva, para no polemizar con el concepto de derecho de acción, como mecanismo legítimo de resolver los conflictos, como una actividad no antijurídica y, por tanto, con la actuación en el proceso de la parte vencida, esto es, sin que se analice si hubo culpa o no, o lo que es mejor sin que interese si la hubo y, en todo caso, excluyendo cualquier vestigio de culpa en su comportamiento, puede constituir el fundamento y la justificación misma de la imposición de las costas en cualquier tipo de proceso.

En efecto, si se prescinde de la culpa, puede advertirse que aun en su ausencia puede existir un hecho dañoso que se origina por una actua-

<sup>57</sup> *Ob. Cit.*, pp. 537 y ss.

<sup>58</sup> BADELL MADRID, Rafael, *Responsabilidad del Estado en Venezuela*, Caracas, 2001, p. 9.

ción imputable a un sujeto. De manera que, determinado el sujeto responsable –lo que resultará fácil en un proceso específico–, y establecido el hecho dañoso que es la afectación de la integridad patrimonial debido a los gastos efectuados para la consecución del proceso judicial que tuvo que realizar el vencedor mermando su economía, debe concluirse en que el sistema de responsabilidad que obliga a aquél a reparar el daño –disminución patrimonial por los gastos– sirve entonces de fundamento a la institución de las costas procesales.

Conforme con la tesis que justifica la condena en costas a los órganos del Estado –que se examinará *infra*–, sobre la base de la teoría de la responsabilidad, puede destacarse, como señala BADELL, que a diferencia del derecho civil, el fundamento de la responsabilidad de aquél no radica en la noción de culpa ni se explica mediante la noción de responsabilidad objetiva; éste responde al principio de garantía de la integridad del patrimonio del particular frente a la acción del Estado. Se traslada así al daño el elemento central de determinación de la responsabilidad. Por consiguiente, para la determinación de la responsabilidad de la Administración no resulta relevante que el autor de la lesión haya actuado en forma lícita o ilícita, basta que se produzca una lesión atribuible a la actividad administrativa para que nazca en el particular el derecho a ser indemnizado, dado que éste no tiene el deber jurídico de soportarla sin compensación (*i.e.* igualdad ante las cargas públicas).<sup>59</sup>

El fundamento general del sistema de responsabilidad es la integridad del patrimonio. En el campo específico de la Administración Pública, como complejo compuesto de sujetos capaces de derechos y obligaciones, cuya actividad puede causar daños a los particulares, puede sostenerse con ORTIZ ÁLVAREZ que la responsabilidad administrativa está basada –en el nivel superior o general– en la idea objetiva de la lesión, esto es, de la lesión o daño que el particular no tiene el deber jurídico de soportar –antijuricidad objetiva–. Este autor cuando explica la existencia de responsabilidad administrativa por sacrificio particular señala que

---

<sup>59</sup> BADELL, *Responsabilidad...*, cit. p. 36.

una de las causas de la antijuricidad de la lesión radica en el hecho de que el particular sufra un daño especial y anormal, o si se quiere un sacrificio particular, dándose así entrada a casos de responsabilidad “sin falta”<sup>60</sup> y explica que para encontrar el fundamento central o inmediato de la responsabilidad por sacrificio es necesario estudiar el principio de igualdad ante las cargas públicas en general, pues es justamente su ruptura producto de un daño anormal y especial lo que justifica la reparación patrimonial.<sup>61</sup>

De allí que estimemos viable que los entes públicos puedan ser condenados en costas en virtud de estas nociones, es decir, como una especie de responsabilidad objetiva, fundada sobre la base del sacrificio particular que el damnificado (vencedor del pleito que ha sufrido una merma en su patrimonio) no tiene el deber jurídico de soportar, y que de acuerdo con el principio de igualdad ante las cargas públicas, el Estado puede asumir. No obstante que, como es obvio aun cuando el proceso es un medio lícito de solución de controversias, la desestimación del juez de las pretensiones de una de las partes da lugar a sostener que no era lícito o legítimo que la parte perdedora sostuviese el litigio (culpa).

Además, considérese siguiendo a BADELL que “*el papel de la responsabilidad como principio constitucional del Estado de derecho está referido a la efectividad de la necesaria sumisión del Poder al derecho*”<sup>62</sup> y que como lo señaló Hariou el sentimiento del colectivo respecto al Poder Público se expresa en dos axiomas: “*que actúe, pero que obedezca la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio*”.<sup>63</sup>

Y así como la responsabilidad es vista no sólo como una garantía sino también como un mecanismo eficaz de control de la Administración, modelador de su conducta, que propende a la mejora de los servicios y al mejor desarrollo de las relaciones que se verifican entre el Estado y los

---

<sup>60</sup> ÁLVAREZ ORTIZ, Luis, *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995, p. 105.

<sup>61</sup> ÁLVAREZ ORTIZ, Luis, *Ob. Cit.*, p. 115.

<sup>62</sup> BADELL, *Responsabilidad...*, *cit.* p. 21.

<sup>63</sup> *Ídem.*

administrados,<sup>64</sup> la imposición de costas procesales a los sujetos públicos posee el mismo papel garantizador y tutor de la eficacia de la actividad administrativa, en tanto y en cuanto su procedencia constituirá un instrumento para asegurar el buen o mejor funcionamiento de aquélla.

Con razón sostienen en España MICHÁVILA NÚÑEZ y BARRILERO YÁRNOZ que *“imponer al vencido la obligación de pagar los gastos que él ha causado a quien finalmente le dan la razón los tribunales, convierte la condena en costas en un pronunciamiento más ligado al aspecto de la responsabilidad patrimonial que al sancionador”*. Y que, *“la tesis de la naturaleza punitiva de la condena en costas debe ser abandonada, sustituyéndola por una configuración meramente restitutoria y patrimonialista. Con la imputación de las costas no se trata ya de sancionar conductas temerarias o de mala fe en el vencido en juicio, sino más bien, de restablecer en su integridad patrimonial a la persona que se ha visto obligada a realizar un gasto que no está obligada a soportar”*.<sup>65</sup>

Cabe destacar, en atención a las distintas teorías que explicaban la condenatoria en costas procesales, que no es conveniente concebir a ésta, como una manera de castigar al accionante o accionado por sostener una pretensión contraria a la que en definitiva fue declarada en el fallo, o como una forma de evitar el uso indiscriminado de acciones. El instituto requiere ser aprehendido como un pronunciamiento justo y merecido por quien ha resultado ganancioso en un litigio al cual tuvo forzosamente que acudir con la consecuente merma en su patrimonio, en virtud de la actuación antijurídica de la parte contraria; de allí que, con el mismo el victorioso pueda obtener, ni más –porque habría enriquecimiento sin causa– ni menos –por eso no es un castigo–, de los gastos que tuvo que desembolsar para la defensa de sus derechos. Éste

<sup>64</sup> Cfr. BADELL, *Responsabilidad...*, cit. p.25.

<sup>65</sup> MICHÁVILA NÚÑEZ, José María y BARRILERO YÁRNOZ, Javier, *La Condena en Costas a la Administración: Revisión de los criterios tradicionales en Revista Española de Derecho Administrativo* N° 068, Oct.-Dic, 1990, p. 616.

debe ser el fin último de la condena en costas y no un instrumento limitativo del ejercicio de la acción.<sup>66</sup>

En este sentido, el profesor NEHER expresa que las costas “*cuando son impuestas a la parte vencida no constituyen una sanción, ni una prima al ganador, ni una condenatoria por actitud culposa, sino simplemente configuran una justa indemnización al litigante que fue obligado a ir a juicio (como demandante o como demandado) cuando a él le asista la razón*”.<sup>67</sup>

De manera que, como expresan MICHÁVILA NÚÑEZ y BARRILERO YÁRNOZ, “[i]mponer al vencido la obligación de pagar los gastos que él ha causado a quien finalmente le dan la razón los tribunales, convierte la condena en costas en un pronunciamiento más ligado al aspecto de la responsabilidad patrimonial que al sancionador”.<sup>68</sup> Quienes además agregan que “[l]a tesis de la naturaleza punitiva de la condena en costas debe ser abandonada sustituyéndola por una configuración meramente restitutoria y patrimonialista” y que con su condena no persigue sancionar conductas temerarias o de mala fe en el vencido en juicio, sino más bien “*restablecer en su integridad patrimonial a la persona que se ha visto obligada a realizar un gasto que no está obligada a soportar*”.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> De lo expuesto por CHAVERO GAZDIK, pareciera inferirse esta posición. Este autor expone: “*De todos los remedios utilizados por el Legislador para tratar de mantener la acción de amparo constitucional dentro de sus justos límites, quizás sean las costas procesales la fórmula más indicada y justa para lograr dicho cometido. En efecto, hemos visto cómo la declaratoria de temeridad de la acción conlleva a una pena bastante severa (arresto), mientras que la multa en caso de desistimiento malicioso es ya hoy en día irrisoria. Por esta razón, creemos que las costas procesales en el amparo constitucional es un tema que requiere de un estudio bastante detenido*” (*El Nuevo Régimen del Amparo Constitucional en Venezuela*, Editorial Sherwood, Caracas, 2001, p. 316).

<sup>67</sup> NEHER, *Ob. Cit.*, p. 462. Cita este autor un ilustrativo pasaje del maestro COUTURE que merece ser señalado; a saber: “*...El que tiene asegurada su libertad de requerir la protección de la autoridad, asume naturalmente los riesgos que ese hecho comporta. La libertad que supone poder conducir la demanda infundada hasta el fin del debate, la paga el que goza de esa libertad. Cuando se pone en juego esa máquina tan delicada que es la justicia civil, se hace frente al riesgo de que los resultados sean contrarios al interés del que la mueve...*”.

<sup>68</sup> MICHÁVILA NÚÑEZ, José María y BARRILERO YÁRNOZ, Javier, *Ob. Cit.*, p. 617.

<sup>69</sup> *Ídem*.

### **3. SITUACIÓN GENERAL DE LA CONDENA EN COSTAS CONTRA LOS ENTES PÚBLICOS (RÉGIMEN DE EXENCIÓN)**

La situación que en general rige en relación con las costas procesales en los procesos en que participan los entes públicos es la de su improcedencia. Existe una tendencia absoluta a excluir su condena, de una manera tan marcada que ni siquiera es realmente abordada la institución, por la doctrina especializada en la materia o por la jurisprudencia. No se trata en este tipo de procesos de analizar si rige el sistema subjetivo o el objetivo a los que antes aludiéramos, sencillamente no hay condena. Excepcionalmente, existen procedimientos especiales que contemplan su procedencia contra los entes públicos. Sin embargo, su incidencia es tan exigua que resulta insignificante ante el gran número de casos en que no procede la condena.

Puede decirse, sin embargo, que el escenario de la condena en costas procesales en aquellos procesos en que participan los órganos públicos presenta diversas posiciones. Una, que es la que rige principalmente en la actualidad, a las que nos referiremos detalladamente en las próximas páginas, según la cual no es posible la condenatoria en costas contra los entes públicos; otra, según que postula que su regulación debe basarse en el sistema objetivo de la condena, de manera que éstos deben participar en el régimen general de condenatoria en la misma situación que los particulares de acuerdo con el derecho común y, una tercera postura, ecléctica, que propone que tales entidades puedan ser condenadas, pero bajo determinadas condiciones, es decir, sin que sean sometidas a un sistema objetivo como el que rige en general en el Código de Procedimiento Civil. Antes de abordar estas diferentes posturas es conveniente dejar previamente establecida la noción de entes públicos que resulta básica para el análisis de la institución.

#### **3.1 DEFINICIÓN Y ALCANCE DE LA NOCIÓN DE ENTES PÚBLICOS**

Con una breve explicación de lo que debe entenderse por entes públicos delimitaremos a qué tipo de sujetos responde el régimen jurídico que

examinamos. En este sentido, debe referirse que el Estado se encuentra provisto de una estructura organizativa que comprende diversas entidades u órganos. Esta estructura –siguiendo la trazada por BREWER-CARÍAS bajo la vigencia de la Constitución de 1961, que continúa siendo válida con la Constitución en vigor, debido al sistema *federal y descentralizado* adoptado por esta última (véase el Preámbulo y el artículo 4)–, supone que el Estado venezolano se distribuye en tres niveles de organización política, a saber: el nivel nacional, que corresponde a la República; el nivel estatal, que corresponde a los estados miembros de la Federación; y el nivel municipal, que corresponde a los municipios. En cada uno de estos tres niveles políticos existe una “Administración Pública”<sup>70</sup> (nacional, estatal y municipal), siendo ésta el instrumento por excelencia de la acción del Estado, la cual a su vez, está compuesta por un conjunto de órganos e instituciones que le sirven para el desarrollo de sus funciones y el logro de los fines que tiene constitucionalmente prescritos.<sup>71</sup>

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución de 1999, el Estado venezolano se organiza territorialmente en distintas entidades políticas, esto es: la República, las Entidades Federales (estados) y los municipios, y el artículo 136 *ejusdem* dispone que el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional.

Pero, además, de acuerdo con ese mismo Texto Normativo, el Estado también se encuentra compuesto por diversos entes o personas jurídicas estatales. El Profesor PEÑA SOLÍS<sup>72</sup> señala que las personas jurídicas

---

<sup>70</sup> “En derecho público se utiliza la palabra “administración” en su significado estricto, exclusivamente en relación con el Estado y entidades menores de carácter estatal, como los Estados integrantes de la Unión Federal, los Municipios y los institutos autónomos” (LARES MARTÍNEZ, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, 12ª Edición, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2001, p. 19).

<sup>71</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R., *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994, p. 11.

<sup>72</sup> PEÑA SOLÍS, José, *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. II, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001, p. 96.

estatales tienen su fundamento constitucional en los artículos 180 y 190 de la Constitución, normas que adminicula al artículo 300 *ejusdem*, e interpreta conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Debe hacerse, sin embargo, una distinción: no todas las personas jurídicas estatales son personas jurídicas públicas. Aquéllas son parte de una categoría mucho más amplia que comprende a éstas y a las personas jurídicas estatales de derecho privado.<sup>73</sup> Sin embargo, no todas las personas jurídicas públicas son estatales, es el caso por ejemplo, de los Colegios Profesionales creados mediante Ley.<sup>74</sup> LARES MARTÍNEZ<sup>75</sup> indicaba que para establecer una diferenciación entre personas jurídicas públicas y personas jurídicas privadas, era preciso atender al régimen jurídico al cual estaban sometidas y, señala que el hecho de que el Estado adquiriera la totalidad de las acciones de una compañía no convierte en persona pública a ésta. De manera que, es extensa la enumeración de los sujetos que pueden catalogarse como entes públicos y que conforman la organización del Estado.

Ahora bien, cada uno de estos entes posee personalidad jurídica propia. Así lo dispone el artículo 19 del Código Civil, que establece que son personas jurídicas: “*la Nación y las Entidades políticas que la componen*” (numeral 1). Asimismo, son personas, de acuerdo con lo previsto en la misma disposición normativa: “*Las iglesias, de cualquier credo que sean, las universidades y, en general, todos lo seres o cuerpos morales de carácter público*” (numeral 2). Por tanto, y según esa misma disposición, son sujetos de derechos y de obligaciones.

---

<sup>73</sup> En relación a esta categoría PEÑA SOLÍS refiere que “*el artículo 145 de la Constitución de 1999, pareciera que califica a las personas jurídicas estatales como de derecho privado, cuando establece la prohibición general a los funcionarios públicos que le presten servicios a la República, a los Estados y los Municipios, de contratar con esos mismos entes, con las demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales, y al mismo tiempo vuelve a establecer diferencias entre estos dos tipos de personas jurídicas (públicas y privadas)*”. (*Ob. Cit.*, p. 98).

<sup>74</sup> PEÑA SOLÍS, José, *Ob. Cit.*, p. 112.

<sup>75</sup> LARES MARTÍNEZ, Eloy, *Manual... cit.*, p. 335.

Ciertamente, como tales sujetos de derecho y obligaciones poseen personalidad jurídica propia, de allí que puedan ser denominadas personas jurídicas de derecho público, lo que constituye una noción más específica o restringida que la de ente público, pues este concepto alude a una noción más amplia que agrupa tanto a las entidades con personalidad jurídica como aquellas que no la poseen; es el caso, por ejemplo, de los servicios autónomos sin personalidad jurídica.

No obstante ello, preferimos utilizar el término, esto es, el de entes públicos, por ser más representativo, pero haciendo la respectiva aclaratoria.

Hemos realizado estas disquisiciones, quizás algo superficiales, pues no es éste el tema de nuestro trabajo, pero que resultan necesarias a los efectos de comprender a cuáles sujetos se dirige la investigación. Así, es necesario que se trate de un ente con personalidad jurídica propia; enmarcado dentro de la organización estatal, pero que no se rija por el derecho privado (por ejemplo, fundaciones y empresas con participación de capital “público”), cuyo tratamiento no se incluirá aquí, en tanto y en cuanto al tratarse éstas de personas reguladas por el Derecho Privado se rigen por este tipo de disposiciones, a las cuales se someten los particulares sin que les sea aplicable el régimen especial del que esta investigación trata.

### **3.2 RÉGIMEN DE NO CONDENATORIA EN COSTAS PROCESALES**

La no condenatoria en costas contra los entes públicos es la política que actualmente gobierna la mayoría de los ordenamientos. Seguidamente, se estudiará los distintos aspectos que lo definen, incluyendo su naturaleza jurídica, su justificación, las dificultades en su aplicación, los argumentos a su favor, los avances de la jurisprudencia, etcétera.

### 3.2.1 *Naturaleza Jurídica y noción general de la no condenatoria*

La naturaleza jurídica de la no condenatoria en costas o su dispensa es la de un privilegio o prerrogativa<sup>76</sup> procesal. Por ello, este tema se impone de manera determinante en este trabajo.

Esta suerte de beneficios creados para los entes estatales produce un régimen de excepción a su favor, conforme al cual gozan de mayores comodidades, se hacen inmunes a ciertas cargas u obligaciones y se les dispensa del cumplimiento de ciertos requisitos, que los erige en una posición especial en diversos aspectos, y en el área judicial, provocan la adopción de un régimen especial, diferenciado del que rige en general en el Derecho común, para los particulares. Esta situación excepcional, sin embargo, se justifica en la medida del interés general que los mismos están obligados a satisfacer en beneficio de la colectividad. Estos privilegios y prerrogativas son de muy diversa índole.

En relación con las costas procesales, tenemos que, salvo excepciones, en las que se aplica el sistema de Derecho Procesal Común, se contempla en general la exoneración de costas a las personas públicas, lo que se ha estimado constituye uno de los privilegios o prerrogativas de carácter público diseñados a su favor, específicamente una prerrogativa de naturaleza procesal, que evita que, ante una derrota en el proceso, la Administración Pública soporte los gastos ocasionados para su consecución.

---

<sup>76</sup> RONDÓN DE SANSÓ explica que hay quienes distinguen entre “privilegios” y “prerrogativas”, y entre ellos menciona al propio legislador que, en el artículo 102 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, utiliza el copulativo “y”, “aludiendo a la existencia de dos diferentes categorías”. Señala esta autora que, “[e]ntre los que consideran que existen diferencias se pueden distinguir a quienes estiman que la noción de privilegio es la más genérica y comprende todas las ventajas que se le otorgan al Fisco Nacional (...) entrando en esta categoría amplia la noción de prerrogativa (...). Otros opinan –continúa– que privilegio es el beneficio que se otorga en el orden fiscal o derivado del mismo, en cuanto que las prerrogativas son situaciones excepcionales de supremacía que se conceden a algunos sujetos en el proceso. Los privilegios son así las exoneraciones de pago o la exclusión de cargas económicas, en cuanto que las prerrogativas corresponden a la actuación en la esfera jurisdiccional o en la vía preparatoria de la misma”. Así, para la autora, las prerrogativas corresponden al derecho formal o adjetivo. (RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, *El Régimen Contencioso-Administrativo Municipal en Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994, p. 180).

El profesor LARES MARTÍNEZ explica que el Estado ha ocupado siempre en nuestra legislación, como en otras, una posición verdaderamente privilegiada en relación con los particulares. La Administración representa el interés público, el cual debe prevalecer, sin menoscabo del derecho, sobre el interés de los particulares. Así, afirma que este postulado justifica los privilegios del Fisco.<sup>77</sup>

De acuerdo con GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, el origen histórico de esta posición especial de la administración del Estado y de los demás entes públicos en el proceso ordinario resulta de un heterogéneo y abigarrado conjunto de reglas cuyo origen se remonta a la primera mitad del siglo pasado, etapa en la que fueron surgiendo y consolidándose, de modo empírico muchas veces y al compás de muy concretas circunstancias, las reglas que contribuyeron hoy a definir el status privilegiado de las Administraciones Públicas.<sup>78</sup> En este sentido, agregan que “[l]a Hacienda pública, deteriorada en la época se convierte en la protagonista del proceso, y sus dificultades en el motor principal de la evolución, por ello los privilegios que fueron surgiendo se referían inicialmente a ella, desde donde se generalizan luego a la Administración en su totalidad”.<sup>79</sup>

Para el profesor NEHER las “*prerrogativas de derecho público*” implican el ejercicio por la Administración Pública de una serie de privilegios a los que se refiere como una “*suerte de ventajas comparativas en la actuación de los órganos que la conforman, con respecto a los medios de acción con que cuentan los particulares*”.<sup>80</sup> Tales beneficios de los que participan la generalidad de los entes públicos, son de

---

<sup>77</sup> LARES MARTÍNEZ, Eloy, *El Procedimiento Administrativo previo a las acciones contra la República en Libro Homenaje a la Procuraduría General de la República*, Editorial Arte, Caracas, 1986, p. 54.

<sup>78</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Cuarta Edición, Editorial Civitas, Madrid, 1993, p. 678.

<sup>79</sup> *Ob. Cit.*, p. 679.

<sup>80</sup> NEHER ALVAREZ, Jorge, *Privilegios y Prerrogativas de la Administración en el Contencioso Administrativo en Liber Amicorum, Libro Homenaje a José Muci Abraham*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1994, pp. 419 y ss.

índole fiscal<sup>81</sup> o procesal. Respecto a ellos se han distinguido los privilegios de las prerrogativas. La mayoría de éstos se encuentran reglados a favor de la Nación,<sup>82</sup> habiendo sido extendidos posterior y paulatinamente a otras entidades de carácter público territoriales y corporativas.

### 3.2.2 *Justificación*

La atribución de prerrogativas a favor de los entes públicos se basa en su función de representantes y tutores del interés general y, en consecuencia, de protectores del patrimonio que conforma la Hacienda Pública, cuya integridad no puede ser amenazada o perjudicada, para la satisfacción de aquel interés y la exigencia de continuidad en la prestación de los servicios públicos.<sup>83</sup>

Para justificar su existencia se ha dicho que *“no responden a principios de orden superior; si consideramos sacrifican el principio de igualdad en el proceso, salvo la excepción de ejecución judicial, como veremos más adelante. Y la justificación de su existencia sólo podemos fundamentarla en la organización de la defensa judicial y extrajudicial de la República. Así, por razones de tipo organizativo, se da a la Administración Pública medios y defensas procesales superiores en cuanto a su eficacia a aquellos que se otorgan a los particulares. Esta situación ocurre, por una parte, por la su-*

---

<sup>81</sup> Los Privilegios se originan como un mecanismo de protección del Fisco, posteriormente se extienden a distintos ámbitos de la Administración Pública (véase, en este sentido, RODRÍGUEZ GARCÍA, Nelson E., *El Sistema Contencioso-Administrativo Venezolano y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Alva, S.R.L. Caracas, 1991, pp. 113 y ss. Igualmente, su artículo *La posición especial de la Administración en el proceso contencioso-administrativo venezolano* en *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, Tomo I, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981).

<sup>82</sup> Dichas ventajas en su mayoría de carácter procesal, aunque no exclusivamente, han sido clasificadas así: i) de orden económico: gratuidad en la tramitación del procedimiento; excepción a la exigencia de cauciones o garantías; ii) que menoscaban la situación procesal de los particulares: excepción a la procedencia de medidas preventivas o ejecutivas contra el Fisco, la exoneración de la condena en costas; iii) de orden estrictamente procesal: agotamiento previo de la vía administrativa, especial forma de citación, excepción al principios de “las partes a derecho”, excepción de confesión, consulta obligatoria de las sentencias definitivas (NEHER, *Ob. Cit.*, pp. 419 y ss.).

<sup>83</sup> *Ídem*. También BADELL, José Rafael, *Actuación en juicio de la Procuraduría General de la República. Prerrogativas de la República*, ponencia presentada en las Jornadas de Derecho Público, organizadas por la Universidad Monteávila. Inédito.

*pervivencia de figuras de épocas pasadas; y por la otra, en el intento de centralizar la defensa judicial de la República, quizá en base a la desconfianza en los propios abogados de la Administración Pública Nacional... ”.*<sup>84</sup>

Convenimos en tal fundamento y en este sentido, compartimos la opinión del profesor BREWER-CARÍAS, quien manifiesta que “[e]l interés público en que se inspiran las normas de Derecho Público y Administrativo justifica ciertos privilegios de que goza la Administración para el cumplimiento de sus fines”.<sup>85</sup> No obstante, creemos que el régimen de excepción que supone el establecimiento de privilegios no puede hacer nugatorio los derechos fundamentales de los ciudadanos. Es decir, que su existencia encuentra justificación, con base en el interés general de la colectividad, siempre que no produzca una infracción al orden constitucional, derivada de la entidad de la lesión causada a un particular (violación de sus derechos fundamentales sobre cuya observancia descansa el Estado de Derecho y de Justicia), pues, en tales casos, el ejercicio de prerrogativas no sería posible. Acerca de su justificación, los autores parecen coincidir; lo que no parece correcto es que se abuse de ellas.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, Nelson E., *El Sistema... cit.*, p. 117.

<sup>85</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R., *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia venezolana*. Volumen IV, UCV, Caracas, 1964, p.130.

<sup>86</sup> Para RODRÍGUEZ ARJONA la Administración Pública es una organización instrumental de gestión, ente secundario, dependiente y servicial de la comunidad, y a esa organización le está confiado alcanzar sin demoras el interés público, el bien común. Para ello –señala– se ha considerado necesario que cuente con algunas presunciones a su favor, ya que, de lo contrario sería una rémora innecesaria para el logro de los fines de bien común que le son propios. Luego precisa que “[l]os privilegios de que goza la Administración, tanto en su actuar ordinario (...), como en su actuación como sujeto activo o pasivo ante los órganos jurisdiccionales (...), se han justificado siempre, aludiendo a que siendo aquella la encargada de velar por la consecución del interés público, ello mismo exige que deba presumirse que su actuación es conforme a derecho y el fin que persigue es recto, así como exige también que cuando es demandada o demandante, se tome en consideración su condición de guardián y ejecutor del bien común y se le trate con la debida deferencia: para proteger los medios con los cuales debe llevar a cabo su fin, para que pueda disponer del tiempo necesario para defender o gestionar eficazmente la cosa pública, etc...”. Sin embargo, las prerrogativas a que antes hacíamos referencia –avisa esta autora– deben conciliarse con las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico-constitucional, para salvaguardar los intereses de los administrados, ya que cada vez que la Administración hace uso de estas potestades, invadiendo el ámbito de los derechos subjetivos o de los intereses legítimos, personales y directos de los particulares, se produce un enfrentamiento con las garantías que el propio ordenamiento jurídico ha estatuido para la defensa de estos últimos, máxime cuando, el fin que justifica la existencia de la Administración Pública es precisamente el logro del bien común, el cual si bien es superior al bien individual, no es contrario a éste ni puede lograrse atropellándolo (RODRÍGUEZ ARJONA, Mariana, “Comentarios preliminares sobre algunas prerrogativas procesales de la Administración Pública” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* N° 106, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1998, pp. 322-323).

Estos privilegios, manifiesta de forma muy rigurosa LORETO, “*son manifestaciones necesarias del supremo Poder de Policía (lato sensu), ínsito en la idea misma del Estado de Derecho, que obliga y legitima la intervención del legislador para crear un derecho singular, siempre que se trate de proteger los intereses de la República u otros de la comunidad de mayor jerarquía y de utilidad pública, ante los cuales deben ceder los intereses y derechos de los particulares, adaptándose a esas situaciones la función soberana de la administración de justicia*”.<sup>87</sup>

Creemos, no obstante la autorizada opinión del citado maestro que compartimos en sus premisas, que, en los actuales momentos el criterio expuesto debe comulgar con las reflexiones de GARCÍA DE ENTERRÍA, quien enseña que “*los intereses generales que legitiman la actuación del gobierno y de la Administración no pueden invocarse como ‘razón de Estado’ para justificar cualquier infracción jurídica es quizá la idea esencial del Estado de Derecho*”.<sup>88</sup> En relación con la primacía de los derechos fundamentales del ciudadano por su superioridad dentro del ordenamiento jurídico reconocido por la Constitución española, nos comenta también este autor, que el aserto produce

un cambio radical de situaciones en la relación básica del Derecho Administrativo, la relación entre Administración y administrado. 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 ante 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

<sup>87</sup> LORETO, Luis. *Intervención de la República en juicios en los cuales no es parte* en *Ensayos Jurídicos*, 2ª Edición, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1987, pp. 261 y ss.

<sup>88</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Hacia... cit.*, p. 62.

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 servirá absolutamente para nada, pues éstos deberán ceder a la primacía de aquéllos. Ha concluido, pues, la invocación ritual de los intereses generales como sinónimos de superiores...<sup>89</sup>

El legislador venezolano, al instituir los privilegios y prerrogativas de los que disfruta la Administración en su actuación en juicio, lo hace con tal amplitud que consiente la irresponsabilidad por las consecuencias dañinas que los órganos de la Administración y sus representantes causen al particular con su actuación en juicio.<sup>90</sup>

Cierto que “[l]os Bienes y valores supremos que el Estado personifica y está llamado a realizar, así como las variadas y complejas situaciones creadas por las crecientes necesidades de la comunidad social y política, han obligado al legislador a sancionar normas especialmente dirigidas a defender y dar solícita protección a esos bienes y valores cuando pertenecen a la República, a entes públicos y aun a particulares, y cuya peculiar naturaleza, destinación y utilidad colectiva así lo requieran. Es con ese elevado propósito de su conservación y defensa que nuestro ordenamiento jurídico ha instituido ese derecho singular...”.<sup>91</sup> Sin embargo, es preciso reflexionar acerca de las consecuencias que una exoneración ilimitada produce; entonces, podría decirse que no resulta adecuada la instauración de un sistema que lesione impunemente derechos y garantías constitucionales; la necesidad de arbitrar una solución equilibrada se impone, ante la imposibilidad de asumir posiciones definitivas, bien por las dificultades que pueden encontrarse ante una condena sin limitaciones contra la Administración en las mismas condiciones que el ciudadano común, o bien por el desamparo al que se expone al justiciable al

<sup>89</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Hacia... cit.*, p. 54.

<sup>90</sup> NEHER, *Ob. Cit.*, p. 421.

<sup>91</sup> LORETO, Luis, *Intervención..., cit.*, p. 262.

no ser resarcido de los gastos del proceso; el diseño de soluciones tímidas aunque quizá todavía objetables por no ser absolutas, se hacen necesarias, tales serían: el establecimiento de limitaciones o de porcentajes máximos sobre los montos de las costas que pudieran recaer contra las personas públicas; fórmulas de exoneración dejadas al arbitrio del juez, en atención al criterio de la temeridad o los justos motivos, etcétera.<sup>92</sup>

### 3.2.3 Dificultades

Esta situación excepcional, ocasionada por los privilegios, incide notablemente en el principio de igualdad sumido en el orden constitucional. Conforme a lo previsto en la vigente Constitución “[t]odas las personas son iguales ante la ley” (artículo 21); pero, además, de acuerdo con ese mismo texto “[n]o se permitirán 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” (numeral 1). Y, en tal sentido, “[l]a ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva...” (numeral 2).

De tal suerte que, conforme a este precepto fundamental no deben existir diferencias ni desigualdades en el goce y disfrute de los derechos. Así, si en el ejercicio del Poder Público, se limitan, restringen o se hacen

---

<sup>92</sup> “La heterogeneidad de los privilegios, su confuso origen y su precaria cobertura legal, amén de lo inusual de su estudio, reclaman con urgencia una reflexión crítica que contribuya a depurar lo que, en general es fruto de un arrastre histórico, acriticamente asumido, tópicamente explicado e interesadamente defendido por los representantes de la Administración, que carecen en muchos casos de una sólida justificación en el plano institucional” (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ Ob. Cit., p. 678). Además, sostienen estos autores que estas reglas “contribuyen a componer un cuadro cuya única característica común es la de hacer más gravosa la posición del particular que litiga con el Estado, pues es aquél quien soporta en último término las consecuencias negativas que se desprenden de todas ellas, incluso de las que, prima facie, parecen concebidas como simples normas internas del servicio destinadas a pautar la actuación de los funcionarios encargados del mismo. De un modo u otro, también sea cual sea la calificación que quiera dárseles (auténticos privilegios singulares, beneficios o, incluso, cargas procesales), las reglas en cuestión constituyen otras tantas excepciones al principio de igualdad que preside con carácter general la posición de las partes en todo proceso ordinario, lo que obliga a interpretar restrictivamente su alcance concreto y a resolver los casos de duda a favor del referido principio general” (p. 682).

nugatorios aquéllos, con fundamento en un régimen especial y privilegiado de ese sector, se trastornaría el orden constitucional; este derecho de igualdad tiene su nacimiento precisamente con la abolición de los privilegios que existían antes de la Revolución Francesa a favor de los burgueses, por tanto, es difícil imaginar que aún se mantenga un tratamiento legislativo desigual, en perjuicio de otros derechos.

Ciertamente, debe reconocerse al Estado, como representante de un interés general, que actúa en provecho de la colectividad, una situación o ubicación en un plano diferente al de los particulares, que en cierta medida daría cabida a la ruptura del derecho de igualdad, que si bien permite un trato desigual entre desiguales, pues sólo están sometidos al mismo régimen los que se encuentran en igualdad de condiciones, lo que autoriza a que corresponda un régimen diferente para el Estado que difiera del de los particulares, debido a los distintos intereses que se intentan proteger, en ocasiones contrapuestos. Sin embargo, y si bien pueden justificarse ciertas ventajas, incluso dentro del proceso, pareciera haber un desequilibrio procesal cuando no se reconocen las costas al particular.

El reconocimiento de una posición privilegiada de la Administración Pública –advierten GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ– opera sólo en el ámbito de las potestades conferidas por el ordenamiento jurídico-administrativo con vista a la mejor satisfacción del interés público.<sup>93</sup> Subrayan, además, que:

la presencia de la Administración en un proceso ante los Tribunales ordinarios no altera esencialmente el Derecho material y objetivo, aplicable con carácter general. Expuesto el principio, hay que apresurarse a indicar que este planteamiento de base, que de llevarse a sus últimas consecuencias, haría ociosa cualesquiera otras explicaciones, tiene que ser adecuadamente matizado, supuesto que a ese esquema básico de igualdad de las partes se superpone hoy una confusa e informe serie de privilegios parciales, surgidos a lo largo del tiempo, y por razo-

---

<sup>93</sup> *Ob. Cit.*, p. 677.

nes simplemente coyunturales muchas veces, de una manera asistemática, inspirados en principios de muy diferente rango o incluso, en meras razones de eficacia organizativa o de celo corporativo al margen de toda exigencia institucional, cuyo conjunto contribuye a configurar una posición especial en el proceso de la Administración Pública, que se resiste siempre a aparecer despojada de su peculiar ropaje externo, aun cuando actúe en el tráfico ordinario al margen de lo que constituye su específica función.<sup>94</sup>

LEPERVACHEN P ARPACEN<sup>95</sup> comenta que corrientemente se dice que estos privilegios rompen la garantía constitucional de la igualdad. Para demostrar tal afirmación cita una sentencia de la Corte Federal y de Casación, del 23 de abril de 1915, que sentó la siguiente doctrina:

Es ante la jurisdicción administrativa que la Nación, como litigante, goza de los privilegios que señaladamente le conceden las leyes; pero no ante la jurisdicción ordinaria y mucho menos cuando la controversia es relativa al dominio, en cuyo caso, el reconocimiento de un privilegio a favor de la Nación quebrantaría el principio fundamental de igualdad que la Constitución Nacional consagra.

Manifiesta luego el aludido autor que esa aseveración es falsa, que los venezolanos tienen garantizada la igualdad entre ellos, y en tal virtud, serán juzgados por las mismas leyes, pero no garantiza la igualdad de prerrogativas entre éstos y la Nación, pues según afirma no son iguales; así, la Nación sólo puede garantizar la igualdad entre los mismos ciudadanos, pero no con respecto a ella.<sup>96</sup>

No compartimos la expresada opinión, para que exista un régimen de excepción a un principio general como el expuesto es menester la exis-

---

<sup>94</sup> *Ob. Cit.*, p. 678.

<sup>95</sup> LEPERVACHEN P ARPACEN, R., *Privilegios del Fisco-1945* en *Revista de Control Fiscal* N° 86, Caracas, 1977, p. 96.

<sup>96</sup> *Idem.*

tencia de una norma de igual rango constitucional que, de manera expresa y explícita permita una regulación preferencial, pues las excepciones a los derechos y libertades forman parte de la reserva constitucional, de manera que, salvo que la misma Constitución lo permita no es permisible su existencia, si conculcan otros derechos o libertades también previstas en ella, ya que no podría una norma de menor rango realizar tal restricción y, como quiera que, en relación con tales no le está permitido al operador jurídico interpretaciones extensivas o aplicaciones analógicas, debemos señalar su inviabilidad en ciertos casos.<sup>97</sup>

Por otra parte, en relación con los privilegios de la Administración, específicamente ante la imposibilidad de ser condenada en costas, RAMÍREZ LÓPEZ, ex Procurador General de la República (1974-1979), realiza esta interesante reflexión:

Esta situación de ventajas resulta en ocasiones exagerada y hasta irritante. Cuando la República es la demandada, esa disposición casi siempre puede resultar justificada. Pero cuando es ella la demandante la situación puede resultar intolerable, pues si el particular se ve llevado por la República a un litigio que pierde

---

<sup>97</sup> La Corte en Pleno de la entonces Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 15 de abril de 1980, sostuvo que los privilegios son materia de expresa reserva constitucional, ya que rompen con el principio fundamental de igualdad. Véase también sentencia de la SPA/TSJ N° 1.648 del 13 de julio de 2000, con ponencia del Magistrado Levis Ignacio Zerpa (caso: Oficina Técnica Cottin-García, C.A. vs. I.V.S.S.). Asimismo, valga citar el criterio sostenido por los ex magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, JOSÉ PEÑA SOLÍS y OCTAVIO SISCO RICCIARDI, en el voto salvado que consignaran con ocasión de la sentencia del 30 de mayo de 2000, dictada en el expediente N° 1.234 de la Sala Plena de ese Tribunal, en el que expusieron con relación a la inmunidad parlamentaria (régimen de excepción o privilegio), que la misma constituye una excepción a derechos fundamentales, tales como el de igualdad (artículo 21) y parcialmente, al de la tutela judicial efectiva (artículo 26), en tanto en cuanto obstaculiza a los ciudadanos el acceso a los órganos de administración de justicia, para hacer valer sus derechos e intereses, y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. En este sentido, afirmaron, “[p]recisamente priva en todos los ordenamientos jurídicos la tesis de que su consagración tiene que ser **expresa y explícita**, y además en los países occidentales en los que la Constitución es conceptuada como la máxima norma jurídica (artículo 7 constitucional), la referida consagración de dicho privilegio únicamente procede por obra del Constituyente. En otros términos la derogación de los aludidos derechos fundamentales es admisible porque la inmunidad parlamentaria resulta expresa y explícitamente consagrada en una norma de rango constitucional”. En este mismo sentido se pronuncia RONDÓN DE SANSÓ en relación con los privilegios (véase al respecto *El Régimen... cit.*, p. 181).

totalmente la parte actora, no se ve la justificación para que el demandado triunfador tenga que cargar con todos los gastos que generalmente el juicio le haya causado. Debería atemperarse el rigor de esta disposición, introduciendo en ella las diferencias que la práctica indica como procedentes. Bien está que la República goce de ciertas ventajas como litigante, pues su posición y los intereses en juego no son de la misma clase y significación que los de los particulares y por ello reclaman consideración diferente. Pero no es justo que un particular se vea llevado a un juicio sin ninguna razón, acaso por torpeza del funcionario, o capricho suyo, o también por malquerencia personal, o por un propósito dañino o francamente corruptor. Si tal ocurriera, en esos caso el o los funcionarios se cuidarían de estudiar mejor los casos y de no promover procesos sin razón alguna, pues estarían bajo el temor de que si le causan perjuicio a la Nación se encontrarían bajo la amenaza de una sanción condigna. Esta situación resulta agravada de manera notoria en el caso inverso, si gana la República y obtiene condenación en costas contra su adversario, porque ella sí puede hacerlas efectivas en la forma que establece el artículo 48.<sup>98</sup>

Es ante el expresado supuesto que se evidencia de forma más contundente la violación del principio de igualdad que denunciarnos, pues nada impide, al no existir garantía legal alguna que proteja al particular, una posible condenatoria en costas en su contra, y a favor del ente público litigante, ya que de resultar vencido aquél, y al no gozar del mismo privilegio atribuido a los entes públicos, podría aplicarse el principio general del vencimiento, quedando por tanto obligado el particular a soportar las costas, mas no a la inversa. Este resultado luce poco equitativo e injusto.

De manera que, si la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 no establece régimen especial alguno a favor de los entes

---

<sup>98</sup> RAMÍREZ LÓPEZ, Eduardo, "Representación y Defensa de los intereses patrimoniales de la República" en *Libro Homenaje a la Procuraduría General de la República*, Caracas, 1986, p. 106.

públicos, ello obliga al legislador a ser estrictamente cuidadoso en el establecimiento de privilegios o prerrogativas a favor de aquéllos, sin que por ello pueda pensarse que tales previsiones no sean posibles, dado el interés general que en estos casos se maneja, sólo que no podrían lesionar el núcleo de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Es decir, las disposiciones jurídicas que contemplan tratamientos desiguales, en beneficio del Estado, pueden concebirse como mecanismos exorbitantes del derecho común, diseñados para favorecer su funcionamiento y ampararlo en la consecución de sus objetivos a través de un régimen de facilidades, pero con la limitación expuesta.

Claro que esta igualdad implica que los particulares cuando pierden en el debate judicial contra cualesquier ente público deban ser condenados igualmente al pago de las costas a favor de aquél. Lo que, por una parte, sería justo en la medida que si el particular ha movido a los órganos judiciales y ha incoado un proceso contra el sujeto público y luego éste resulta victorioso, los demás ciudadanos, a través del detrimento que sufre el presupuesto estatal no tendrían por qué soportar las consecuencias negativas de la actuación del particular frente al cual se declaró la razón del sujeto estatal. Pero, por otra parte, esta solución aunque justa podría ser interpretada a su vez como una limitante para el control jurisdiccional de la actividad administrativa y, por ende, para su eficacia, así como también una restricción del acceso a la justicia del particular, pues éste ante la posibilidad de ser condenado en costas si pierde podría abstenerse de accionar ante los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, en contra de este hipotético argumento cabría preguntarse si en el ámbito de los litigios privados, esto es, entre particulares, no existe acaso el mismo temor, y aun así éstos accedan a la jurisdicción y hacen valer sus derechos, sin que el temor a una condena en costas sea óbice para la realización de la justicia.

#### 3.2.4 *Avances jurisprudenciales*

Resulta importante citar, al respecto, una interesante sentencia dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (N° 2.361/2002 caso: Municipio Iribarren del Estado Lara), en la que se realiza un

análisis del fraude,<sup>99</sup> referido a la posibilidad de evadir la ejecución de una sentencia dictada contra un ente municipal, haciéndose valer de ventajas de tipo procesal establecidas en la ley. En dicho fallo se estableció lo siguiente:

En el caso concreto, la decisión del Tribunal de estabilidad laboral en contra del municipio concretiza la aplicación de una norma jurídica de orden público, como lo son en principio todas las del derecho del trabajo, y el sujeto pasivo ha sido renuente al cumplimiento voluntario de la misma y ha desobedecido la fuerza coactiva del fallo. Ello podría ser tipificado como un fraude a la ley, si se llenan los requisitos que lo constituyen, pero también podrá ser considerado un abuso de derecho, el cual también debe ser corregible por los órganos jurisdiccionales.

<sup>99</sup> En cuanto al fraude que se comete por la inobservancia de la orden judicial, la sentencia indica dentro de un texto aún más amplio lo siguiente:

...omissis...

AGUILAR NAVARRO (citado por GUZMÁN, Diego y MILLÁN, Marta. *Curso de Derecho Internacional Privado*. Santiago de Chile. Ed. Jurídica de Chile. 1973. p. 670) agrega que:

*'el fraude comienza por caracterizarse como una evasión legal realizada de acuerdo a una concreta técnica. Se califica una actuación de fraudulenta, legalmente hablando, cuando el individuo elude el cumplimiento de una norma que le resulta embarazosa, apoyándose en la protección –una coartada– que le puede dispensar otro precepto legal, que se utiliza tan sólo como instrumento para escapar de la sanción que se desencadenaría de incumplir abiertamente la norma. En conclusión: en el fraude existe una aplicación indebida de una norma con el propósito de dejar sin cumplimiento el precepto que por naturaleza correspondía acatar, sin incurrir en las sanciones previstas por la norma incumplida. En el fraude se combina un resultado y una técnica. El resultado es la no observancia del precepto, y la técnica es la artificial y anormal utilización de una norma para eludir las consecuencias de esa inobservancia'.*

Caso común de fraude a la ley es aquel en que el ente público aduce incumplir con lo decidido en un fallo judicial por no existir una previsión en la ley de presupuesto correspondiente, situación ante la cual esta Sala Constitucional ha decidido, mediante sentencia N° 1368 del 3 de agosto de 2001, que:

*'En torno al argumento de los accionantes de que la sentencia impugnada contiene un dispositivo ilegal porque los obliga a realizar erogaciones del presupuesto municipal que no se encuentran previstas, quiere precisar esta Sala, que los órganos jurisdiccionales pueden, al realizar el control de la Administración, bien sea nacional, estadal o municipal, dictar sentencias que contengan una carga económica para éstas, quienes deberán cumplirla –forzosamente de ser necesario–, sin alegar como pretexto la falta de previsión presupuestaria. Es así, que para el cumplimiento de lo antes descrito, en los presupuestos públicos se determinan partidas para el cumplimiento de las sentencias, ello sin menoscabo de que se puedan hacer rectificaciones presupuestarias para dar fiel cumplimiento a lo ordenado por los órganos administradores de justicia'.*

En tal sentido, ha expresado JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ (*El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo*. Madrid. Ed. Civitas. 2ª ed. 1989. p. 180):

‘La Administración pública hace gala de una imaginación que falta haría en otros ámbitos, al tener que cumplir sentencias contrarias a lo que desearían los que en ese momento detentan el poder de decisión. Que, normalmente, serán las desestimatorias de las pretensiones del ente público (...)

En la actividad encaminada a ejecutar –o inexecutar– la sentencia, no existe norma o principio general que no resulte infringido. Fraude de Ley, desviación de poder, atentados a la equidad ...serán figuras comunes, aparte de la infracción clara y directa de unas normas sobre ejecución que los tribunales no se atreven a aplicar (...)

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

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

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

En consideración a lo anterior, y bajo la premisa particular de que las prerrogativas de poder deben atemperarse dentro de un Estado de Derecho y de Justicia en el que debe prevalecer una Administración condicionada constitucional y legalmente, si un ente privado o público incurre en fraude a la ley o en abuso de derecho, actuando de manera arbitraria y en contraposición a normas de orden público del ordenamiento constitucional y legal, no puede en forma coetánea o posterior dentro del mismo proceso argüir a su favor regímenes que han sido legalmente establecidos para su beneficio, como por ejemplo, las prerrogativas y privilegios procesales en materia contencioso administrativa o el principio de inescindibilidad de la norma más favorable en lo que toca a la materia laboral, ya que una infracción del sistema jurídico en el sentido expresado no merece ni justifica el amparo del marco legislativo y menos del constitucional, toda vez que de lo contrario se incurriría en soluciones inicuas e injustas que favorecerían conductas jurídicamente reprochables, y así se declara.

Posteriormente, esa misma Sala indicó, con ocasión de un amparo interpuesto por la Procuradora General del Estado Apure, contra un decreto de embargo ejecutivo sobre bienes muebles pertenecientes a un instituto autónomo de ese Estado (INSALUD-APURE), donde se discutió que “*éste gozaba de prerrogativas procesales con ocasión al llamado principio de legalidad presupuestaria*”, lo siguiente:

...se debe indicar que el esquema del Texto Constitucional, que proclama al Estado como democrático y social de Derecho y de Justicia –artículo 2–, invita a comprender y aplicar sus instituciones en atención a la realización de dicho valor, ofreciendo solución a los conflictos desde esta óptica, con abandono de cualquier tesis que postule el desconocimiento de la justicia sobre la base de una equivocada interpretación del Derecho. Tal situación teleológica conlleva analizar el significado actual del establecimiento de privilegios y prerrogativas procesales a favor de los entes político-territoriales y, en especial, de los Institutos Autónomos creados por aquéllos, sobre la base del derecho fundamental de la tutela judicial efectiva y del principio de igualdad.

Privilegio es gracia o prerrogativa que concede el superior, exceptuando o liberando a uno de una carga o gravamen, concediéndole una excepción de que no gozan otros; excepción significa cosa que se aparta de la regla o condición general de las demás de su especie; exceptuar, la exclusión de una persona o cosa de la generalidad de lo que se trata o de la regla común; y privilegiar, significa conceder privilegio (Linares Quintana, Segundo, V. *Tratado de Interpretación Constitucional*, Editorial Abeledo-Perrot, p. 579). Por ello, encuentra lógico este autor que, dentro de un régimen republicano, como el establecido en su Constitución Nacional, rija el principio de la igualdad de todos los habitantes ante la ley, y como elemento corolario, que las excepciones o privilegios, en los contados casos en que la Constitución, y en función de ésta, la ley los autorice en forma explícita, sean de **interpretación restringida**, cualidad que la Sala ha considerado conveniente desta-

car, por su importancia, respecto a la cual es igualmente relevante resaltar el consenso que, en relación con esta exigencia, ha guiado a la doctrina y la jurisprudencia.

Nuestro ordenamiento constitucional acogió el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 26), así como también, de manera general el derecho de igualdad (artículo 21), conforme al cual, todos los ciudadanos deben considerarse iguales ante la ley. En desarrollo de este último derecho existe, igualmente, un principio de igualdad procesal, que si bien no tiene carácter absoluto, y por tanto, es relativo a la condición que la ley determina para un mismo grupo de individuos (CUENCA, Humberto. Derecho Procesal Civil, Tomo I), sólo puede regularse diferenciadamente por el legislador de forma justificada, excepcional y restringida para no violentar la igualdad que debe regir como principio fundamental.

Es por ello que, en determinadas ocasiones, en las que el Estado participa en procesos judiciales, no puede considerársele en igualdad de condiciones frente a los particulares por los específicos intereses a los cuales representa; lo que obliga al legislador a establecer ciertas desigualdades legítimas, a través del establecimiento de privilegios a su favor que, sin embargo, no pueden desconocer derechos legítimos de aquéllos, erigiéndose como permisibles en tanto y en cuanto no impliquen una infracción del Texto Constitucional, razón por la cual, la materia de privilegios o prerrogativas se encuentra sometida a la reserva constitucional, sin que sea posible su establecimiento cuando, sin que estén previstos en la Constitución, sean capaces de limitar o desconocer el núcleo de los derechos fundamentales de los ciudadanos, requiriéndose entonces una redacción expresa y explícita en la norma jurídica que los crea, lo que trae como consecuencia la misma exigencia al operador jurídico, cuando incursiona en la interpretación de estas instituciones.

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, exige, en primer término, el respeto de los derechos fundamentales del ciudadano; y, en segundo lugar, requiere que su estipulación sea expresa y explícita; de allí que la búsqueda de un 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 del ciudadano o, peor aún, que éstas se deriven de interpretaciones de principios legales”. (Nº 2935/2002, del 28 noviembre).<sup>100</sup>

<sup>100</sup> Sin embargo, esta decisión se aprobó con el voto salvado del Magistrado Iván Rincón Urdaneta, quien lo fundamentó en lo siguiente: “*Estimó la mayoría sentenciadora, entre otros argumentos, que para el momento en que se dictó el fallo cuestionado en amparo –18 de septiembre de 2001– no había sido promulgada la Ley Orgánica de la Administración Pública, y que por lo tanto, la normativa vigente aplicable al caso era la Ley de Salud del Estado Apure, la cual – conforme a lo decidido por la mayoría– no otorga al Instituto Autónomo de Salud del Estado Apure (INSALUD) los privilegios de inembargabilidad e inejecución, ‘salvo que se tratase de bienes afectados al uso público, a un servicio público o a una actividad de uso público’.* Asimismo, estableció el presente fallo, que las prerrogativas no constituyen un impedimento a la ejecución de la sentencia, por lo cual, ante el incumplimiento voluntario de la misma se puede recurrir a la ejecución forzosa de lo decidido, en resguardo de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva.

Ahora bien, conforme a la Ley de Salud del Estado Apure, publicada en la *Gaceta Oficial* de dicho estado bajo el Nº 307 Ordinaria, del 8 de junio de 2000, y tal como se citó en el presente fallo, el Instituto Autónomo de Salud del Estado Apure (INSALUD), es ‘un organismo rector y ejecutor de las políticas de salud en el Estado... que tendrán el carácter de utilidad pública e interés social’. De tal modo, que INSALUD es un Instituto Autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es la ejecución de las políticas de salud de ‘carácter de utilidad pública e interés social’. Así pues, no cabe duda respecto a la gestión de servicio público llevada a cabo por el referido Instituto. Ello así, observa quien disiente, que la principal connotación de un servicio público es la satisfacción de una necesidad de interés general. De allí, que es al Estado a quien le corresponde garantizar la calidad de los servicios públicos así como los derechos de sus destinatarios.

En el presente caso, se está en presencia de un Instituto Autónomo cuya actividad consiste en la ejecución de políticas de salud, esto es, la prestación de un servicio destinado a la utilidad pública y al desarrollo de un derecho fundamental como es el derecho a la salud. Por tanto, estima quien suscribe, que la práctica de la medida decretada –embargo– recayó sobre bienes que están afectos a la prestación de un servicio público, cuya actividad no pudiera efectuarse a cabalidad con la eficiencia y calidad que implica el suministro de un servicio público; máxime cuando se trata de un derecho fundamental indispensable como lo es el derecho a la salud.

De tal modo, quien disiente estima, que en el caso bajo análisis se está en presencia de un Instituto Autónomo cuyos bienes no sólo están destinados a la prestación de un servicio público, sino que su finalidad obedece a una actividad de utilidad pública, como lo es la ejecución de políticas de salud. Por ello, quien suscribe estima, que dicho ente sí goza del privilegio procesal de inembargabilidad, el cual lejos de atentar contra los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia, permite el cumplimiento del deber constitucional del Estado de promover y garantizar los bienes y servicios públicos de salud.

Sostuvo, entonces, la referida Sala que la idea de que los Institutos Autónomos gozaran de los privilegios procesales otorgados a la República, en atención al principio de unidad presupuestaria, atentaba contra el carácter restrictivo que se le debe dar a todo privilegio o prerrogativa.

Sin embargo, el fallo agregó que dichos privilegios procesales, al menos hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública, existían sólo cuando la ley que crease al Instituto le atribuyese al mismo tales privilegios –artículo 74 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República–, ya que, en la actualidad, el artículo 97 de la indicada ley disponía que éstos “*gozarán de los privilegios y prerrogativas que la ley nacional acuerde a la República, los estados, los distritos metropolitanos o los municipios*”, pero que, en definitiva, durante el régimen anterior, que fue bajo el cual se dictó la sentencia impugnada, conforme lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, los bienes pertenecientes a los institutos autónomos no se encontraban *per se* sometidos al régimen de los bienes nacionales. Tal afirmación –a nuestro juicio– ofrece dudas acerca de si debe entenderse, no obstante el carácter restrictivo de los privilegios, donde prima el derecho de igualdad de todos los ciudadanos, que luego de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública, los institutos autónomos sí gozan de los mismos beneficios dispuestos a favor de la República.

En todo caso, pareciera que la doctrina de esa Sala ha sido la de reconocer el carácter restringido o limitativo en la interpretación de los privilegios o prerrogativas procesales a favor de las personas públicas, para no lesionar los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos.

---

Asimismo, quien disiente observa, que para el momento en que se dicta el presente fallo, entró en vigencia la Ley Orgánica de la Administración Pública, por lo que esta Sala no puede obviar los privilegios y prerrogativas que dicha ley –artículo 97– otorga a los Institutos Autónomos, los cuales son los mismos establecidos en la ley nacional para la República, entre otras entidades. *Dichas prerrogativas, igualmente se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República –artículo 46– la cual prevé que ‘los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la República, no están sujetos a embargos... ni en general a ninguna medida de ejecución preventiva o definitiva’. De igual modo, establece el procedimiento especial que se debe seguir antes de la ejecución de una sentencia en un juicio en el cual haya sido parte la República”.*

Aunque el criterio expuesto pareciera ser la tendencia reinante en ese órgano judicial, no creemos que sea el dominante entre los miembros de la Asamblea Nacional, que no obstante la entrada en vigencia la Constitución de 1999, que reconoce al Estado venezolano como de derecho y de justicia, y contempla el derecho de igualdad y a la tutela judicial efectiva, sancionó la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>101</sup> y ha extendido a los institutos autónomos los privilegios y prerrogativas que la ley nacional acuerda a la República, los estados, los distritos metropolitanos y a los municipios, de una forma por demás cuestionable.

En efecto, la disposición nos parece poco feliz; primero, porque atribuye privilegios y prerrogativas de forma genérica, esto es, sin que se haga expresa y explícitamente la atribución, y sin mayores limitaciones; y segundo, porque el régimen de privilegios y prerrogativas de las personas a las que remite no es uniforme (v.g. se regulan de manera diferente a un Municipio que a la República), y no lo es incluso en relación con ellos mismos, pues la regulación de un mismo ente varía, dependiendo de la materia (v.g. la República puede ser condenada en costas en materia tributaria y en otras áreas no).

### 3.3 SIGNIFICADO ACTUAL DE LA NO CONDENATORIA CONTRA ESTAS ENTIDADES

Como vimos, la no condenatoria en costas procesales es una de las prerrogativas de las que gozan las personas jurídicas de derecho público. Rige, como principio general en nuestro país –previsto en muchas normas procesales–, la regla que postula que los entes públicos no pueden ser condenados en costas.

Esta exención consiste en una antigua costumbre de raigambre en nuestros Códigos de Procedimiento que proviene de épocas remotas y de ordenamientos distintos al nuestro, según se indicará *infra*. Con razón, FEO refiere en sus comentarios al Código de Procedimiento Civil de 1880 y la reforma de 1895, “[n]o pueden ser condenadas en costas

---

<sup>101</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* N° 37.305 del 17 de octubre de 2001.

*las Administraciones Públicas, en ciertas causas fiscales, en los casos determinados en el Código de Hacienda*".<sup>102</sup> La previsión de un tratamiento distinto a aquel aplicable a los particulares, responde a la referida institución jurídico-política de los privilegios y prerrogativas para justificar la *posición privilegiada de la Administración Pública*, cuyas implicaciones fueron tratadas.

La impresión que le causara al maestro COUTURE<sup>103</sup> la tesis de que un Tribunal pudiera imponer al pago de las costas al vencedor, produce en muchos iguales efectos; circunstancia que nos invita a reflexionar acerca de si no causa en definitiva la misma sensación, la circunstancia de su exoneración a la parte vencida en desmedro del patrimonio de aquel a quien se le ha reconocido un derecho en la sentencia que pone fin al pleito.

Ese es el destino de aquellos procesos jurisdiccionales, en cuya relación procesal participa como parte la Administración Pública, que aun vencida, siempre que esté personificada por la República es exonerada del pago de las costas del juicio, con excepción de los ámbitos penal y tributario, en los que las leyes especiales que los rigen de manera expresa prevén la posibilidad de que aquélla sea condenada.<sup>104</sup> Asimismo, se les ha concedido el mismo beneficio a los órganos de la Administración Pública descentralizada administrativa o territorialmente cuando son partes en un proceso, esto es, cuando se trata de los estados, la fuente de esta exención la extraen de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (artículo 33), que amplía los privilegios o prerrogativas de la República a dichos entes; a los institutos autónomos, a los que de la misma manera se les ha extendido igualmente por sus leyes de creación; o cuando la parte está constituida por los municipios, a los que alcanza, especialmente,

---

<sup>102</sup> *Ob. Cit.*, p. 286.

<sup>103</sup> COUTURE, Eduardo, *Estudios de Derecho Procesal Civil*, Tomo III, Ediciones Desalma, 2ª Edición, Buenos Aires, 1978, pp. 337 y ss.

<sup>104</sup> En la actualidad puede decirse que también se excepciona este principio en los procesos de amparo, en virtud de la interpretación realizada por la Sala Constitucional en sentencia N° 2.333/02, (caso: Fiesta C.A. vs INCE), que será examinada posteriormente.

cuando el objeto de la demanda es la nulidad de un acto administrativo municipal;<sup>105</sup> en todos estos casos, los diversos Tribunales de la República, basados en una norma legal, han eximido sin discriminación alguna a la Administración Pública del pago de las costas procesales cuando ha resultado anulada su actuación por el órgano jurisdiccional, lo que, evidentemente no se justifica, por cuanto el fundamento para tomar la decisión definitiva es la ilegitimidad de la actuación de alguno de estos entes, en perjuicio del orden jurídico y, naturalmente del particular, quien obligado a sostener un oneroso y afanoso proceso, tuvo que acudir a los tribunales, colmando sus labores, para ver reconocido su derecho, que, en definitiva, resulta mermado cuando para su ejercicio se tuvo que valer de un proceso judicial, cuyos gastos debe soportar por una previsión legal que exonera a su contraparte.

En relación con este tema ÁLVAREZ ARIAS expresa, como punto de gran relevancia para el derecho procesal civil, *“el estudio de la responsabilidad patrimonial del Estado con respecto a los gastos judiciales ocasionados en los procedimientos donde éste haya actuado como parte, la cual se origina en grado máximo, por la conducta injerente que paulatinamente ha asumido el Estado dentro del contexto de una teoría intervencionista lo cual hace posible, en muchos casos, una eventual participación de éste, como demandante o demandado, dentro de una controversia judicial”*.<sup>106</sup>

Luego de hacer referencia a su tratamiento histórico, destaca este autor que las teorías que imperaron en los diferentes momentos han cedido espacio a las filosofías modernas relativas a la posibilidad de que el Estado responda de los actos de sus representantes que causen daños susceptibles de resarcimiento y de que el acto de autoridad no está, como tal, libre de responsabilidad, lo cual implica que sólo bajo texto legal expreso se produzca la exención de costas, en los casos que la Administración Pública intervenga en un litigio.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> Artículo 105 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, publicada en *Gaceta Oficial* N° 4.049 Extraordinario de 15 de junio de 1989.

<sup>106</sup> ÁLVAREZ ARIAS, Orlando, *La Condena en Costas y los Procedimientos Judiciales para el Cobro de Honorarios Profesionales del Abogado*, Paredes Editores. Caracas, 1997, pp. 29-30.

<sup>107</sup> *Ídem*.

### 3.4 RAZONES ESGRIMIDAS PARA JUSTIFICAR LA NO CONDENATORIA EN COSTAS DE LOS ENTES PÚBLICOS

Según CHIOVENDA se pretende hallar en el Derecho romano la justificación positiva de este privilegio; sin embargo, esta exoneración no aparece en este Derecho, pues aun cuando la naturaleza absorbente del Estado romano no hubiese permitido considerarlo en condiciones de igualdad con los ciudadanos, lo que habría impedido a éstos reclamar de aquél el pago de los gastos del proceso, y en consideración, además, de la confusión existente entre las labores administrativas y judiciales, lo cierto es que esta legislación establecía una exención recíproca, en virtud de que las leyes hacían extensivos al adversario los privilegios de los que gozara alguna de las partes en el litigio. Por otra parte, se llegó a consagrar no tan sólo la exención de la condena en costas sino ellas mismas, determinada por la máxima: *fiscus gratis litigat*, de allí que, si el Fisco no pagaba costas, tampoco debía reembolsarlas una vez terminado el juicio y perdido.

Encuentra lógico además, el citado autor, que el Fisco estuviera exonerado de aquel pago, pues si gobernaba entonces la teoría de la pena, de acuerdo con la cual la condena le era impuesta al litigante que actuara con temeridad, ésta no se encontraba en el Fisco en el que se presumía una *iusta causa litigando*.

Nos señala, por otra parte, el mencionado procesalista italiano que jamás se le negó a éste su condición de parte en el proceso, pero se le consideró privilegiado, al igual que algunas otras personas que gozaban de algunos beneficios procesales, y su exención sería uno de los casos más corrientes de compensación de costas.

El derecho de reciprocidad a favor del que litigaba contra el Fisco, se fundamentaba en los textos romanos; sin embargo, este beneficio luego fue discutido, aunque también lo fue el que favorecía al Fisco y su ausencia de fundamento pareció tan evidente que la ciencia alemana en el siglo anterior lo suprimió.

Al respecto afirma el referido maestro –cuya obra es preciso citar con insistencia– que este privilegio hubiera debido suprimirse al aparecer el principio absoluto de la condena en costas, juntamente con los demás motivos de compensación dependientes de la calidad de las partes, pero contribuyeron a conservarlo no ya sólo los equivocados conceptos sobre la condena en costas, sino especialmente las ideas dominantes en relación con la responsabilidad de la Administración pública.<sup>108</sup>

Podemos resumir las razones esgrimidas para eximir a los órganos de la Administración Pública de la condenatoria en costas procesales, de la manera siguiente:

#### *3.4.1 Posición privilegiada de la Administración*

Se ha sostenido como un motivo para justificar la no condenatoria en costas contra las entidades públicas, que priva el establecimiento de prerrogativas o privilegios a favor de ésta, excluyente de un tratamiento similar al de derecho común, al cual se encuentran sometidos los particulares en sus relaciones privadas, lo que serviría de fundamento para dotar a la Administración Pública de ciertas reglas especiales para su desempeño.

#### *3.4.2 Protección del interés general*

Estrechamente ligada a la anterior aparece la tesis de la tutela del interés general ínsito en las funciones estatales; la imposibilidad de la condena deviene, entonces, de la protección que los propios intereses de la colectividad requiere. De allí que cualquier medida que tienda a la pro-

---

<sup>108</sup> Así, indica: “Mientras la mayoría de los escritores y la casi unanimidad de los jueces en Italia prediquen y apliquen respectivamente las ya limitadas teorías aun en boga sobre esta responsabilidad, y con admirables, pero no laudables esfuerzos de razonamiento y de doctrina se siga intentando someter el Derecho racional y el positivo a distinciones que ni el primero aconseja ni el segundo contiene y que muchos repiten sin entender bien ni su concepto ni su alcance; hasta que el lento, pero seguro progreso de la ciencia moderna en esta materia no haya hecho adoptar en todas partes como lo ha sido en algunas, la afirmación de que el Estado debe responder de los actos de sus representantes que causen daños susceptibles de resarcimiento y de que el acto de autoridad no está, como tal, libre de esta responsabilidad, será difícil llegar al convencimiento general de que toda declaración de derecho en contra de la Administración pública debe ir acompañada de la condena en costas” (CHIOVENDA, *La Condena...*, cit., p. 266).

tección del Estado, como defensor del interés general, repercutirá en un beneficio para la sociedad y para los intereses a cargo de aquél.

### 3.4.3 *Actuación legítima de la Administración*

Desde esta concepción, cada vez que la Administración aparece en juicio lo hace en defensa de una actuación legítima, estando de tal manera justificada su intervención dentro del proceso y siendo que siempre es legítima y posee motivos suficientemente justificados y racionales para litigar, se dice que participa en el proceso invocando una *iusta causa litigandi*, por lo que no puede aplicársele la presunción de culpa, la cual se excluye y, por ende, la posible condena en caso de resultar vencida en la causa.

### 3.4.4 *Carácter objetivo de los procesos contencioso administrativo*

Se trata de un dogma del Derecho Administrativo, que proviene de los orígenes mismos de esta área del derecho. En efecto, y *grosso modo* diremos que, en el Estado Absoluto no era posible juzgar a la Administración, pues la manera como se concebía al principio de separación de los Poderes del Estado propugnaba la independencia de cada uno de ellos; de tal suerte que, pretender juzgar a la administración implicaba que el Poder Judicial se inmiscuyera en los asuntos del Ejecutivo; por tanto, como una especie de ficción se ideó la posibilidad de juzgar al acto que de aquél emanaba; así, juzgar su actuación no era juzgar a la Administración.

Este principio, que persiste en la actualidad para definir y concebir al Derecho Administrativo, o más precisamente al contencioso administrativo, permite aun considerar que cuando se juzga a la actividad administrativa se trata de un *proceso al acto* y no a la Administración. Que no es un verdadero proceso, pues estos juicios no participan exactamente de esa naturaleza.

Desde esta concepción y bajo el dominio de este principio, no es posible sostener que pueda condenarse a la Administración al pago de las costas, pues ésta sólo es posible que recaiga sobre una de las partes del juicio y la Administración, de acuerdo con lo expuesto, no participa en el

proceso en defensa del acto, que es legítimo por sí mismo; excluyéndose su cualidad como parte procesal, es decir, que no se le asume como demandada en el sentido estricto dentro de la relación procesal trabada en el contencioso administrativo; por tanto, no puede ser obligada a satisfacer las costas. En conclusión, quienes sostienen esta tesis niegan a la autoridad la condición de parte,<sup>109</sup> y deduciendo de este principio que la Administración no participa en la relación procesal, la excluyen como sujeto pasivo de la condena en costas.

Creemos que resulta difícil seguir sosteniendo este argumento hoy día. Si bien para la época en que el maestro CHIOVENDA escribió su obra era más probable encontrar quienes lo hicieran, en la actualidad nos cuesta creer que aún pueda tener vigencia esta opinión.

#### 3.4.5 *Imposibilidad de estimación de la demanda*

Que la demanda no pueda estimarse, que no exista valor de lo litigado, no puede ser óbice para la imposición de las costas del proceso. Con ingente razón sostenía DUQUE SÁNCHEZ en relación con los juicios de divorcio, comentando una sentencia de la antigua Corte Suprema de Justicia<sup>110</sup> que el carácter de orden público del juicio de divorcio y el hecho de que el demandado no pueda convenir en la demanda, como se señala en el fallo, no son argumentos bastantes para que no tenga aplicación lo dispuesto en el artículo 172 del Código de Procedimiento Civil (se refiere al derogado, equivalente al artículo 274 del Código actual, de 1987) pues el fundamento de la condena en costas, no es si el demandado pudo o no evitar el juicio, sino el hecho objetivo de su derrota.

En relación con el problema de la estimación de la demanda en aquellos juicios no susceptibles de ser valorados económicamente, la Sala Constitucional, en la aludida sentencia N° 320 del 4 de mayo de 2000, estableció con respecto a los juicios de amparo constitucional el siguiente criterio que, *mutatis mutandi*, sería extensible a otro tipo de procesos. En efecto,

<sup>109</sup> CHIOVENDA, *La Condena... cit.*, p. 263.

<sup>110</sup> Sentencia del 13-12-66, dictada en Sala de Casación Civil, de la cual fue ponente cuando fuera magistrado de esa Sala.

se señala que aun cuando en estos procesos no hay estimación en dinero de la demanda, ni se litigan objetos o derechos apreciables en dinero, ello no es un obstáculo para que se puedan calcular, al menos las correspondientes a los honorarios de los abogados. Así, indicó que dada la naturaleza de estas acciones, la estimación contemplada en el artículo 38 del Código de Procedimiento Civil no tiene lugar y, en tal virtud, las previsiones del artículo 286 *ejusdem* se hacen inaplicables.

Añadió que las costas procesales están conformadas por dos rubros: 1) los honorarios de los apoderados de la parte que obtuvo en su favor una condenatoria; y 2) los costos del proceso, los cuales con la Constitución de 1999, que establece la gratuidad de la justicia (artículo 26), quedaron reducidos “*básicamente*” –señaló el Tribunal Supremo de Justicia– a los emolumentos y honorarios de los auxiliares de justicia, que integren al Estado, previstos en las leyes como auxiliares de justicia profesionales.

En cuanto al alegato sostenido por la parte recurrente, sobre la limitación del 30% del valor de lo litigado –que establece el artículo 286 del Código de Procedimiento Civil–, observó ese órgano judicial que al no ser aplicable la misma, el favorecido por la condenatoria podía encontrarse en dos situaciones con respecto al rubro honorarios: a) Que por el accionante no actúe ningún abogado (Art. 23 de la Ley de Abogados), lo que es posible en los juicios de amparo (Art. 13 de la Ley que los rige). Respecto a lo cual indicó que, por igualdad procesal, si el accionante que no es abogado, no necesita asistencia, el demandado tampoco tiene tal deber, y el que se defiende solo (como actor o demandado), no puede pretender se le cancelen honorarios de abogados, que no ha utilizado. Sólo si la parte involucrada en el proceso es un abogado, él podrá cobrar honorarios, si resultare con una condena en costas a su favor, ya que a pesar de que desplegó una actividad propia, ella a su vez fue profesional y mientras atendió su asunto, no pudo ejercer la profesión de abogado; b) Que las partes fueron representadas o asistidas por abogados. En tal caso, los honorarios de éstos podrán cobrarseles al condenado en costas. La forma de cálculo del monto de esos honorarios –estableció la Sala– es la señalada en los artículos 39 y 40 del Código de Ética Profesional del Abogado Venezolano. En especial se ponderarán las circunstancias contenidas en este último artículo, aplicable a

cualquier proceso en esta materia, por imperativo del artículo 17 del Código de Procedimiento Civil.

Consideró además la Sala que, por ser el titular de las costas el vencedor, el proceso para su cobro al perdedor, no es el establecido en el artículo 23 de la Ley de Abogados, que como presupuesto para la intimación de honorarios, sólo exige que se consideren las anotaciones del valor de la actuación que haga el abogado al margen de ésta, o la relación aparte de estas actuaciones, sin que el artículo 24 *ejusdem* requiera que se dé cumplimiento en alguna forma al aludido artículo 40. En este sentido, añadió que este procedimiento del artículo 23 está relacionado con el mencionado artículo 286, con su limitante. De allí que la suma de los mismos siempre estará limitada al 30%.

Finalmente, agregó que, en aquellos procesos no estimables en dinero, esa limitación no existe; así, el que pretenda el cobro de honorarios, debe fundamentar, conforme al artículo 40 del citado Código, su estimación, que puede discutirse por el deudor de las costas; por lo que en criterio de esa Sala, tal cobro no es viable por el procedimiento de estimación e intimación previsto en el artículo 23 de la Ley de Abogados, sino mediante una demanda en la que el abogado, previa conformación de la parte victoriosa, adaptándose al citado artículo 40, motive su estimación de honorarios para que sean discutidos; procedimiento éste que no lo prevén los artículos 23 y 24 de esa Ley. Por ello —se afirma—, quien pretenda tal cobro, con base en un escrito circunstanciado sobre la razón de los honorarios y previa aprobación de su cliente, lo tramitará según lo previsto en el primer aparte del artículo 22 *ejusdem*, a pesar de no tratarse de servicios extrajudiciales. El fallo estableció, entonces, que como la acción era temeraria, y perjudicó al tercero coadyuvante, que tuvo que hacerse parte, y por las razones ahí expuestas, debía condenar en costas al accionante, en beneficio de aquél.

La comentada decisión de la Sala Constitucional superó el obstáculo que suponía la falta de estimación en los juicios de amparo que, al igual que en muchas causas contra la República y otros entes públicos, no son susceptibles de estimación.

Por otra parte, en cuanto a la jurisprudencia explicativa de los motivos que impiden la condenatoria en costas contra los entes públicos, conviene citar una decisión de la Sala Político Administrativa de la entonces Corte Suprema de Justicia (Sentencia N° 150, del 23 de febrero de 1995) que, con base en alguno de los motivos a que se ha hecho referencia, ha negado la imposibilidad de condenar a los entes públicos, cuando se trate de recursos de nulidad por ilegalidad contra un acto administrativo de efectos particulares

Señaló el fallo que en esta materia se han planteado múltiples dudas sobre la procedencia de las costas procesales, en virtud de dos razones fundamentales, a saber: 1°) La naturaleza objetiva del recurso; y 2°) La indeterminación del monto de lo que podría denominarse demanda.

Por lo que respecta a la naturaleza objetiva del recurso –expresa el fallo–, se ha estimado que la impugnación del acto por vía del recurso constituye una acción objetiva, en el sentido de que no existe un verdadero conflicto entre partes. La estructura del procedimiento parecería avalar la anterior afirmación, ya que no hay un verdadero y propio demandado y si bien la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ordena notificar al Fiscal General de la República (o a juicio del tribunal, al Procurador General de la República, si estuviesen involucrados los intereses patrimoniales de la Nación) el primero de los mencionados actúa como el defensor de la legitimidad de la conducta administrativa, por lo cual no va a dar “contestación de la demanda”, sino a formular una “opinión” sobre la situación planteada a la luz del derecho; y en cuanto al segundo, no debe ser obligatoriamente notificado. En este sentido, se afirma que *“la idea del llamamiento en causa estaba previsto sólo para los interesados y por ello se dejó a la discrecionalidad del juez la determinación de si el Procurador General de la República debía **necesariamente** ser un interesado por estar involucrado en el recurso los intereses de la República o no”*.

Luego, señala que, ciertamente, la práctica de los tribunales contencioso-administrativos y, específicamente del Juzgado de Sustanciación de esa Sala, ha sido la de llamar a la causa a la Administración autora del acto

y que en varias sentencias se ha señalado el carácter de parte natural de la misma; pero ninguna norma obliga a constituir un contradictorio entre los recurrentes y la Administración contra cuya conducta (activa formal = acto, omisiva, vía de hecho) se ejerce el recurso. El carácter objetivo del recurso contencioso administrativo, fue un dogma indiscutible; pero paulatinamente se ha ido atenuando ante circunstancias específicas, tales como el hecho de que la impugnación se dirija contra un acto de la Administración que haya dirimido un conflicto de derechos subjetivos entre el recurrente y un tercero.

Ante tales circunstancias –continúa–, *“la jurisprudencia y la doctrina han atenuado el carácter objetivo del recurso de nulidad, designando como verdaderas partes al recurrente (parte activa) y a los oponentes al recurso (parte pasiva) dentro de los cuales figurarían la Administración autora del acto: la Procuraduría General de la República cuando defiende los intereses patrimoniales de la misma involucrados en dicho acto y los oponentes, respecto a todos los cuales opera una especie de litis consorcio facultativo”*. Pero, ese cambio conceptual en la noción del recurso de nulidad acogido por la Sala, en forma alguna implica una identificación del mismo con las demandas en las cuales se debaten derechos subjetivos y que enfrentan al actor demandante y al demandado en una controversia que deberá ser dirimida por el Juez.

Establece finalmente el fallo:

La naturaleza particular del juicio a través del cual se tramita el recurso, unido a la carencia de determinación del monto de la cosa litigiosa ya que, en el caso de autos, el solicitante se limitó a señalar el monto del contrato, sin aportar ningún otro hecho significativo al respecto, han llevado a este organismo jurisdiccional a la consideración de que, el régimen general de las costas previstas en el Código de Procedimiento Civil no es aplicable a los recursos de nulidad, sino en casos excepcionales. Estas circunstancias especiales han sido paulatinamente señaladas y están constituidos por los siguientes elementos:

por la conducta del recurrente o del oponente que resulte violatoria de los principios de buena fe y de lealtad procesales establecidos o exigidos en el Código de Procedimiento Civil; en la naturaleza de los actos impugnados constituidos por decisiones de conflictos entre partes planteados en sede administrativa, si durante el procedimiento del recurso jurisdiccional se replantean con la misma virulencia con que fueron expuestos originariamente; en la naturaleza esencialmente patrimonial de la causa *petendi* que se refleja en la pretensión deducida en la cual minimice el control de la legalidad del acto ante las reclamaciones materiales que a través del recurso se deduzcan; en la posición del recurrente o de los interesados frente a los efectos del acto impugnado en forma tal que se ratifique en la sentencia definitiva declarada en sede administrativa las pretensiones que fueron reiteradas en sede jurisdiccional. Otro elemento también determinante es el hecho de que simultáneamente con el recurso contencioso de nulidad se hubiesen formulado pretensiones de condena, desarrollándose el debate probatorio en forma predominante respecto a estas últimas. En tal sentido se pronunció la Sala, en sentencia de fecha 10 de noviembre de 1994.

Todos estos elementos expresados a título simplemente enunciativo pueden determinar la condenatoria en costas, incluso sin que ella hubiese sido expresamente solicitada en la parte petitoria de un recurso de nulidad. Estas circunstancias especiales son aquellas en las cuales resulta evidente para el juez, que la conducta del recurrente o del oponente es de tal naturaleza que viola los principios de buena fe exigidos en el Código de Procedimiento Civil, no siendo éste –a juicio de esta Sala– el caso de autos. Resulta improcedente, por tanto, la condenatoria en costas, y así se declara.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Consultada en original.

Concluimos pues, señalando que, con base en los referidos argumentos, se pretende excluir al contencioso administrativo de principios procesales que gobiernan todo tipo de procedimiento en cualquier área del Derecho, lo que no parece razonable. Ciertamente, la denominada “*jurisdicción contencioso administrativa*”, cuya instauración se encuentra explicitada en la misma Constitución, posee características y dimensiones propias, derivadas de la naturaleza de los conflictos y de las personas intervinientes en este tipo de controversias, que representan los intereses generales de un colectivo. Sin embargo, se ha señalado que las anotadas circunstancias no pueden constituir por sí solas un obstáculo para aceptar la aplicación de instituciones o principios procesales, perfectamente armonizables, con ciertos matices o adaptaciones, con los principios que gobiernan este especial sistema contencioso, a los que no se pretende desconocer.

### 3.5 NECESARIA DIFERENCIACIÓN ENTRE LA EXENCIÓN Y LA EXONERACIÓN (SISTEMA SUBJETIVO)

Conviene distinguir entre estos conceptos, que aun cuando no difieren mucho en sus definiciones y en la práctica son utilizados indistintamente, a nuestro parecer, en un sentido técnico-jurídico, atienden a realidades diferentes. En efecto, en un contexto general, según el Diccionario de la Real Academia Española, en una de sus acepciones, *exención*, que es efecto de eximir, significa “*Librar, desembarazar de cargas, obligaciones, cuidados, culpas, etc.*”; mientras que, *exoneración*, que es efecto de exonerar, expresa “*aliviar, descargar de peso u obligación*”. Sin embargo, en el contexto que nos ocupa, y tomando las definiciones ofrecidas por el derecho tributario de tales conceptos,<sup>112</sup> que optamos por trasladar a nuestra investigación, la expresión *exoneración* está vinculada a la posibilidad del sentenciador

---

<sup>112</sup> En efecto, el Código Orgánico Tributario, en el “*Capítulo IX, De las Exenciones y Exoneraciones*” hace la distinción en los siguientes términos:  
“Artículo 73.-

Exención es la dispensa total o parcial del pago de la obligación tributaria otorgada por la ley. Exoneración es la dispensa total o parcial del pago de la obligación tributaria concedida por el Poder Ejecutivo en los casos autorizados por la ley”.

o al juicio pronunciado por éste, conforme al sistema subjetivo, ya visto, de condenatoria en costas procesales, para dispensar al vencido en el juicio del pago de éstas; en el entendido que es privativo de la voluntad del juzgador en un caso concreto según su prudente arbitrio, de tal manera que podría más bien condenar a quien resultó perdedor. En tanto que, la locución exención refiere, un mandato del legislador al juez, en el sentido que, una determinada categoría de sujetos, o en una determinada área, no pueda condenarse en costas; en tal caso, poco importa el criterio del juez.

La no condenatoria en costas a las entidades públicas, entonces, no obedece exactamente, como se aludiera al definir la exoneración, a una actuación realizada por el juez, autorizado por una norma, que le permite dejar de imponer las costas del juicio al sujeto vencido, sino que constituye un imperativo, igualmente de orden legal, una exención, que impide al juez condenar a una categoría especial de sujetos, específicamente a las personas públicas, no obstante resultar derrotadas en una controversia judicial.

### **3.6 POSICIONES A FAVOR DE LA PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS CONTRA LOS ENTES PÚBLICOS**

Al inicio de este capítulo referimos que a la tesis de la improcedencia de costas contra los entes públicos se oponían dos posiciones que abogaban por la aptitud de estos entes para ser condenados a su pago. Así, mientras aquélla niega toda posibilidad de condena en costas contra los sujetos públicos, éstas se orientan a admitir su procedencia. Tales son: i) una posición estricta, basada fundamentalmente en el sistema objetivo de la condena; y ii) una posición que podemos llamar ecléctica, basada en el sistema subjetivo, pero guiada por condiciones específicas, como las sostenidas por quienes abogan por su exclusión, y no simplemente por la temeridad.

#### **3.6.1 Régimen de condenatoria absoluta**

De acuerdo con esta posición, todos los entes públicos deben someterse al principio absoluto de condenatoria en costas que rige actualmente en el

derecho común, y en igualdad de condiciones que los particulares, no por establecer un paralelismo entre aquéllos y éstos, y garantizar de este modo la sujeción a las mismas reglas, sino por la firme disposición de que aquéllos se sometan siempre a este sistema, orientado exclusivamente a la defensa misma del derecho subjetivo reconocido en la sentencia.

Esta postura se interesa no tanto en la clase o la categoría del sujeto obligado, o en nociones como el interés general o la actuación legítima; por el contrario, cuida la vigencia y el respeto íntegro del derecho que fue discutido injustamente a su titular, lo que de suyo implica que todo aquello que fue necesario para su reconocimiento no le cause un perjuicio económico, derivado de los gastos del juicio que fueron necesarios, bien sea un particular o un sujeto público.

Según esta posición, entonces, los particulares tienen que ser condenados en costas cuando pierden ante el ente público, cuando su derecho no es reconocido y, por tanto, han resultado vencidos en el pleito, habiendo obligado a litigar a la Administración, lo que los constriñe a soportar la condena. Esa es la esencia del sistema objetivo: que el que pierda soporte las costas por haber resultado ilegítima su pretensión, así como fue ilegítimo obligar al vencedor a litigar.

### 3.6.2 *Posición ecléctica*

Una posición ecléctica simpatiza con la necesidad de que exista una condena contra los entes públicos o a favor de éstos, pero con ciertos matices en consideración a otras circunstancias inherentes al caso o a limitaciones previamente establecidas por el legislador.

En efecto, la condenatoria en los juicios contencioso-administrativos y, en general, en cualquier proceso en que una de las partes sea un ente público es una exigencia que viene impuesta por los nuevos postulados constitucionales, en virtud de los cuales se pueden sostener diferentes argumentos que obligan a sostener su procedencia. Tales serían la realización de la justicia, como valor de realización inmediata, el derecho a la tutela judicial efectiva, el proceso como instrumento fundamental para la realización de la justicia, la responsabilidad objetiva del Estado por

sus actuaciones, etcétera. Sin embargo, creemos que la aplicación de un sistema objetivo sería inconveniente; por el contrario, el subjetivo podría ser el idóneo, por lo menos en el contencioso administrativo, de manera que, se le deje abierta la posibilidad al juzgador de analizar cada caso sometido a su conocimiento y de manera razonada y excepcional dispense del pago de las costas al vencido. Asimismo, el establecimiento de limitaciones porcentuales, como las contempladas en algunas leyes vigentes de nuestro ordenamiento, según se verá *infra* o estipulaciones especiales como la prevista, por ejemplo, por la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa española, relativa a la imposición de costas “*a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas cuando de otra manera se haga perder al recurso su finalidad*” (artículo 139.1), disposición ésta que será analizada luego.

Nos inscribimos en esta posición aunque en otro tipo de procesos, de otras áreas del derecho, nos inclinemos por el sistema objetivo de la condena. Quizás esta preferencia obedezca más a razones sociales que jurídicas, es decir, creemos que en el estado actual de nuestra sociedad y de la Administración Pública en Venezuela no es conveniente que gobierne el sistema objetivo de la condena en costas. La Administración venezolana demanda profundos cambios en su estructura, funcionamiento y regulación, requiere de maduración, de coherencia y de sistemas que permitan y hagan viable un régimen de condena en costas de carácter objetivo, que en realidad –juzgamos– sería el ideal, pues entendemos las razones esgrimidas por aquellos que simpatizan con la invariable e incondicional condena, pero en nuestra opinión la Administración venezolana no se encuentra apta para ello. Esta inquietud, nada divorciada de nuestra realidad y de nuestro medio, nos obliga entonces a inclinarnos por un sistema distinto del objetivo, aunque no simplemente subjetivo.

En este sentido, puede citarse una reflexión efectuada por MICHÁVILA NÚÑEZ y BARRILERO YÁRNOZ, quienes sostuvieron en alguna oportunidad en España, aun cuando apoyaban a GUASP, que la “*implantación del criterio objetivo del vencimiento con carácter universal para todo tipo de procesos, tal modificación legal hecha sin una reforma global, tan necesaria, del proceso contencioso, generaría aún mayor desigualdad*”, pues el criterio del vencimiento, apli-

cado a un sistema contencioso en el que la Administración posee privilegios tendría un efecto desincentivador del acceso a la tutela judicial y supondría agravar todavía con mayor onerosidad la difícil carga del ciudadano que accede a la justicia frente a la Administración. Concluyen entonces estos autores señalando, con referencia a la situación española (en 1990), que “*en un plano de completa igualdad entre las partes el criterio del vencimiento –al que apoyan– sería el más justo, pero todavía hay mucho camino que recorrer para alcanzar tal presupuesto en el ámbito del contencioso administrativo*”.<sup>113</sup>

### 3.7 ARGUMENTOS COMUNES A FAVOR DE LA CONDENA

Quienes defienden la posibilidad de que se impongan las costas a los entes públicos cuando resulten vencidos, sostienen diversas razones que consideramos sostenibles tanto si se adopta un criterio objetivo, como si se acoge una posición ecléctica.

La profesora RONDÓN DE SANSÓ, refiriéndose a la apertura operada por la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, al excepcionar el principio de no condenatoria en costas contra estos entes, estima que es irracional “*por ser de lógica y de justicia que el actor victorioso, que ha debido defender su derecho a través del proceso, por falta de aquiescencia de la otra parte, incurriendo en ingentes gastos como son los costos y costas de un proceso, no se vea compensado con la devolución de las sumas que fueron destinadas a obtener la satisfacción de tal derecho*”.<sup>114</sup>

En todo caso, que se excluya la imposición de costas, surge igual e indefectiblemente un derecho a obtener un resarcimiento por los gastos que la actuación de alguien haya causado a otro sin una causa que lo justifique, llámesele costas o refiéranse a ellos como daños; lo cierto es que es un principio de derecho el que todo aquel que cause un daño deba necesariamente repararlo, sino se crea un estado de desequilibrio tal que rompe el orden natural de la sociedad y el orden jurídico.

<sup>113</sup> *Ob. Cit.*, p. 124.

<sup>114</sup> RONDÓN DE SANSÓ, *El Régimen... cit.*, p.186.

Con ocasión del rechazo que MÁRQUEZ ÁÑEZ formula al principio de la temeridad, como determinativo de la condena en costas, este autor expone dos razones de gran valor que parecen aplicables en general a la necesidad de la condena objetivamente considerada. Tales son: “*desde el punto de vista jurídico es inadmisibile que la necesidad de ocurrir al proceso para obtener la declaración de un derecho cualquiera y el logro de un procedimiento enteramente favorable, cause una disminución total patrimonial a la parte que lo obtiene, pues ‘la necesidad de servirse del proceso para obtener la razón no debe volverse en contra de quien tiene la razón’; y desde el punto de vista económico, según lo expresa también Chiovenda, el interés del comercio jurídico exige que los derechos y los patrimonios tengan en lo posible un valor cierto y constante, y no un valor gravado por los gastos y las pérdidas a sufrir en sus defensas eventuales*”.<sup>115</sup>

Los argumentos que comúnmente se exponen para sostener la posibilidad de la condena contra los entes públicos, son:

### 3.7.1 Principio de igualdad

El principio de igualdad, contemplado como valor de la sociedad, del Estado y del ordenamiento jurídico en el preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en sus artículos 1 y 2, y especialmente en el artículo 21 *ejusdem* sirve de fundamento para sostener la procedencia de la condenatoria en costas contra los entes públicos, en general, y en los procesos contencioso-administrativo, en particular, que son el mayor número de litigios en que aquéllos actúan como parte. En efecto, dispone la última citada norma lo siguiente:

**Artículo 21.-** Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia:

1.- No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social **o aquellas que, en general,**

---

<sup>115</sup> MÁRQUEZ ÁÑEZ, Leopoldo, “La Condena en Costas” en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello* N° 10, Caracas, 1969-1970. p. 113.

**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*...).

Respecto a este principio, RUBIO LLORENTE cita sentencia del Tribunal Constitucional español que señala: *“La igualdad se configura como un valor superior que [...] se proyecta con una eficacia trascendente de modo que toda situación de desigualdad persistente a la entrada en vigor de la norma constitucional deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución como norma suprema proclama”* (STC 8/1.983, FJ 3.º).<sup>116</sup>

Tal principio, que se expresa a través de diversas manifestaciones, se impone cuando se reflexiona acerca de la posibilidad de condenar en costas procesales a un ente público; fundamentalmente en consideración al principio de igualdad procesal que rige y guía a las partes en el proceso y al principio de igualdad de todos los ciudadanos ante las cargas públicas, como derivados de aquél, pues ambas vertientes de aquel principio superior son invocadas para sostener no sólo la viabilidad sino lo legítimo que es que el justiciable obtenga frente a los órganos del Estado el reembolso de los gastos del juicio, si resultó victorioso.

---

<sup>116</sup> *Ob. Cit.*, p. 5.

### 3.7.1.1 *Principio de igualdad procesal*

Se encuentra recogido este principio en el Código de Procedimiento Civil, en cuyo contenido se dispone:

**Artículo 15.-** Los Jueces garantizarán el derecho de defensa, y **mantendrán a las partes en los derechos y facultades comunes a ellas, sin preferencia 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**, (destacado nuestro).

De su formulación se colige que si los particulares pueden ser condenados al pago de las costas del juicio cuando son vencidos en un proceso contra cualesquier ente público, el principio de igualdad obliga a que éste también lo sea si ha resultado derrotado frente aquél.

Y si bien las partes no tienen igual condición en el proceso, como enseña CUENCA, pues la situación del actor que pide en su favor la actuación de la voluntad de la ley y la del demandado que lucha sólo por liberarse de una relación procesal que él no ha solicitado, son distintas, a esta distinción sin mengua del principio de igualdad, corresponden derechos que son privativos y en cuyo goce el juez debe mantener a las partes.<sup>117</sup>

No debe olvidarse, por otra parte, que si bien los entes públicos cuando actúan en juicio lo hacen en una condición absolutamente distinta a la de los particulares –como ya se señaló–, pues aquéllos ejercen la función pública en defensa de un interés general y legítimo, mientras que los particulares lo hacen en defensa de un interés particular, lo que crearía una situación desigual en el sentido de los objetos directamente perseguidos que justificaría ciertas ventajas de aquéllos, sería incorrecto imponer al particular a una suerte de desamparo durante el proceso que no guarda relación con la defensa de los intereses generales que se

---

<sup>117</sup> *Ob. Cit.*, pp. 253-254.

invoquen, excluyendo cualquier posibilidad de reembolso por los gastos ocasionados en el juicio, no obstante la posibilidad de ser los particulares condenados al pago de las costas si ganaren el juicio a la entidad pública litigante.

De manera que, si bien se puede admitir la posibilidad de tratos preferenciales a favor de los sujetos públicos por la función que ejercen, estableciendo de esa manera una “*desigualdad justificada*”, en modo alguno ello permite que la actuación sea arbitraria, haciendo de tal forma nugatorios otros derechos fundamentales del particular en violación al principio de igualdad. Un fallo del Tribunal Constitucional español, cuyo texto transcribimos parcialmente, al analizar el principio de igualdad en la Constitución de ese país estableció lo siguiente:

[...] el artículo 14 de la Constitución, al establecer el principio general de que los españoles son iguales ante la ley, establece un derecho subjetivo a obtener un trato igual, impone a los poderes públicos la obligación de llevar a cabo ese trato igual y, al mismo tiempo, limita el poder legislativo y los poderes de los órganos encargados de la aplicación de las normas jurídicas. La igualdad a que el artículo 14 se refiere, que es la igualdad jurídica o igualdad ante la ley, no comporta necesariamente una igualdad económica y efectiva. Significa que a los supuestos de hecho iguales han de serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia que aparezca, al mismo tiempo, como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados.

La regla general de la igualdad ante la ley [...] contempla, en primer lugar, la igualdad en el trato dado por la ley o igualdad en la ley y constituye desde este punto de vista un límite puesto al ejercicio del poder legislativo, pero es asimismo igualdad en la aplicación de la ley, lo que impone que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en caso sustancialmente iguales y que cuando el órgano

en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable. (STC 49/1982, FJ 2º).

Es decir, se insiste una vez más, que el problema no es que el Estado, en cualquiera de sus representaciones, cuando actúa en juicio pueda o deba considerarse en una situación especial distinta del particular, son obvias las diferencias que existen entre estos sujetos, sino que su tratamiento desigual debe encontrar una justificación lógica y razonable, y en el caso de la condenatoria en costas a favor de un administrado, ninguna motivación, al menos sobre la base de un tratamiento desigual que no implique violación al principio de igualdad, legítima o justifica que éste deba soportar los costos del proceso no obstante su victoria.

Es oportuno citar nuevamente una sentencia del Tribunal Constitucional español, en la que se dejó establecido lo siguiente:

[...] para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia debe aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente por ello una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y dejando en definitiva al legislador la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente siempre que su acuerdo no vaya contra los derechos y libertades protegidos [...].(STC 75/1983, FJ 2.º).<sup>118</sup>

En otra decisión dispuso ese mismo órgano judicial, lo que a continuación sigue:

Las diversificaciones normativas son conformes a la igualdad cuando cabe discernir en ellas una finalidad conforme con la

---

<sup>118</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco, *Ob. Cit.*, p. 112.

Constitución y cuando además las normas de las que la diferencia nace muestra una estructura de razonable proporcionalidad con el fin perseguido. Tan contraria a la igualdad es por lo tanto la norma que diversifica por un mero voluntarismo selectivo, como aquella otra que, atendiendo a la consecución de un fin legítimo, configura un supuesto de hecho, o las consecuencias jurídicas que se le imputan en desproporción patente con aquel fin, o sin atención alguna a esa necesaria relación de proporcionalidad. (STC 45/1988, FJ 6.º).<sup>119</sup>

Como una manera de matizar los efectos perversos que la falta de condenatoria en costas a los sujetos públicos genera en los juicios en que participan, se ha dicho que el derecho a la igualdad queda garantizado si no se condena al administrado al pago de las costas cuando es vencido por el ente público. Creemos que ese impedimento de condenar en costas a los particulares, en tales casos, está bien, no podría ser de otra manera, pues impresiona la posibilidad de que pueda ser condenado el particular que pierde y no el sujeto estatal si pierde, por lo que podría tenerse tal criterio como una suerte de paliativo para mitigar las inconveniencias del actual sistema, es decir, *no hay costas ni para uno ni para el otro*,<sup>120</sup> sin embargo, la solución no es satisfactoria, pues no supera la injusticia que se comete cuando el particular o la Administración vencen y, no obstante su triunfo, son obligados a gravar su patrimonio con el costo del pleito.

Por último, en relación con este principio puede hacerse referencia al análisis efectuado por MICHÁVILA NÚÑEZ y BARRILERO YÁRNOZ a algunos criterios un poco inconstantes –en opinión de estos autores– de la jurisprudencia del Tribunal Supremo español, órgano que señaló, con ocasión de un recurso de revisión, lo siguiente: “*si bien en la senten-*

---

<sup>119</sup> *Ídem.*

<sup>120</sup> Podría decirse que es ésta la posición adoptada recientemente por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en reciente sentencia del 18 de febrero de 2004, Nº 172, cuando, sobre la base del principio de igualdad, extendió el privilegio de no condenatoria en costas procesales del que gozan los entes públicos a los particulares, en aquellos juicios en que se encontraba expresamente establecida tal exoneración.

*cia de esta Sala de revisión, de 5 de marzo de 1990, se ha rectificado la postura jurisprudencial reseñada en lo referente a la primera de las circunstancias citadas, al entender sustancialmente, que una interpretación del artículo 131, p. 1, de la Ley Jurisdiccional, concorde con el principio de igualdad, referido a la posición de las partes en el proceso, conduce a la posibilidad de que pueda imponerse una condena en costas a la Administración aunque asuma la posición procesal pasiva, de demandada, o mantenedora de una resolución recurrida... ”.*<sup>121</sup> Señalan, al respecto los aludidos autores que el análisis de los argumentos expuestos en las sentencias examinadas, plantean cuatro aspectos, siendo el primero que “*el principio constitucional de igualdad es el que impone prescindir del requisito de la posición activa de la Administración para ser condenada en costas*”.<sup>122</sup>

### **3.7.1.2 Principio de igualdad de todos los ciudadanos ante las cargas públicas**

Así como este principio sirve de principal fundamento al régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública sin falta o por sacrificio particular, es igualmente invocado, con frecuencia, como uno de los motivos que sustentan la procedencia de la condenatoria en costas procesales contra los órganos del Estado. Sin embargo, su manejo en este contexto no debe prestarse a confusión con la teoría de la responsabilidad derivada de la actuación administrativa y las teorías que

<sup>121</sup> *Ob. Cit.*, p. 617.

<sup>122</sup> Agregan estos autores: “*Sin embargo, el Tribunal Supremo no satisface con esta lectura meramente formal del principio de igualdad, sino que va más allá superando la literalidad de la ley con argumentos materiales. Éstos no se exponen en las sentencias comentadas. Basta encajar tal requisito en el completo sistema del régimen contencioso-administrativo para entender las razones que llevan a considerarlo como generador de una desigualdad material que beneficia a la Administración en contra del ciudadano. El carácter revisor que tiene la jurisdicción contencioso-administrativa frente a los actos dictados por la Administración conlleva que, lógicamente, ésta acuda en la casi totalidad de los casos en el pasivo papel de demandada en la primera instancia. Esto supone que la estricta aplicación del artículo 131 acabe deviniendo en que la Administración de facto nunca pueda ser condenada en costas. Es aquí donde se produce la verdadera desigualdad de trato entre la Administración y el ciudadano. Éste, en el supuesto de obtener una resolución judicial favorable a su pretensión, se ve gravado con la obligación de costearse por sí mismos los gastos procesales que el hecho de tener que acudir a la Justicia para obtener su tutela conlleva*” (*Ob. Cit.*, 618).

explican la condena de las costas, pues mientras en aquel caso es el fundamento directo, en éste sólo sería una forma de justificar el gasto del erario público para colaborar con el Estado en el reembolso al particular de los gastos que tuvo que realizar en sede jurisdiccional para controlar la actividad antijurídica de la Administración que, en defensa de un interés colectivo creyó actuar conforme a derecho.

El profesor LARES MARTÍNEZ enseña que *“hoy se estima en Francia que si todos los ciudadanos se benefician de la marcha de los servicios públicos, la colectividad entera debe soportar las cargas provenientes de la actividad estatal. De allí se concluye que el agravio sufrido por un particular con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos debe ser reparado por el patrimonio estatal. En el actual derecho francés, la responsabilidad es la regla, y la irresponsabilidad, la excepción, limitada a algunos dominios muy particulares”*.<sup>123</sup>

Asimismo, expresa el referido profesor con ocasión de su análisis acerca de la responsabilidad del Estado legislador que su verdadero fundamento *“se halla en el principio de igualdad de los particulares ante las cargas públicas, que es una consecuencia del principio de igualdad jurídica”*. Entonces, explica que si la ley que se supone encaminada a satisfacer a la comunidad, daña gravemente a un individuo o a una minoría, es justo que el patrimonio público responda de aquel agravio, porque así las cargas públicas no pesan sólo sobre los damnificados, sino sobre la colectividad entera. Como corolario, cita un pasaje de la decisión recaída en el caso francés “La Fleurette”, en que el Consejo de Estado francés indicó: *“nada permite pensar que el legislador ha entendido hacer soportar al interesado una carga que no le incumbe; normalmente esta carga, creada en un interés general, debe ser soportada por la colectividad”*.<sup>124</sup>

De lo que se colige que, aun cuando se piense que el Estado, o específicamente la Administración Pública (en su sentido orgánico), como una

<sup>123</sup> LARES MARTÍNEZ, *“El Procedimiento Administrativo...” cit.*, p. 48.

<sup>124</sup> LARES MARTÍNEZ, *“El Procedimiento Administrativo...” cit.*, p. 52.

de las manifestaciones más importante de aquél, cuando actúa lo hace con base en un interés general, y que, por tanto, no puede condenársele al pago de las costas, *la igual distribución de las cargas públicas* nos ayuda a comprender cómo es posible que todos contribuyamos (a través del Fisco) al reembolso de los gastos que tuvo que hacer a quien se le reconoció su derecho y ganó el juicio, pues así como el principio de igualdad de todos ante las cargas públicas, como se dijo, sirve de fundamento a la responsabilidad sin falta de la Administración, puede fundamentar también la procedencia de la condenatoria en costas procesales contra las entidades públicas, a favor del beneficiado con la sentencia, cuyos efectos deben ser íntegros, eficientes y restablecedores, lo que implica un reintegro, compuesto sobre el sacrificio en interés de los demás. Este principio posee rango constitucional, lo que, como sostiene ORTIZ ÁLVAREZ, le da una fuerza espectacular. Este autor señala que, considerando el carácter normativo de la Constitución como *lex superior y norma normarum* y sus consecuencias, este principio es ante todo un principio general del Derecho con valor constitucional.<sup>125</sup> Y es que con la Constitución de 1999 no debe quedar ninguna duda acerca de la consagración de este principio, como un deber de los ciudadanos (*vid.* artículos 133 y 135).<sup>126</sup>

De acuerdo con este principio, el ciudadano no tiene el deber jurídico de soportar en soledad los efectos perniciosos que sobre su patrimonio se produjeron por la actividad administrativa o por el ejercicio de la función pública, sobre la base del interés general.

De manera que, mientras en el régimen de la responsabilidad basta con la existencia objetiva del daño causado al particular, indiferentemente de la ausencia de culpabilidad o del funcionamiento normal, en las costas, por el contrario, y a favor de su procedencia la Administración ha actuado ilegítimamente, que es sólo en razón de ello que el particular ha resultado vencedor en el juicio.

---

<sup>125</sup> ÁLVAREZ ORTIZ, Luis, *ob. cit.*, p. 117.

<sup>126</sup> Véase en la Exposición de Motivos de la Constitución, el Capítulo relativo a los deberes.

Sostiene NEHER, citando a RIVERO, que “[l]a actuación de la Administración en juicio es una carga que deben soportarla todos los contribuyentes, no únicamente quien litiga contra la Administración. i. e. Un particular que gana un juicio a la Administración y no puede obtener el resarcimiento de sus costas, soporta sólo la carga de sus gastos judiciales producidos al verse obligado a ir a juicio contra la Administración, carga ésta que debería ser soportada por la propia Administración, es decir, por todos los contribuyentes en igual medida”.<sup>127</sup>

Ciertamente—expresa este autor— la preservación de la integridad de la Hacienda Pública y la continuidad de los servicios públicos, justifican la existencia de ciertos beneficios, lo que impide que, por reclamaciones particulares, se paralice o disminuya el ritmo de prestación de un servicio público o se coarte la posibilidad para la Administración de disponer de recursos para la atención de las necesidades colectivas. Sin embargo, éstos—aduce— deben entenderse únicamente como mecanismos de protección de la normalidad en el funcionamiento de aquélla, nunca como instrumentos de coacción contra los particulares en sus conflictos con el Estado, lo cual, además de ser contrario al principio de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, harían nugatoria la garantía jurisdiccional de acceso y obtención de justicia.

El sacrificio, entonces, debe soportarlo la colectividad y no el particular litigante, cuando resultó beneficiado por la declinatoria del juez.

En relación con este principio, expuso CHIOVENDA que “*la exención del Estado en cuanto al pago de las costas, caso de vencimiento, va también contra el principio de que las cargas públicas deben repartirse equitativamente, conforme a la ley de la proporcionalidad entre los ciudadanos*”.<sup>128</sup> Agrega, además, que los errores de los órganos del Estado “*cuyas consecuencias dañosas—costas— deben repartirse entre todos los ciudadanos y no dejarse a cargo de aquél solo que fue su víctima directa y que por haber*

<sup>127</sup> NEHER, *Ob. Cit.*, pp. 420-421.

<sup>128</sup> CHIOVENDA, *La Condena... cit.*, pp. 280-281.

*prestado a corregir tales errores es un benemérito de la sociedad. Esto es de una justicia elemental, y no comprendo cómo en un Estado libre puede perdurar un concepto diferente. Todo el mundo se rebelaría ante la idea de imponer al vencedor las costas del vencido; y sin embargo, no es menor en el fondo la incongruencia de imponer a aquél el pago de las suyas”.*<sup>129</sup>

### **3.7.2** *Derecho a la Tutela Judicial Efectiva*

Otro de los motivos que justificarían la imposición de la condena en costas, contra cualesquiera de los órganos de la administración pública, es el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva contemplado en el artículo 26 de la Constitución de 1999, al cual nos referimos, pues como hemos visto esta previsión constitucional abarca una condena en costas favorable a quien resultó vencedor de un litigio, como una forma de que los gastos efectuados para tal reconocimiento no constituyan un perjuicio a su situación patrimonial y, por ende una disminución del derecho reconocido, lo que obligaría entonces a incluir como posible obligado a aquellos órganos públicos, pues, de lo contrario, habría una lesión al patrimonio del titular del derecho desconocido por la actividad administrativa, traducida en una transgresión al comentado derecho constitucional.

### **3.7.3** *Reconocimiento íntegro del derecho subjetivo*

Bajo este rótulo se pretende hacer alusión a otro motivo, ligado al anterior, que justifica la condena en costas contra los entes públicos; es el referido a que el derecho subjetivo que se reconoce a través de la sentencia debe serlo en su integridad. Valgan aquí todas las razones que se expusieron en relación con la *Teoría de la defensa íntegra del derecho* cuando nos referimos a la *Justificación de la Condena en Costas* en el capítulo anterior. De manera que, esta teoría que servía a CHIOVENDA para justificar la existencia de la condena en costas, debe servirnos ahora, por las mismas razones que sostuviera el referido maestro, para justificar la procedencia de la condena en costas contra los entes públicos.

---

<sup>129</sup> *Ídem.*

FRAGA PITTALUGA señala, citando al referido autor, que el ejercicio de los derechos es más bien que un beneficio el remedio de un mal, “*pero un remedio costoso que no debe disminuir los derechos del mismo modo que los gastos hechos para el pago son sufragados por el que paga y no por el acreedor. El mismo autor expone (se refiere a CHIOVENDA) que el juicio como medio de conseguir el ejercicio del derecho no puede conducir sino a la declaración de éste en su mayor y posible integridad; lo que quiere decir que el derecho hecho valer en un proceso, debe reconocerse como si lo fuese al momento de interponerse la demanda, puesto que todo lo que fue necesario para el reconocimiento, es disminución del derecho y por ello debe reintegrarse al sujeto del derecho mismo para que éste no sufra detrimento por causa del pleito*”.<sup>130</sup>

“*En ese orden de ideas –continúa comentando el autor–, las costas procesales se erigen como un complemento indispensable de la declaración del derecho, participando de la naturaleza de éste; se trata pues de una especie de indemnización que procede siempre que se declare judicialmente un derecho*”.<sup>131</sup>

Para concluir con los razones que hacen procedente la condenatoria en costas contra los entes públicos, debe señalarse que incluso la disposición del artículo 259 de la Constitución que expresa “...[l]os órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos (...) contrarios a derecho, (...) 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 públicos; y **disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa**” (destacado nuestro) serviría de fundamento para sostener igualmente lo apropiado y viable de la condena en costas contra los entes públicos.

<sup>130</sup> FRAGA PITTALUGA, Luis, *La Terminación anormal del proceso administrativo por inactividad de las partes*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 1996, p. 131.

<sup>131</sup> *Ídem*.

Y, por último, es apropiado reseñar unas reflexiones formuladas por el Profesor CAMPO CABAL, quien asegura que las innovaciones insertadas en la Ley especial española de protección de los Derechos fundamentales de la persona contrastadas frente al contencioso administrativo ordinario, evidencian unos lineamientos más próximos a lograr un principio de igualdad entre la Administración Pública y el particular, como sucede generalmente en los procesos ordinarios de otras ramas del Derecho.<sup>132</sup>

Señala este autor, en tal sentido, que se puede determinar que el proceso contencioso administrativo ordinario, desde el punto de vista de su contenido estructural, no es una instancia garantizadora para el administrado, con lo cual se puede confirmar una vez más, compartiendo el acertado pronunciamiento de LINDE PANIAGUA que *“se está lejos de poder afirmar que en la jurisdicción contenciosa administrativa se verifique el principio de la tutela de efectiva de los jueces y tribunales porque es preciso que en el proceso se verifique el principio de igualdad de las partes”*.<sup>133</sup>

Además agrega que los privilegios, a su parecer, conllevan intrínsecamente una limitación a la verdadera finalidad del Derecho a la tutela judicial efectiva y que en forma más que equilibrada y justa prescribe la Ley española 62/78, permitiéndole al ciudadano accionar con mayores garantías y en condiciones similares a la administración (con deseos que en breve sean iguales) frente a los actos de ésta, que conculcan algunos de los derechos protegidos por la mentada norma.<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup> CAMPO CABAL, Juan Manuel, *Otro ejemplo del carácter de gravamen de la vía gubernativa para los administrados* en *La Protección Jurídica del Ciudadano*, Editorial Civitas, Madrid, p. 1019.

<sup>133</sup> *Ídem*.

<sup>134</sup> CAMPO CABAL, *Ob. Cit.*, p. 1020.

#### 4. RÉGIMEN DE LA CONDENA EN COSTAS PROCESALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VENEZOLANO

##### 4.1 CONSIDERACIONES GENERALES

El actual Código de Procedimiento Civil (1987) contiene el principio general que gobierna nuestro sistema de imposición de costas procesales, que tomó como índice para su imposición, el hecho objetivo del vencimiento: *victus victori*,<sup>135</sup> aplicable, en general, a un sinnúmero de procedimientos por el carácter supletorio que le conceden otros textos normativos a este instrumento. Establece una de sus disposiciones lo siguiente:

“**Artículo 274.-** A la parte que fuere vencida totalmente en un proceso o en una incidencia se le condenará al pago de las costas”.

El precepto constituye una modificación del anterior esquema que regía bajo el imperio del Código derogado, pues abandona el sistema mixto que entonces gobernaba. En efecto, en la Exposición de Motivos del nuevo Código Adjetivo se explicita:

Se ha considerado con detenimiento las consecuencias que se vienen operando en nuestro sistema procesal por el régimen de costas existentes, y ha considerado que no solamente se presta a equivocadas interpretaciones un sistema como el nuestro, que si bien impone las costas a la parte totalmente vencida, permite, no obstante, al Juez, eximir las de ellas, cuando a su juicio hubiere tenido motivos racionales para litigar, sino que además produce frecuentemente graves perjuicios económicos a la parte vencedora, cuyo derecho ha sido absolutamente reconocido en el fallo, y no obstante el juez exime a la vencida del pago de las costas por encontrar que ha tenido motivos racionales para litigar; lo que además está produciendo un estímulo a la litigiosidad y una eximente de responsabilidad para

---

<sup>135</sup> LORETO, Luis, *Breves consideraciones acerca de la teoría legal de la exención de costas en Estudios de Derecho Procesal Civil*, Universidad Central de Venezuela, Vol. XIII, Caracas, p.127. Publicado también en *Ensayos Jurídicos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1987, p. 397.

aquellos que nunca se sienten en disposición de reconocer el derecho de su contradictor.

El fundamento de esta condena es el hecho objetivo de la derrota; y su justificación reposa en el hecho que la actuación de la ley no debe representar una disminución patrimonial para la parte en favor de quien se realiza; pues, es interés del Estado que la utilización del proceso no se resuelva en daño para quien tiene la razón, y por otro lado, es de interés del comercio jurídico que los derechos tengan un valor a ser posible preciso y constante.<sup>136</sup>

Con respecto a este sistema, MÁRQUEZ ÁÑEZ escribió: “*Es la circunstancia objetiva del vencimiento total, por sí sola, la que genera la condenatoria, de manera que al Juez sentenciador se le niega en principio toda función calificadora*”.<sup>137</sup> Para explicar el sistema, el aludido profesor cita sentencia de la Corte de Casación, del 26 de julio de 1934, en la que se dejó sentado: “*El vencimiento total consiste en la declaración con lugar de todas las pretensiones del actor, que en su conjunto constituyan la acción; o a la inversa, en la negativa de todo lo que se pide, que al no ser así el vencimiento no es total sino parcial*”.<sup>138</sup>

Es de observar que, la escogencia de un nuevo sistema por el legislador procesal de 1987 constituyó una verdadera transformación del régimen de la condenatoria en costas. Contra esta modificación un sector de la doctrina reaccionó, entre ellos, el Profesor ZERPA quien, luego de una exploración de los distintos criterios expuestos por calificada doctrina, señala: “*Todas las argumentaciones precedentes nos conducen a una conclusión necesaria: el cambio del principio rector de la condena en costas, acogiendo en forma estricta el sistema objetivo, constituye un grave error frente a los no pocos aciertos que contiene el nue-*

<sup>136</sup> CHIOVENDA, Giuseppe, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Tomo III, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1954, p. 355.

<sup>137</sup> MÁRQUEZ ÁÑEZ, *Ob. Cit.*, p. 112.

<sup>138</sup> MÁRQUEZ ÁÑEZ, *Ob. Cit.*, p. 114.

*vo Código de Procedimiento Civil venezolano. Tal error debe ser recogido en la apremiante revisión que de su texto debe hacerse”.*<sup>139</sup>

En este mismo sentido, se pronunció el Profesor ÁLVAREZ ARIAS,<sup>140</sup> quien explica lo desafortunado que resulta el abandono del régimen tradicional, sosteniendo lo inadecuado de la adopción del sistema absoluto objetivo adoptado por nuestro legislador, que basa la condena en costas en el solo hecho de la victoria procesal, sin análisis alguno acerca de la intención que tuvieron los litigantes, lo que, en su criterio, crea la inconveniente ausencia de interés en hacer valer judicialmente un derecho, acudiendo a medios paralelos de justicia privada, ante lo oneroso que eventualmente puede resultar el ejercicio judicial del mismo. Del mismo criterio, J. R. MENDOZA MENDOZA, citado por el referido autor, sostiene que “*la exclusión de la exención de costas en forma razonada cuando existió motivos lógicos para litigar, constituye un retroceso judicial impuesto por la ley, no cónsono con el espíritu del legislador contenido en el Código de Procedimiento Civil de 1986*”.<sup>141</sup>

Por el contrario, CANOVA GONZÁLEZ<sup>142</sup> asegura que un criterio objetivo es el adecuado para el establecimiento de las costas; por tanto, plantea que, en los procesos contencioso-administrativos se debería aplicar aquél.

En todo caso, es oportuno señalar que un sistema de condenatoria en costas absoluto tiene el inconveniente de someter al vencido al pago de gastos considerados “inútiles”, que si bien se produjeron en el proceso no fueron necesarios o determinantes para la declaratoria, lo que no parece justo. Evitar el reembolso de este tipo de gastos parece posible solamente cuando están referidos a honorarios profesionales del aboga-

---

<sup>139</sup> ZERPA, Levis Ignacio, *Las costas procesales y los honorarios profesionales de abogados en el nuevo Código de Procedimiento Civil Venezolano* en *Revista de la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela* N° 1, Caracas, Diciembre/1998, pp. 49 y ss.

<sup>140</sup> ÁLVAREZ ARIAS, Orlando, *Ob. Cit.*, p. 16.

<sup>141</sup> *Ídem.*

<sup>142</sup> CANOVA GONZÁLEZ, Antonio. *Reflexiones para la Reforma del Sistema Contencioso Administrativo Venezolano*, Editorial Sherwood, Caracas, 1998, p. 247.

do, que, en caso de ser incluidos en la estimación, en la hipótesis de oposición a los mismos pueden ser excluidos.

CHIOVENDA, exponente del principio suficientemente conocido que predica que la necesidad del proceso para obtener la razón no debe volverse en contra de quien tiene la razón, sostiene, en la oportunidad de explicar el problema filosófico de la condena en costas:

el principio de la culpa, que no influye para la responsabilidad del vencido, conserva, por el contrario, toda su eficacia en relación con el vencedor. Tener un derecho, con facultad de hacerlo valer y de obtener su declaración, no autoriza a llevar, impunemente a juicio al deudor o persona obligada a respetarlo, si la actitud del obligado no lo ha hecho necesario. No autoriza, tampoco, para acumular, en un verdadero lujo de precauciones, los elementos ofensivos o defensivos, ni a prolongar innecesariamente el pleito, o a coartar, también sin necesidad el derecho de defensa del contrario. En tales casos, el vencedor, no obstante serlo, debe sufrir las consecuencias tanto del pleito como de las actuaciones que por su culpa, o sea, sin utilidad, se llevaron a cabo, debiendo soportar las propias costas y soportar las del adversario...<sup>143</sup>

Creemos que, en la actualidad, la concepción de este sistema tiende a modificarse para adoptar nuevamente el régimen subjetivo de la condena en costas. Esta parece ser la tendencia actual que se evidencia de leyes posteriores a esa reforma que, salvo el Código Orgánico Procesal Penal y las exenciones que establecen leyes recientes a los entes públicos, recogen en su articulado para la condenatoria el sistema subjetivo. Entre estas leyes puede mencionarse la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989); la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (1998); y el Código Orgánico Tributario (2001).

---

<sup>143</sup> CHIOVENDA, *La Condena... cit.*, p. 224..

#### 4.2 REGULACIÓN DE LA CONDENATORIA EN COSTAS CONTRA LOS ENTES PÚBLICOS

Lo ideal sería, como señaláramos en el capítulo anterior, que el régimen de las costas procesales fuese homogéneo. Sin embargo, en nuestro país no sólo funciona un sistema que favorece a los entes públicos, sino que, además, su regulación varía entre éstos, de acuerdo con cada Ley aplicable según el procedimiento en el que se causan y conforme a la entidad pública que regule, lo que hace muy desordenado el sistema de costas procesales venezolano, no obstante que, su justificación, en relación con cualquier juicio y parte procesal es siempre la misma para todo proceso.

Por otra parte, el conocimiento de las demandas en que la parte demandada sea una persona pública, corresponde a la denominada “*jurisdicción contencioso administrativa*”, a tenor de lo previsto en el artículo 259 de la Constitución, el cual dispone:

**Artículo 259.-** 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 públicos; y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Ahora bien, ante la carencia de legislación especial, que regulase este especial tipo de juicios, bajo la vigencia de la abrogada Constitución de 1961, se aplicaba la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que aún continúa rigiendo los procesos contenciosos de la Administración, dada la invariable inexistencia de legislación especial, que desarrolle los principios fundamentales en esta materia.

Ello significa que, en la actualidad, los procesos contencioso administrativos son regidos por la aludida Ley Orgánica, aún vigente, que no contempla entre sus disposiciones norma alguna que establezca el régimen de las costas en estos juicios, como sí lo hace de manera general, para todo tipo de causas, el Código de Procedimiento Civil, que contiene una disposición especial, el artículo 287, que, de manera expresa, regula la condenatoria en costas contra las diversas personas de carácter público.

Tal situación obliga, por una parte, a aplicar esta disposición normativa de manera directa por la alusión expresa que hace la norma para regular al instituto y en atención al carácter supletorio de este instrumento normativo en relación con estos procesos, a tenor de lo previsto en el artículo 88 de la citada Ley Orgánica que remite a aquel texto, lo que supone la aplicación del citado artículo 274 del mismo Código, según el cual a la parte vencida se le condenará al pago de las costas, concatenado con el aludido artículo 287 que dispone, lo siguiente:

**Artículo 287.-** Las costas proceden contra las Municipalidades, contra los Institutos Autónomos, empresas del Estado y demás establecimientos públicos, pero no proceden contra la Nación.

Cabe destacar que, en relación con la transcrita disposición jurídica, ZAMBRANO explica que la misma trató de poner orden a la anarquía existente bajo la vigencia del Código de Procedimiento Civil de 1916, que no establecía ningún régimen especial aplicable a las entidades públicas, lo que daba lugar a que a través de leyes especiales, se le otorgaran a los institutos autónomos y a otros entes públicos político-territoriales, las prerrogativas procesales de que gozaba el Fisco, según la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, lo que además originaba interpretaciones opuestas, que en aplicación de tales normas eximían del pago de las costas a los municipios, institutos autónomos y hasta empresas del Estado, en el ejercicio de interpretaciones *extensivas* de normas de eminente carácter *restrictivo*, como son aquellas que contemplan privilegios.<sup>144</sup>

<sup>144</sup> ZAMBRANO, Freddy, *Ob. Cit.*, p. 102.

Es necesario tener presente que, con posterioridad a esta normativa, distintas leyes han dispuesto de manera especial enunciados que tienden a regular especialmente la condena contra alguna entidad pública, a ellas nos referiremos cuando analicemos cada uno de los entes públicos.

Puede mencionarse, sin embargo, de *lege ferenda*, el proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa elaborado por HERNÁNDEZ-MENDIBLE,<sup>145</sup> a solicitud de la Asamblea Nacional, en cuyo contenido se regulan las costas procesales en los siguientes términos:

**Artículo 145.-** Las costas proceden contra todos los órganos del Poder Público y demás personas que sean partes en los procesos administrativos, cuando sus pretensiones hayan sido desestimadas por algún auto o sentencia definitiva.

Sin embargo, se prevé que no se le impondrán al Fiscal General de la República, al Defensor del Pueblo o los órganos equivalentes a nivel estatal o municipal, cuando éstos intervengan en el proceso, en su condición de garantes del interés general o de los derechos humanos. Pero sí, cuando actúen como legitimados pasivos del proceso (artículo 146). Por otra parte, establece que, la condenatoria no excederá del veinte por ciento (20%) de la cuantía de la demanda o recurso y, si el asunto no tiene una cuantía determinada, el órgano jurisdiccional podrá fijar prudencialmente las costas (artículo 147). Cabe destacar, por último, que el proyecto previene que las costas en favor de los órganos del Poder Público serán enterados en la hacienda pública nacional, estatal o municipal, según corresponda (artículo 148).

El autor del referido proyecto de ley destaca como una motivación o justificación de la normativa propuesta en relación con las costas procesales que, en nuestro derecho procesal el régimen de exclusión absoluta de los órganos del Poder Público ha evolucionado, “*hacia*

---

<sup>145</sup> HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor, consultado en la sitio web del autor: <http://www.hernandezmendible.com>. Véase también el artículo de este mismo autor *La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* en *Revista del Tribunal Supremo de Justicia* Nº 2, Caracas, 2000, pp. 283-340.

*una progresiva introducción, aunque parcial, de las costas contra algunos entes públicos*”. Al respecto, agrega que la exención absoluta de la condenatoria en costas prevista con carácter general, a comienzos del siglo, en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional para evitar que los órganos jurisdiccionales condenaran al tesoro nacional, cuando los órganos del Poder Público perdiesen los juicios, ha sido modificada justamente en materia tributaria y municipal, aunque limitada.

Refiere, entonces, que el proyecto introduce una importante innovación al cambiar el régimen de las costas procesales, pues establece su procedencia contra todos los órganos del Poder Público y por supuesto contra los particulares. Finalmente, indica que, la idea que inspira la regulación de las costas procesales es que quien pierde paga y el único supuesto para imponer la condenatoria en costas, es que el órgano jurisdiccional haya desestimado las pretensiones de las partes, bien en primera instancia, en la apelación o en la casación.<sup>146</sup>

A diferencia del comentado proyecto, debe advertirse que el Anteproyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, preparado por el Profesor ORLANDO,<sup>147</sup> no contiene disposición alguna que regule el instituto de las costas procesales en esos procesos jurisdiccionales.

Cabe destacar, por otra parte, que en reciente decisión, N° 172 del 18 de febrero de 2004,<sup>148</sup> la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia realizó una interpretación del artículo 21 de la Constitución en relación con la institución de las costas procesales. En este sentido, señaló que a su juicio, era 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”*.

<sup>146</sup> HERNÁNDEZ MENDIBLE, Víctor, *La Ley de la... cit.*, p. 304.

<sup>147</sup> Elaborado por el Profesor Freddy J. ORLANDO S., con el patrocinio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicado por la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001.

<sup>148</sup> Consultada en original.

Que “*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)*”.

En consecuencia, el referido órgano jurisdiccional interpretó que “*cuan- do 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. Esta declaración, la hace la Sala con efectos **ex nunc**, es decir, a partir de la fecha del presente fallo, el cual debe a su vez ser publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Así, finalmente, se decide*”.

Creemos que la solución dada por la Sala a la problemática de las costas procesales contra los entes públicos sirve de paliativo, aunque no resuelva su principal inconveniente, es decir, ciertamente acaba con la insoportable situación de desigualdad que existía cuando un particular podía ser condenado en costas en un proceso contra un ente público en el que de haber resultado el victorioso no habría podido cobrárselas, pero no soluciona definitivamente la situación en tanto que las costas que se produjeron deben ser compensadas, en virtud del principio de la tutela judicial efectiva, que obliga que los gastos realizados por el vencedor sean resarcidos.

No obstante, estimamos que el aludido fallo constituye una contribución a la situación de la condenatoria en costas a los entes públicos –quizá temporal, en la medida que tanto el legislador, a través de la promulgación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa o la Ley Orgánica de la Jurisdicción, por ejemplo, o esa misma Sala, podrían resolver la situación definitivamente–. Creemos que la tendencia de la Sala Constitucional es la de resolver esa situación de desigualdad e injusticia que impera en este ámbito y no la de eliminar el instituto de las costas procesales, como pudiera creerse, toda vez que según se

desprende de la sentencia, en aquellos casos en que el ente público puede ser condenado, esto es, que no goza del privilegio, las costas subsisten y puede haber condena, bien para el particular o bien para el sujeto público victorioso, como por ejemplo en los casos regulados por el Código Orgánico Tributario.

Por tanto, creemos que la lectura que ha de dársele a la referida sentencia es que no habrá condena en costas contra el particular si en ese proceso el ente público no puede ser condenado, se trata entonces de una sentencia interpretativa que extiende, sobre la base del principio de igualdad, el privilegio de no condenatoria del que gozan los sujetos públicos a su contraparte (el particular).

#### **4.2.1** *Contra la República*

Iniciaremos el estudio de las distintas personas públicas, a través de la más importante de éstas, cuya regulación ha marcado fuertemente el resto de los sujetos públicos.

##### **4.2.1.1** *Regulación legislativa*

En cuanto a la regulación de la condena en costas contra la República, como la más relevante persona jurídica de carácter público, el legislador ha acogido un régimen especialísimo, que tiene sus variaciones según la específica materia del juicio donde se causen. Así, tenemos como principio general el establecido en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional,<sup>149</sup> que establece lo siguiente:

**Artículo 10.-** En ninguna instancia podrá ser condenada la Nación en costas, aun cuando se declaren confirmadas las

---

<sup>149</sup> Algunas disposiciones de esta Ley, publicada en *Gaceta Oficial* N° 1.660 Extraordinario, de 21 de junio de 1974, han sido derogadas, en materia tributaria, por el Código Orgánico Tributario, publicado en *Gaceta Oficial* N° 37.305, de 17 de octubre de 2001. Asimismo, por la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, publicada en *Gaceta Oficial* N° 37.029, de 5 de septiembre de 2000, y por la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

sentencias apeladas, se nieguen los recursos interpuestos, se declaren sin lugar, se dejen perecer o se desista de ellos.

Por otra parte, la disposición inserta en el artículo 74 de la recientemente vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República<sup>150</sup> contempla, en términos similares a la abrogada, lo siguiente:

**Artículo 74.-** La República no puede ser condenada en costas, aun cuando sean declaradas sin lugar las sentencias apeladas, se nieguen los recursos interpuestos, se dejen perecer o se desista de ellos.

En tanto que, el Código de Procedimiento Civil<sup>151</sup> contiene una disposición similar en su artículo 287, en cuyo texto se dispone lo siguiente:

**Artículo 287.-** Las costas proceden contra las Municipalidades, contra los Institutos Autónomos, empresas del Estado y demás establecimientos públicos, pero no proceden contra la Nación.

#### 4.2.1.2 Régimen general

El régimen que reglamenta la institución de las costas en los juicios en que la República es parte prevé su exoneración en caso de vencimiento. Esta dispensa, como vimos, comporta un privilegio o prerrogativa de la que goza esta entidad.

No sucede lo mismo en el ordenamiento jurídico español, del cual el nuestro es tributario en muchos aspectos del derecho administrativo, cuyo sistema permite que la Administración Pública, a través de sus distintas manifestaciones, sea condenada en costas. Actualmente en España impera la tendencia de concebir al proceso contencioso administrativo, divorciado de ciertos dogmas que gobernaron hasta hace poco tiempo, desde el punto de vista subjetivo y, en este sentido, la preocupación no se refiere

<sup>150</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* N° 5.554 Extraordinario, del 13 de noviembre de 2001.

<sup>151</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinario N° 3.970 del 13 de marzo de 1987.

ya a si puede o no ser condenada la Administración al pago de las costas, sino que la inquietud se orienta a la desigualdad creada por el sistema de exacción de costas a favor de ésta, es decir, la forma de hacerlas efectivas que resulta más ventajosa que para el particular.

En efecto, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa española de 1998, que contiene una reforma en la redacción de la norma de la condena, dispone en su artículo 139.1:

En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas razonándolo debidamente, a la parte que sostuviere o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, se impondrán las costas a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas cuando de otra manera se haga perder al recurso su finalidad.

Se ha dicho en relación al contenido del párrafo 2º del precepto que la inclusión de esta salvaguarda, con una desafortunada redacción, hace referencia a aquellos supuestos en los que dada la escasa cuantía del objeto del recurso, las costas que debiera asumir el vencedor por el criterio general de que cada parte asume sus costas, llevan a que éstas fueran iguales o superiores que la cuantía de la pretensión, lo que lógicamente haría que el recurso dejara de tener sentido, toda vez que los gastos ocasionados para su estimación serían iguales o superiores a lo que se pedía.<sup>152</sup>

El artículo 139.3 del mismo texto establece igualmente que la condena podrá recaer en cualquiera de las partes del proceso, quedando a salvo el Ministerio Fiscal, “[p]or tanto queda superada la polémica sobre

---

<sup>152</sup> TÉLLEZ AGUILERA, Abel. *El Procedimiento Contencioso-Administrativo Abreviado*. Editorial Edisofer sl., Madrid, 2000, p. 166.

*si puede ser condenada en costas la Administración, cuando ésta es demandada*".<sup>153</sup>

GONZÁLEZ PÉREZ,<sup>154</sup> cuando analiza la condena en costas en el contencioso administrativo señala que la Ley exige la concurrencia de varias circunstancias, a saber: "a) *Haber sido parte en el proceso*" y en este sentido afirma que: "*Todas las partes pueden ser condenadas en costas y, por tanto, también la Administración Pública...*"; "b) *Haber sido vencida en el proceso*"; "c) *Haber actuado con temeridad*".

Por su parte, el español CANO MURCIA<sup>155</sup> expone en su obra, refiriéndose a la reforma producida en cuanto a las costas en el contencioso administrativo con la entrada en vigencia de la Ley reguladora de esa jurisdicción, que el procedimiento relativo a la exacción de las costas por el procedimiento de apremio "*crea una situación de desigualdad entre las partes, y no olvidemos que tanto la administración como el particular son partes; y si bien aquélla se irroga de una potestad sumaria (apremiante) en el cobro de las costas causadas a su favor; no ocurre lo mismo cuando sea la obligada al pago. El particular tendrá que sufrir el tiempo de espera impredecible para cobrar unas costas procesales que le han reconocido. Esta falta de equilibrio produce una clara discriminación entre las partes del proceso. La facultad exorbitante de la administración una vez hace acto de presencia en detrimento del ciudadano*".

Sin embargo, en nuestro sistema la situación se perfila absolutamente distinta, existiendo una prohibición general de condenar en costas a la República, bien sea la Administración Pública Nacional, o cualquiera de los órganos que la representan (Tribunales de la República, Asamblea

---

<sup>153</sup> TÉLLEZ AGUILERA, *Ob. Cit.*, p. 167. El autor además, en nota al pie de página aconseja revisar "*sobre la polémica jurisprudencial, en contra de la posibilidad de condenar en costas a la Administración, ya que el Estado nunca puede ser un litigante temerario por ser llamado por ministerio de la Ley a defender la actuación impugnada*" sentencias del Tribunal Supremo de España del 13 de julio de 1988, y en sentido contrario admitiendo la posibilidad de ser condenada aunque fuera demandada, sentencias de la Sala 3ª de ese Tribunal de 26 de marzo y 18 de abril de 1991.

<sup>154</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Manual de Derecho Procesal...*, cit., pp. 445 y ss.

<sup>155</sup> CANO MURCIA, *Ob. Cit.*, pp. 25 y ss.

Nacional, Consejo Nacional Electoral, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República).

#### 4.2.1.3 *Excepción al principio general de no condenatoria*

No obstante el descrito régimen general, el mismo se ve excepcionado en algunos juicios específicos. En efecto, en los procesos penales el *Estado* (aquí el término debe entenderse como la República) puede ser condenado en costas y en los contencioso-tributarios, donde en estos últimos la Administración Tributaria,<sup>156</sup> que actúa en nombre y representación de la República, como órgano de ésta, puede igualmente ser sujeto pasivo de la condena, en las condiciones establecidas en los instrumentos normativos que regulan estos especialísimos juicios. Seguidamente, analizaremos ambos regímenes:

##### 4.2.1.3.1 *Procesos tributarios*

En este tipo de procesos, regulados por el Código Orgánico Tributario,<sup>157</sup> se estatuye en cuanto a las costas, lo siguiente:

**Artículo 327.-** Declarado totalmente sin lugar el recurso contencioso, o en los casos en que la Administración Tributaria intente el juicio ejecutivo, 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 o de la acción que dé lugar al juicio ejecutivo, según corresponda. Cuando el juicio no tenga cuantía determinada, el Tribunal fijará prudencialmente las costas.

Quando a su vez la Administración Tributaria resultare totalmente vencida por sentencia definitivamente firme será condenada en costas en los términos previstos en este artículo. 2º

<sup>156</sup> Debe advertirse, sin embargo, que la regulación del Código Orgánico Tributario en esta materia es aplicable también, supletoriamente, a la Administración Tributaria Estadal y Municipal, e incluso a otros entes, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de ese Texto. Sin embargo, en la práctica será difícil que se aplique esta regulación de las costas si priva una exención a favor de aquéllos.

<sup>157</sup> Publicado en *Gaceta Oficial* N° 37.305 Extraordinario del 17 de octubre de 2001.

Los intereses son independientes de las costas, pero ellos no correrán durante el tiempo en que el juicio esté paralizado.

**Parágrafo Único:** El Tribunal podrá eximir del pago de costas, cuando a su juicio la parte perdedora haya tenido motivos racionales para litigar, en cuyo caso se hará declaración expresa en la sentencia.

La transcrita disposición normativa se inicia indicando el régimen aplicable cuando el recurrente (particular) resulta vencido y sólo es en su primer aparte cuando separadamente afirma que si fuera la Administración Tributaria la vencida en el juicio, esto es, si fuere declarado con lugar el recurso contencioso tributario, la misma será condenada en los mismos términos previstos en la norma. Por otra parte, el precepto contiene una variedad de supuestos que es preciso distinguir: i) constituye una excepción, ya se ha señalado, al principio general que rige en nuestro ordenamiento de no condenatoria en costas contra la República; ii) aunque parezca contradictorio, debemos decir que, en principio, rige para la procedencia de la condena el principio general del *vencimiento absoluto*, ello se desprende del empleo de las expresiones: “*Declarado totalmente sin lugar el recurso contencioso*” y “*Cuando a su vez la Administración Tributaria resultare totalmente vencida*” (destacado nuestro), pero, además, agrega otro supuesto que especifica “*o en los casos en que la Administración Tributaria intente el juicio ejecutivo*”, expresión esta última que supone indefectiblemente la condena; iii) gobierna el principio general de la *firmeza* de la sentencia definitiva; iv) limitación del monto de la condenatoria en costas, que no podrá exceder del diez por ciento (10%) de la estimación de la demanda;<sup>158</sup> v) la norma concluye con la adopción del sistema subjetivo de la

<sup>158</sup> Igual limitación contiene la Ley Orgánica de Régimen Municipal (artículo 105), como se analizará más adelante. En los procesos regidos por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, esta limitación, que alcanza al treinta por ciento (30%) del valor de lo litigado (artículo 286), está referida al pago de las costas que el vencido debe pagar al apoderado de la parte contraria victoriosa. Nótese, por cierto que, a diferencia del límite establecido en la norma, esta limitación no constituye una limitación para el abogado, quien podrá cobrar a su cliente aún más del señalado porcentaje. De manera que no debe establecerse una restricción para la procedencia de la condena en costas derivado de la ausencia de valor estimable de la demanda, como consecuencia de la referida limitación contenida en la norma; estableciéndose por ello un impedimento para que se produzcan costas, aun cuando las demandas no sean estimables en dinero.

condenatoria en costas, matizando así el principio general, de manera que es muy *sui generis* el sistema adoptado, por ello se refirió *supra* la contradicción, lo que no permite, en realidad incluirlo en una categoría específica, aunque se sugiere, no obstante lo matizado de su carácter subjetivo incluirlo como tal, por no ser absoluta su naturaleza, en el sentido de que baste el vencimiento.

Existe en la disposición comentada una previsión que merece ser comentada, es la relativa a la potestad que tiene el Tribunal para fijar prudencialmente las costas cuando el juicio no tenga cuantía determinada. En efecto, dos aspectos resaltan: el primero, la manera como el legislador resuelve un problema de vieja data que se ha presentado tanto en juicios especiales regulados por el Código de Procedimiento Civil, como el divorcio, la inquisición de paternidad, etcétera, así como en los procesos de nulidad de actos administrativos, o en los procesos de amparo constitucional, en los que no es posible estimar el valor de la demanda, en ese sentido la norma habilita al sentenciador para que a su criterio realice una fijación prudente; la segunda cuestión, es lo sorprendente que resulta que sea precisamente en este tipo de juicio, en los que resulta evidente y perfectamente determinable el valor de las demandas por el sustrato esencialmente económico de los procesos contencioso tributarios en que la norma se inserta, donde el legislador prevea la solución: “*Cuando el juicio no tenga cuantía determinada, el Tribunal fijará prudencialmente las costas*”, lo que, sin duda, constituye un avance de gran importancia para superar los problemas derivados de las demandas que carecen estimación pecuniaria.

En relación con esta disposición normativa, que rige la institución de las costas en materia contencioso-tributaria, FRAGA PITTALUGA hace mención de una cuestión relevante: de acuerdo con nuestra jurisprudencia, cuando la Administración Tributaria, en uso de su potestad de autotutela, revoca el acto administrativo que ya fue recurrido judicialmente, procede indefectiblemente la condenatoria en costas contra aquélla.<sup>159</sup>

---

<sup>159</sup> FRAGA PITTALUGA, Luis. *La Defensa del Contribuyente Frente a la Administración Tributaria*, Ediciones Funeda, Caracas, 1998, pp. 229 y ss.

En este sentido, el citado autor refiere sentencia de la extinta Corte Suprema de Justicia, en la que se sostuvo: *“Sin embargo al ejercer tal facultad tardíamente, después de haber originado todo un proceso tributario en segunda instancia, el Fisco Nacional le causó gastos y honorarios al contribuyente que debe repararle”* (CSJ/SPA/ET 6-12-90). Seguidamente, comenta: *“La posición de la jurisprudencia no hace otra cosa que equiparar la revocatoria del acto administrativo por parte de la Administración Tributaria, con el desistimiento que, como se sabe, provoca la condenatoria en costas en el proceso ordinario según lo ordena el artículo 282 del CPC. Esta disposición se asienta en un principio básico del proceso, cual es el de la lealtad procesal, en tanto no cabe duda que es una conducta no sólo censurable sino además dañosa que la Administración revoque su manifestación de voluntad cuando ya ha obligado al administrado a acudir a un juicio que era innecesario, con todas las molestias y gastos que ello supone”*.

En este mismo orden de ideas, resalta que sea en este tipo de procesos, que detentan la aludida naturaleza, en los que se excepcione el principio general de exoneración de costas a la República, dada su naturaleza patrimonial, lo que quizás obedezca a una actitud audaz y constitucionalizada del legislador tributario.

#### 4.2.1.3.2 *Procesos penales*

Otra excepción al régimen general de exención de costas contra la República, lo constituye la normativa que al respecto contiene el Código Orgánico Procesal Penal,<sup>160</sup> entre cuyas disposiciones, insertas en el Título correspondiente a los *“Efectos Económicos del Proceso”*, se prevé:

**Artículo 265.-** Imposición. Toda decisión que ponga fin a la persecución penal o la archive, o que absuelva algún incidente,

---

<sup>160</sup> Publicado en *Gaceta Oficial* N° 5.558 Extraordinario del 14 de noviembre de 2001.

aun durante la ejecución penal, determinará a quien corresponden las costas, si fuere el caso.

Los artículos siguientes del mismo instrumento legal se refieren a la determinación del contenido de las costas y a su imposición al imputado –y otros– cuando haya condena o se imponga una medida de seguridad. Asimismo, regula<sup>161</sup> su imposición en caso de que la sentencia sea absolutoria, o se archive el expediente, en los siguientes términos:

**Artículo 268.-** Absolución. Si el imputado es absuelto la totalidad de las costas corresponderá al Estado, salvo que el querellante se haya adherido a la acusación del fiscal o presentado una propia. En este caso, soportará las costas, conjuntamente con el Estado, según el porcentaje que determine el tribunal.

**Artículo 269.-** Archivo. Cuando se ordene el archivo de las actuaciones, cada parte y el Estado; soportarán sus propias costas.

Por otra parte, el artículo 272 *ejusdem* establece expresamente, como requisito, que la decisión sobre la imposición de las costas sea motivada. También, prevé la posibilidad de eximir de su pago *a la parte obligada a ello en los casos de comprobada situación de pobreza*. Y, finalmente, la norma señala que “[c]uando corresponda distribuir las costas entre varios fijará con precisión el porcentaje que debe asumir cada uno de los responsables, sin perjuicio de la solidaridad”.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> Además, este instrumento contiene otras normas en cuyo contenido se dispone un tratamiento pormenorizado. Así, establece:

“Artículo 270. Denuncia Falsa. Cuando el denunciante hubiere provocado el proceso por medio de una denuncia falsa, y así fuere declarado por el tribunal, éste le impondrá el pago total de las costas.

*Artículo 271. Instancia de Parte. En el proceso por delitos de acción dependiente de instancia de parte agravada las costas serán asumidas por el querellante, en caso de absolución, sobreseimiento o archivo; y por el imputado en caso de condena”.*

<sup>162</sup> Asimismo, el citado Código regula los recursos y la liquidación de las costas de la manera siguiente:

“Artículo 273. Recursos. La decisión sobre las costas sólo será recurrible cuando la sentencia o auto que la contiene sea apelable, en cuyo caso podrá impugnarse autónomamente.

*Artículo 274. Liquidación. Cuando se trate de particulares, se procederá a la liquidación de las costas conforme a lo previsto en el Código de Procedimiento Civil”.*

De manera que, es evidente que la intención del legislador penal fue la de imponer al Estado las costas en los procesos penales, cuando se dieran las anotadas circunstancias. Y, aunque no se trate de juicios de naturaleza contencioso administrativa, como tampoco los son en puridad los contencioso-tributarios, donde se excluye igualmente la exención, y se prevé la posibilidad eventual de exonerar, lo cierto es que el sujeto pasivo obligado es la República, sobre quien, en principio, descansa un régimen liberatorio de las costas procesales.

Por el contrario, la exoneración se ha previsto, acertadamente, en caso de que se compruebe la situación de *pobreza* del obligado, lo que parece estar en sintonía con los postulados constitucionales que postulan la gratuidad de la justicia, de tal manera que, aun cuando la persona resulte condenada en el proceso penal su situación no se desmejora si no posee bienes. Creemos que, sin perjuicio de que si posteriormente el condenado llegase a obtener mejor fortuna, podría obligársele a sufragar aquellas costas.

En otro orden de ideas, debe destacarse que el legislador, quizá con base en los bienes jurídicos comprometidos en el juicio, esto es, por una parte, la libertad del procesado y, por la otra, la actuación antijurídica derivada de la perpetración de un hecho punible –con la que resultó afectada la vida, la integridad física o mental, la moral, la reputación, el honor, la propiedad, etcétera de una persona–, no estimó conveniente permitir exenciones (salvo la anotada); así como tampoco, consideró prudente establecer limitaciones porcentuales máximas a la imposición de costas, como sí se prevé en otros instrumentos legislativos que adoptan un sistema subjetivo.

#### 4.2.1.4 *Críticas al sistema de exención de costas*

El régimen absoluto de exención de costas procesales diseñado a favor de la República ha sido objeto de profundas críticas por algún sector de la doctrina. Entre ellos, CANOVA GONZÁLEZ, quien sugiere entre uno de los aspectos que debe ser objeto de reforma en el contencioso administrativo, el de la institución de las costas.<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> CANOVA, *Ob. Cit.*, p. 248.

En efecto, para el profesor CANOVA, salvo la excepción al régimen objetivo derivado de la exención establecida a favor de la República, este sistema establecido por el Código de Procedimiento Civil responde a un esquema lógico de imposición. Sin embargo, advierte que *“el proceso, para cumplir totalmente su cometido de justicia, no puede perjudicar a quien tiene la razón; y el privilegio a la República a no ser condenada en costas atenta, de manera frontal, contra ese principio, ya que los particulares, además de encontrarse menoscabados en sus derechos por un ente público que ha incumplido la ley, no obtener de la Administración Pública una respuesta favorable para solucionar extrajudicialmente la disputa y verse obligados de acudir entonces a un tribunal como demandantes para exigir el respeto de sus derechos, tendrían a fin de cuentas, por más que resulten victoriosos, que haber sufragado los gastos que ese proceso, al cual fueron impulsados, les acarreo”*.<sup>164</sup>

También NEHER ÁLVAREZ, quien expresa: *“Tampoco es ‘acceder a la justicia’ que una sentencia anule un acto administrativo de efectos particulares por ser ilegal o inconstitucional, pero que el patrimonio de la parte victoriosa quede sustancialmente reducido en virtud de los costos del proceso judicial, inclusive más disminuido o perjudicado que si se hubiese cumplido o hubiese continuado en vigencia el acto declarado ilegal o inconstitucional”*.<sup>165</sup> A estos autores puede agregarse la profesora RONDÓN DE SANSÓ, quien manifiesta su inconformidad en sus citados trabajos acerca del Amparo y Ley Orgánica de Régimen Municipal,<sup>166</sup> entre otros.

Nos adherimos a la opinión de los expresados autores y creemos, al igual que el profesor CANOVA GONZÁLEZ, que la reforma en el contencioso administrativo debe abarcar la posibilidad de condenar en cos-

---

<sup>164</sup> *Ídem*.

<sup>165</sup> NEHER, *Ob. Cit.*, p. 482.

<sup>166</sup> (Véanse sus trabajos ya citados: *El Régimen Contencioso-Administrativo Municipal* en Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994 y *Las Costas en el Amparo*, en Liber Amicorum, Libro Homenaje a José Muci Abraham. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, año 1994.

tas a la República y, naturalmente, a todos los entes públicos, aun cuando el régimen que se establezca sea matizado, en el sentido que abogamos por su inclusión, pero aceptamos la posibilidad de una limitación porcentual al monto de la condena o un sistema de excepción, bien fundamentado y motivado, a cargo del juez, cuando considere que las circunstancias así lo amerite.

#### 4.2.2 *Contra los Estados*

Hasta la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público,<sup>167</sup> ningún obstáculo existía para condenar en costas procesales a los Estados, toda vez que, por una parte, la excepción –contenida en diversas leyes, ya mencionadas– sólo se establecía en relación con la República, dejando a salvo su procedencia contra otras entidades de carácter público; y, por la otra, porque no era posible suponer tal prerrogativa ante la ausencia de reglamentación específica al respecto, como sí existía en relación con las unidades político-territoriales menores.

Considérese, como antes se señalara, que la exoneración de la condena en costas procesales incide sobre el derecho constitucional a la igualdad, limitándolo y más específicamente restringe el principio de igualdad de las partes en el proceso; de manera que, el establecimiento de este privilegio y la consecuente exoneración de costas para estas entidades político-territoriales requeriría de una indicación expresa, que, según algún sector de la doctrina, no es posible establecer sino constitucionalmente, pues, de lo contrario, se violaría el mencionado derecho fundamental, así como también el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, como igualmente se indicara.

Sin embargo, los Tribunales, en atención a lo dispuesto en el artículo 33 de la citada Ley Orgánica que supuestamente los habilita para ello, han extendido la exención de costas a favor de los Estados. En efecto, dicha norma establece:

---

<sup>167</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* N° 4.153 Extraordinario del 28 de diciembre de 1989.

**Artículo 33.-** Los Estados tendrán los mismos privilegios y prerrogativas fiscales y procesales de que goza la República.

Con base en la transcrita norma, y en virtud de la naturaleza de las costas procesales, concebida la condenatoria como uno de estos privilegios o prerrogativas, es pacífica y reiterada la jurisprudencia que los dispensa de su pago.

Es absolutamente normal encontrar sentencias de la Sala Políticoadministrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en las que una de las partes sea un Estado, en cuyo contenido aparezca, por ejemplo, aun cuando éste hubiese resultado vencido, la mención siguiente:

No hay especial condenatoria en costas a la parte demandada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en concordancia con el artículo 287 del Código de Procedimiento Civil, disposición ésta que resulta aplicable por remisión expresa que se hace en el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. (Promociones Urbanísticas Guara, C.A., contra Gobernación del Estado Delta Amacuro N° 1280/27.06.2001).

Puede citarse, igualmente, de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, una sentencia, entre muchas otras, en la que se dispuso:

...se observa que ciertamente el *a quo* condenó en costas a la Gobernación del Estado Apure sin haber sido ello solicitado, e inobservando que el artículo 33 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (...) establece que (...) [los estados] están exentos de condenatoria en costas procesales.<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> Sentencia del 19 de febrero de 1999, Exp. N° 98-20814. Consultada en PIERRE TAPIA, Oscar *Jurisprudencia de última instancia*, Editorial Pierre Tapia, Caracas, febrero, 1999, p. 326.

De manera que, a pesar de la norma establecida en el artículo 274 del Código de Procedimiento Civil que contempla “*A la parte que fuere vencida totalmente en un proceso o en una incidencia, se le condenará al pago de las costas*” y de lo dispuesto en el artículo 287 *eiusdem*, en el que se lee: “*Las costas proceden contra las Municipalidades, contra los Institutos Autónomos, empresas del Estado y demás establecimientos públicos, pero no proceden contra la Nación*”, los Estados no son condenados en costas procesales.

#### 4.2.3 *Contra los Municipios*

Si bien el Código de Procedimiento Civil establece en su artículo 287, de modo excepcional, que las costas no obran contra la República, la norma se inicia con una previsión de carácter general, según la cual las mismas sí proceden contra las Municipalidades y otros entes que en él se enumeran.

Empero la regulación específica de la condena en costas en los juicios en que los Municipios, son partes se encuentra prevista en la Ley Orgánica de Régimen Municipal,<sup>169</sup> en cuyo artículo 105 estatuye:

Para que proceda la condenatoria en costas contra el Municipio será necesario que éste resulte totalmente vencido por sentencia definitivamente firme en juicio de contenido patrimonial. En ningún caso se condenará en costas al Municipio, cuando se trate de juicios contencioso administrativos de anulación de actos administrativos municipales.

El monto de la condenatoria en costas del Municipio, cuando proceda, no podrá exceder del diez por ciento (10%) del valor de la demanda. La retasa será siempre obligatoria. En todo caso, el juez podrá eximir de costas al Municipio, cuando éste haya tenido motivos racionales para litigar.

---

<sup>169</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* N° 4.409 Extraordinario de 15 de junio de 1989.

Del precepto transcrito destacan algunos elementos, a saber: i) constituye una excepción al principio general que rige en nuestro ordenamiento de no condenatoria en costas contra los entes públicos; ii) impera el principio subjetivo de condenatoria en costas; iii) rige igualmente la exigencia general del carácter *firme* del fallo; iv) contenido patrimonial del juicio, con exclusión expresa de los procesos de anulación de actos administrativos municipales; v) limitación del monto de la condenatoria en costas, que no podrá exceder del diez por ciento (10%) de la estimación de la demanda;<sup>170</sup> vi) la norma adopta el sistema subjetivo de la condenatoria en costas (*iusta causa litigandi*),<sup>171</sup> pero sólo en lo que respecta a la exención de costas al Municipio.

Algunos autores han criticado la posibilidad de condenar en costas al Municipio y se han pronunciado a favor de su exoneración, bajo el alegato de que éste goza de los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación otorga a favor del Fisco Nacional, en aplicación de la disposición contenida en el artículo 102 *ejusdem*. Dicha disposición normativa establece que este ente político-territorial “...gozará de los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga al Fisco Nacional, salvo las disposiciones en contrario contenidas en esta Ley. Igualmente regirán para el Municipio, las demás disposiciones sobre Hacienda Pública Nacional en cuanto le sean aplicables”.

Sin embargo, debe destacarse que si bien el transcrito instrumento normativo le extiende al Municipio los mismos privilegios y prerrogativas establecidos a favor del Fisco Nacional (recogidos principalmente en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional) deja a salvo las disposiciones de la ley que lo contiene, que regulen de manera distinta alguna institución, como sería el caso, por ejemplo, del antejuicio o procedimiento previo a las demandas contra la República; el régimen de ejecución de las sentencias, el régimen de la citación y la notificación del

---

<sup>170</sup> Se trata del mismo porcentaje limitante se establece en el Código Orgánico Tributario (artículo 327) como se hiciera referencia *supra*.

<sup>171</sup> Este sistema regía cuando se encontraba en vigencia el Código de Procedimiento Civil de 1916, siendo sustituido con la entrada en vigencia del nuevo Código que adoptó el sistema objetivo.

Procurador General de la República; y, naturalmente, el privilegio relativo a la no condenatoria en costas.<sup>172</sup>

De manera, que es indudable la posibilidad de condenar en costas al Municipio, por estar así regulado en la citada Ley Orgánica y permitirlo expresamente el Código de Procedimiento Civil, y porque, naturalmente, no existe una disposición en contrario,<sup>173</sup> sin que sea posible el argumento de extender a estas entidades los privilegios y prerrogativas establecidos a favor del Fisco Nacional, toda vez que éstos poseen carácter excepcional y su interpretación y aplicación es de carácter restrictivo.<sup>174-175</sup>

En este sentido, resulta importante citar nuevamente la interesante decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la que se estableció lo siguiente:

Pasa entonces esta Sala a desarrollar dos consideraciones vinculadas con la resistencia del sujeto pasivo en el cumplimiento de una decisión jurisdiccional.

Dejando claro la Sala, que los privilegios procesales que tiene la Municipalidad, para esta fecha existen, ya que no se ha de-

<sup>172</sup> RONDÓN DE SANSÓ, *El Régimen... cit.*, p. 184.

<sup>173</sup> Es común encontrar decisiones de la Sala Políticoadministrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en las que se condena al pago de las costas a algún Municipio, cuando ha resultado vencido, v.g.: “Se condena en costas a la parte demandada, **MUNICIPIO SIMÓN BOLÍVAR DEL ESTADO ZULIA**, de conformidad con las previsiones contenidas artículos 357, 274, 276 y 287 del Código de Procedimiento Civil, disposiciones que resultan aplicables por remisión expresa que se hace en el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; y conforme a lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal”. (Nº 32/22.01.02). Asimismo, véase en un caso contencioso tributario sentencia de esa Sala en la que se dispuso: “En consideración a las declaratorias que anteceden, se **CONDENA** al pago de las **COSTAS** en el presente juicio al Municipio Autónomo Juan José Mora del Estado Carabobo, por un monto equivalente al diez por ciento (10%) de la cuantía de la causa, según lo establecido en el artículo 327 del vigente Código Orgánico Tributario”. (Nº 855/19-06-02).

<sup>174</sup> RONDÓN DE SANSÓ, *El Régimen... cit.*, p. 181.

<sup>175</sup> Véase al respecto sentencia Nº 2.935/2002 de la Sala Constitucional, ratificada en fallo Nº 98/2003.

clarado su inconstitucionalidad o ilegalidad, lo que podría ser declarado por otro fallo, o restringidos tales privilegios. Pero la situación actual parte de la existencia de esos privilegios, y en razón de ellos, se estructura esta sentencia.

En primer lugar, esta Sala considera que el (sic) puede tener privilegios procesales amparados en la ley, como es en el presente caso el Municipio respecto de la prohibición de medidas preventivas o ejecutivas sobre su patrimonio, pero el ente puede incurrir en fraude a la ley o en abuso de derecho y entonces quedar fuera de la protección legal por su impropia conducta... (Sentencia N° 2.361/2002).

En relación con la condena en costas contra los Municipios, en general se aprecia una aplicación estricta de la norma, en el sentido de condenar a estas entidades sólo cuando se trate de demandas de contenido patrimonial. En este sentido, puede citarse una decisión de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, dictada bajo la vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, en la que se señaló su improcedencia, en un caso en el que estableció, no sólo el carácter no patrimonial de la demanda, lo que excluía la condena sobre la base de que se trataba de un juicio de nulidad, conjuntamente con daños y perjuicios y en el que, además, se analizó la inexistencia de un vencimiento total, motivo por el cual no había condenatoria. Indicó dicha Corte, en su fallo del 17 de mayo de 1984, (caso: *Tropiburger S.A.*), lo siguiente:

En cuanto al petitorio de la condenatoria en costas, la Corte observa: que el artículo 82 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece como condición fundamental para que proceda la condenatoria en costas de un Municipio, que éste resulte formalmente vencido, y que se trate de un juicio de contenido eminentemente patrimonial. En el caso de autos, el Municipio no ha resultado totalmente vencido en cuanto ha sido condenado al pago parcial de los daños y perjuicios reclamados; el juicio ventilado no es de cobro de bolívares ni de contenido similar o patrimonial, tratándose de un juicio de nuli-

dad de un acto administrativo de efectos particulares y consecuentemente de un pedimento de daños y perjuicios, lo que transforma la naturaleza del juicio, que impide ubicarlo como de contenido patrimonial o no patrimonial para transformarlo en un juicio de naturaleza mixta, por lo cual, al faltar las condiciones o supuestos que exige el artículo 82 de la citada Ley, no ha lugar a la condenatoria en costas, y así se decide.<sup>176</sup>

Seguidamente, la Corte declaró parcialmente con lugar la demanda y eximió al Municipio perdidoso del pago de las costas procesales, de conformidad con la aludida norma. De lo que se colige, según el fallo, que por aplicación del precepto que regula el instituto –igual que el vigente–, el derecho a obtener una condenatoria en costas a favor del victorioso, se encuentra condicionado al objeto de la pretensión; de manera que, sólo procede una condena cuando el juicio tiene carácter patrimonial (primer aparte del artículo 105). Cabe al respecto preguntarse cuál es la fundamentación de tal exclusión, toda vez que, pareciera que la justicia que justifica la condena no puede estar vinculada con la pretensión contenida en la demanda. Y no puede ser óbice para la condena, la dificultad de establecer un porcentaje cuando no exista estimación de la demanda, pues, en materia civil, existen numerosos juicios que no pueden ser valorados en dinero y, sin embargo, la procedencia de la condenatoria en costas es admitida pacíficamente, ya que es evidente que este tipo de juicios generan gastos y los mismos deben ser reembolsados.

Ha sostenido, igualmente, esa Corte, en aquellos juicios que, de acuerdo con la norma poseen contenido patrimonial, y el Municipio ha resultado perdidoso, que “...ninguna duda existe en relación a la posibilidad de condenar en costas al Municipio en aquellos casos, en los cuales resulte totalmente vencido en juicio de contenido patrimonial...” (Sentencia del 26-2-1987, caso: *Distribuidora Polar de Oriente, C.A.*).<sup>177</sup>

<sup>176</sup> Consultada en BREWER-CARÍAS, Allan R. y ORTIZ ÁLVAREZ, Luis, *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, pp. 224 y ss.

<sup>177</sup> BREWER-CARÍAS y ORTIZ ÁLVAREZ, *Ob. Cit.*, pp. 996-997.

Creemos, en todo caso, que la prohibición de la condenatoria en costas contra los Municipios, cuando se trata de juicios de anulación constituye una limitación equiparable a la que, de manera general, rige en el sistema de costas contra la República, lo que algunos autores han calificado de desproporcionado.

La Profesora RONDÓN DE SANSÓ ha señalado que la disposición limitativa pareciera excluir la posibilidad de que se produzca la condenatoria en los llamados recursos objetivos, esto es, en aquellos en los cuales lo que se controla es la legitimidad de la actuación administrativa y, por tanto, no existe un contenido patrimonial en la acción, por lo cual no es menester fijar su monto faltando así un elemento determinante para precisar el *quantum* de la condenatoria, ya que la misma no podría exceder del 10% del valor de la demanda. Situación que –a su juicio–, no se ajusta a la apertura de la excepción al principio de la no condenatoria en costas de los entes públicos.<sup>178</sup>

Indica la autora que tal privilegio fiscal parece totalmente desproporcionado, por ello la Ley Orgánica de Régimen Municipal dio un paso adelante cuando lo derogó parcialmente; sin embargo, cree que la limitación de la condenatoria a las demandas significa un olvido del legislador de la esencia misma del contencioso que son los actos ilegítimos de la Administración cuya nulidad puede obtenerse a través del mismo. Y entonces se pregunta: “*si el Municipio debe pagar las costas cuando es demandado y vencido en el juicio ¿Qué motivo puede justificar el que sea eximido de las costas cuando actuó como parte interesada en la condición de oponente en el recurso contencioso administrativo de anulación?*” Los argumentos en los que –según la autora– se fundamentaría la improcedencia de las costas son los siguientes, que se ha considerado conveniente reseñar, pues, en definitiva, son los mismos que, en general, se esgrimen para fundamentar su improcedencia en la totalidad del sistema contencioso administrativo:

---

<sup>178</sup> RONDÓN DE SANSÓ, *El Régimen...*, cit. p. 186.

1.- El Municipio demandado y vencido en el juicio está actuando como un ente de derecho privado que protege sus derechos patrimoniales; en cuanto que el Municipio autor del acto impugnado está actuando con un poder de supremacía que lo excluye de la esfera de los particulares para ubicarlo en la condición de ente público. Este argumento se inspira en la vieja tesis, hoy día superada, de la doble personalidad de los entes públicos que contempla la existencia de una personalidad de derecho público, no sometida al control jurisdiccional, que se manifiesta mediante actos de autoridad y una personalidad jurídica de derecho privado que realiza los actos de gestión, los cuales serían el objeto de las demandas aludidas en el citado artículo 105.

Considera al respecto la autora que, dicha tesis no sólo carece de fundamento por su misma base de escindir la personalidad jurídica de un sujeto, lo cual no es admisible en el derecho, sino que, da a los supuestos actos de gestión, una situación privilegiada, ya que el Municipio no está obligado a pagar todas las costas sino un porcentaje mínimo de ellas.

Igualmente, la autora critica, lo siguiente:

2.- Que en las demandas, el Municipio es parte pasiva; en cuanto que, en el recurso contencioso-administrativo no puede hablarse de parte demandada verdadera y propia, por cuanto no es el autor del acto aquel contra quien el recurso se eleva, sino que el mismo va dirigido a impugnar el acto mismo en razón de lo cual se dice que se trata de un recurso objetivo.

Señala que, en relación con esta materia se observa que el Municipio autor del acto, en el actual sistema puede, de acuerdo con su criterio e interés, colocarse en la situación procesal de interesado oponente al recurso, con lo cual se constituye en parte pasiva, pudiendo ejercer todos los medios procesales permitidos por la ley y, en tal virtud, *“debe asumir las consecuencias de dicha postura, ya que mediante ella está difi-*

*cultando al recurrente satisfacer su pretensión y es justo, en consecuencia, que sufra los efectos de su decisión al respecto*".<sup>179</sup>

Y concluye indicando, que "... debe recordarse que el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, faculta al juez para condenar a la Administración en los recursos de nulidad en los términos de la pretensión deducida, lo cual quiere significar que el objeto de un recurso de tal índole puede llevar a una condenatoria de la Administración, de cualquier naturaleza, específicamente de carácter pecuniario". Lo que destruiría "la característica meramente objetiva del recurso de anulación, esto es, del recurso incoado simplemente a favor de la Ley en que se produzca la condenatoria".<sup>180</sup>

Una innovadora sentencia, favorable a la condena de los municipios, dictada por el Tribunal Superior Tercero de lo Contencioso Tributario (caso: *Interbank, C.A.*), el 26 de junio de 2000, dejó sentado el siguiente criterio:

el Tribunal observa que el artículo 105 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal estipula que para que proceda la condenatoria en costas para el Municipio debe ser necesario que éste resulte totalmente vencido por sentencia definitivamente firme en juicio de contenido patrimonial. En ningún caso se condenará en costas al Municipio, cuando se trate de juicios contenciosos administrativos de Anulación de Actos Administrativos Municipales (...). Existe un principio general procesal contenido en el artículo 287 del Código de Procedimiento Civil que dispone las costas proceden contra las Municipalidades, contra los Institutos Autónomos, empresas del Estado y demás establecimientos públicos, pero no proceden contra la Nación. Dicho principio a su vez se encuentra restringido por las limitaciones en cuanto a su procedencia y extensión en los juicios contencioso adminis-

<sup>179</sup> RONDÓN DE SANSÓ, *El Régimen...*, pp. 187-188.

<sup>180</sup> *Ídem*.

trativos de anulación, según la norma transcrita de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. El juicio de autos evidentemente pertenece a la categoría mencionada, pues se trata de un contencioso administrativo de tipo especial fiscal. Asimismo, el artículo 274 del Código de Procedimiento Civil consagra que la parte que fuera totalmente vencida en un proceso o en una incidencia, se la condenará al pago de las costas. Por su parte, el Código Orgánico Tributario en lo pertinente dispone, en el aparte primero de su artículo 218, que: ‘cuando a su vez el sujeto activo del respectivo tributo resulte totalmente vencido en sentencia definitivamente firme será condenado en costas en los términos previstos en este artículo...’.

Nos encontramos así con dos normativas de igual rango, la de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la del Código Orgánico Tributario, que de acuerdo con el artículo 172 de la Constitución Nacional (1961), fueron dictadas por las Cámaras Legislativas y que tienen ambas el carácter de Orgánicas.

Seguidamente, el juez hizo uso del control difuso de la constitucionalidad, basado en el principio contenido en el artículo 68 de la Constitución de 1961, y consideró que *“la imposibilidad de condenatoria en costas en juicios contenciosos administrativos podría revocar la restricción al acceso de la justicia a los particulares, en aquellos casos en que las expensas del juicio, no reembolsables, fueran superior a los perjuicios ocasionados por actos administrativos ilegales, como es muy probable que suceda en la presente controversia tributaria y que resultaría a la postre que quien, aun habiendo ganado un juicio de nulidad, hubiera visto de todos modos su patrimonio gravemente mermado en virtud del juicio y sin posibilidades de indemnización”*; por tanto, en atención a tal criterio, estimó que, efectivamente, el derecho de defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución (de 1961), se vería seriamente conculcado de aplicar la normativa que contiene la parte final del encabezamiento del artículo 105 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, es decir, que el Municipio no sea condenado en costas cuando sea parte en un juicio no patrimonial, de índole contencioso administrativo, *“todo ello concatenado*

*a la precedente explicación de la característica especial de tipo procesal que desarrolla el Código Orgánico Tributario respecto de los principios fundamentales de la tributación y entre otros específicamente el de igualdad jurídica de los ciudadanos ante la Ley*". En tal virtud, desaplicó el citado artículo 105, en cuanto a la imposibilidad de condenatoria en costas de los Municipios cuando ellos litiguen en sede contencioso-administrativa y, en su lugar, aplicó el primer aparte del artículo 218 del Código Orgánico Tributario de 1994 (actual 327) y, por consiguiente, condenó en costas al Municipio perdedoso.<sup>181</sup>

En cuanto al carácter subjetivo de la condena en costas en el contencioso municipal, cabe destacar que, el principio general que rige es el del vencimiento. Sin embargo, si el juez apreciare que existen motivos que justifiquen suficientemente el litigio podrá exonerar al perdedoso. Esta declaración del juez, tal como lo exigió continua e inalterablemente la jurisprudencia recaída durante la vigencia del Código de Procedimiento Civil de 1916, así como lo sostuviera también la doctrina de la época, debe ser motivada,<sup>182</sup> pues, de lo contrario, la sentencia sería revisable por inmotivación, violando por su deficiencia los derechos de quien resultó ganador en el juicio.

#### 4.2.4 *Contra los institutos autónomos*

Por lo que respecta a los institutos autónomos, es menester señalar que regía, como principio general, la posibilidad de su condenatoria en cos-

<sup>181</sup> Consultada en RAMÍREZ & GARAY, *Jurisprudencia Venezolana*, Tomo CLXVI, Caracas, 2000, pp. 147 y ss.

<sup>182</sup> Exponía el maestro DUQUE SÁNCHEZ, con respecto a este requisito, que: "*se permite al juez apartarse de la regla del vencimiento total y eximir de costas al vencido, cuando en concepto del juzgador, el litigante hubiere tenido motivos racionales para litigar, sobre lo cual hará declaración expresa en la sentencia, señalando cuáles son esos motivos*" (DUQUE SÁNCHEZ, José R., "La Condena en Costas en la doctrina, la legislación y la jurisprudencia" en *Libro Homenaje a Luis Loreto*, Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1979, p. 52). Sostenían la misma necesidad, MÁRQUEZ ÁÑEZ, LORETO y, en general, la doctrina es pacífica al afirmar la importancia de la motivación de la sentencia cuando exime del pago de las costas (MÁRQUEZ ÁÑEZ, Leopoldo, "*La Condena en Costas*" en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello* N° 10, Caracas, 1969-1970; LORETO, Luis, "*Breves Consideraciones acerca de la Teoría Legal de la Exención de Costas*" en *Estudios de Derecho Procesal Civil*, Universidad Central de Venezuela, Vol. XIII, Caracas, publicado también en *Ensayos Jurídicos*).

tas, pues, como se expresara *supra*, el artículo 274 del Código de Procedimiento Civil establece que *a la parte que fuere vencida totalmente en un proceso o en una incidencia, se la condenará al pago de las costas*. Asimismo, el artículo 287 *ejusdem* dispone de forma expresa que éstas proceden *contra los Institutos Autónomos*.

No obstante las mencionadas disposiciones normativas, la jurisprudencia extendió la exención de condenatoria establecida a favor de la República, en el segundo de los indicados preceptos, a estas corporaciones, cuando sus leyes de creación le hubiesen atribuido las prerrogativas o privilegios de los que goza aquélla.<sup>183</sup>

Una sentencia de la Sala de Casación Civil, del 17 de octubre de 1990, posteriormente ratificada por esa misma Sala, en sentencia del 24 de abril de 1998,<sup>184</sup> dejó establecido, en relación con la aplicación de los privilegios del Fisco a los institutos autónomos que, antes de la vigencia del actual Código de Procedimiento Civil, la doctrina dominante era la de considerarlos de carácter excepcional, *“aplicables únicamente en*

---

<sup>183</sup> *“...los institutos autónomos no gozan de las prerrogativas acordadas a la República, a menos que los instrumentos legales que los rigen se las otorguen en forma especial”* (CABALLERO ORTIZ, Jesús. *Los Institutos Autónomos*. Editorial Jurídica Venezolana, 3ª Edición, Caracas, 1995, p. 258. En este mismo sentido, RODRÍGUEZ ARJONA, Mariana, *Ob. Cit.* p. 394.

<sup>184</sup> Señaló este fallo que el actual artículo 287 del Código de Procedimiento Civil no se encontraba en el derogado de 1916, por lo cual las municipalidades, los institutos autónomos y otros entes del Estado se acogieron al privilegio contenido en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional; que, en el caso concreto, la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) que establece que el Instituto no podrá ser condenado en costas, presentaba una colisión entre leyes, *“pero es indudable que el Código de Procedimiento Civil regula, sistemáticamente, normas relativas a la materia procesal, siendo el asunto de las costas una cuestión eminentemente de esa naturaleza, el Código de Procedimiento Civil es ley especial en esa materia en relación con la ley sustantiva, que regula todo lo relacionado con el Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi). Pero, además, la Sala ha tenido presente dos cuestiones fundamentales: una, la norma contenida en el artículo 4º del Código Civil, que dice: (...). Considera la Sala, que la intención del legislador, al establecer en su artículo 287 del Código de Procedimiento Civil la condenatoria en costas de las Municipalidades, Institutos Autónomos, empresas del Estado y demás establecimientos públicos, excepto la Nación, es para que tenga aplicación y no convierta en letra muerta, con las excepciones de otras leyes. El otro punto se refiere a la derogatoria de la Ley posterior a la anterior. En efecto, en el caso concreto, la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) data del 13 de mayo de 1975, y el Código de Procedimiento Civil fue promulgado el 16 de marzo de 1987...”* (sentencia de la Sala de Casación Civil/Corte Suprema de Justicia, del 24 de abril de 1998, Exp. 96-316, consultada en original).

*los juicios en que sea parte el Fisco Nacional o aquellos institutos autónomos cuyas leyes o reglamentos orgánicos les otorgan igual prerrogativa*". En este orden de ideas, citó decisión de esa Sala, del 7 de agosto de 1962, en la que se expresó que, cuando la norma creadora del Instituto Autónomo "le otorga una de las prerrogativas o privilegios acordadas al Fisco Nacional, esto equivale a que en las disposiciones legales que consagren tales prerrogativas o privilegios, se sustituya la palabra "Fisco" por la denominación del respectivo Instituto de que se trate. Esto es de absoluta claridad, porque al otorgarse un privilegio a un instituto autónomo no se pretende con ello conferir un nuevo privilegio al Fisco, sino asimilar el Instituto autónomo al Fisco en cuanto al goce de aquél". Agrega el fallo que, entre los privilegios otorgados al Fisco por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública, figura el consagrado en el artículo 10 *ejusdem*, según el cual en ninguna instancia podrá ser condenada la Nación en costas.

Luego explica que, según el artículo 34 del Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Fomento, ésta gozará de los privilegios que confiere al Fisco Nacional la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Por consiguiente, a dicha Corporación, en principio, no se le podía condenar en costas porque gozaba de ese privilegio al otorgárselo la ley que lo creó. Sin embargo, se afirma en el fallo al entrar en vigor el nuevo Código de Procedimiento, "*dicha norma ciertamente colide con el contenido del artículo 287 ejusdem*". Por tanto, era necesario que esa Sala estableciera si aquella norma fue derogada implícitamente por la norma derogatoria del mencionado Código (Art. 940). Indicó, entonces, la Sala: "...por cuanto el contenido del artículo 287 del Código de Procedimiento Civil, que prevé la posibilidad de imponer costas a los institutos autónomos, es, a su vez, incompatible con el artículo 34 de la ley que creó la Corporación Venezolana de Fomento, en virtud de que dicha norma hace gozar a este instituto de los privilegios otorgados al Fisco Nacional, entre los cuales figura la prohibición de condenar en costas a la Nación, aun cuando se dejen perecer los recursos interpuestos, para la Sala es imperioso recurrir a los principios doctrinarios que solucionen la colisión entre dos proposiciones legales...", de cuyo análisis resultó una conclusión, un tanto contradictoria, conforme

a la cual debía exonerarse en costas a la corporación recurrente, “*porque la Sala interpretó en este fallo la nueva disposición que obliga a imponer costas a los Institutos Autónomos*”.

En atención a los privilegios y prerrogativas, CABALLERO ORTIZ expresa que el criterio no ha sido coincidente; en este sentido afirma que existen dos posiciones, a saber: la primera, que ha interpretado que es válido el señalamiento del disfrute de las prerrogativas, aun cuando éstas no se indiquen una a una; la segunda, da a entender que las prerrogativas deben ser discriminadas, que cada una debe ser objeto de un señalamiento particular.<sup>185</sup>

Ahora bien, con la promulgación de la novísima Ley Orgánica de Administración Pública,<sup>186</sup> la situación ha sido modificada, por lo que respecta a la posibilidad que ahora existe de prescindir de una norma en la Ley que crea al instituto, pues aquélla contiene una disposición que con carácter general, establece un régimen excepcional en esta materia, a favor de los institutos autónomos, lo que antes debía hacerse en cada una de las leyes de creación; aunque en puridad, desde el punto de vista de su constitucionalidad, sigue siendo exactamente igual, dado el carácter genérico e irrestricto como se contempló dicho régimen. En efecto, dispone la Ley, lo siguiente:

**Artículo 97.-** Los institutos autónomos gozarán de los privilegios y prerrogativas que la ley nacional acuerde a la República, los estados, los distritos metropolitanos o los municipios.

Este nuevo instrumento, que dedica varias de sus normas a estas corporaciones, pasa a llenar la ausencia de normativa que existía. Al respecto, BREWER-CARÍAS, en sus comentarios a esta Ley, señala que “*[n]o se estableció, entonces, que la ley de creación determinaría los privilegios y prerrogativas de los cuales gozarían los institutos*

<sup>185</sup> CABALLERO ORTIZ, Jesús. *Ob. Cit.* pp. 395-396

<sup>186</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* N° 37.305 del 17 de octubre de 2001.

*autónomos, sino que la Ley Orgánica directamente se los otorgó*".<sup>187</sup>  
(Subrayado nuestro).

Surge, entonces, una gran incertidumbre, pues es obvio que la República, los Estados y los Municipios no poseen el mismo régimen –en consecuencia, no existe un régimen de prerrogativas uniforme–. Peor aún, los Municipios, como se analizó, poseen un régimen que mitiga las prerrogativas de las que goza la República y ésta a su vez en determinadas materias como lo es, por ejemplo, la tributaria y la de amparo, no está exonerada, lo que sin duda causará alguna confusión.

Creemos que esta norma es inconveniente, no sólo por la forma en que ha sido redactada, sino porque es evidente que no media un estudio profundizado de la materia que pretende regular, pero, además el establecimiento de prerrogativas y privilegios, de forma genérica, sin especificar cuáles y en qué medida éstas son aplicable, la harían violatoria del derecho del particular que ha resultado victorioso en el proceso, a obtener una condenatoria en costas procesales a su favor y, en consecuencia, atentaría contra principios y garantías constitucionales, como estudiáramos anteriormente. Por tanto, creemos que puede tratarse de una inconstitucionalidad de esa norma, por violar flagrantemente la reserva constitucional e infringir abiertamente el principio de igualdad y el derecho a la tutela judicial efectiva.

En todo caso, dada la vigencia reciente de la comentada disposición normativa, habrá de esperar el desarrollo jurisprudencial de la citada norma, para conocer la postura que con respecto a la misma adoptarán los tribunales de la República.

Retomando las distintas posiciones referidas por CABALLERO ORTIZ, nos inscribimos, entonces, en la segunda posición, esto es, que las

---

<sup>187</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R. *Introducción General al Régimen Jurídico de la Administración Pública en Ley Orgánica de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, p. 63.

prerrogativas deben ser objeto de un señalamiento preciso, toda vez que juzgamos que la atribución de manera genérica de privilegios o prerrogativas a favor de estos entes debe considerarse inconstitucional, ya que, por una parte, los privilegios y prerrogativas constituyen un régimen de excepción al principio general de igualdad y especialmente, en materia procesal podría vulnerar y desconocer abiertamente el derecho a la tutela judicial efectiva que, a diferencia de la norma que prevé el privilegio, posee rango constitucional. Y, por la otra, porque dado el carácter excepcional de las aludidas ventajas, su establecimiento debe hacerse de manera precisa, sin que sea posible que el mismo se interprete de manera general y extensiva a supuestos no regulados por la norma, en cuyo contenido dispone el régimen excepcional; de manera que, no está permitido, al intérprete, proceder a interpretar ampliamente una norma de este tipo, concluyendo que absolutamente todos los privilegios de los que goce la nación puedan irrestrictamente, como una fórmula amplia y genérica, extenderse a los institutos autónomos desconociendo principios, garantías y derechos establecidos en la Constitución. Pero lo más importante, el ejercicio de este régimen excepcional no puede menoscabar las garantías, los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. De lo que se colige que, el régimen de no condenatoria en costas, aplicado a estas entidades, como una forma de prerrogativa procesal, cuando los mismos han sido vencidos en un litigio, por declararse por el juez su actuación ilegítima, constituye una agresión a los derechos de su contraparte, particular victorioso que incurrió en gastos para ver reconocido su derecho, específicamente a la igualdad procesal y a la tutela judicial efectiva, que no permite que su patrimonio se vea disminuido por esa causa.

#### **4.3 MODALIDADES ESPECIALES DE CONDENATORIA EN COSTAS A LOS ENTES PÚBLICOS**

Los regímenes legales que a continuación se examinarán en realidad no están dirigidos especialmente a entidades de carácter público. Por ello serán tratados separadamente. Se han considerado determinados juicios de forma particular por revestir alguna importancia, derivada del distinto régimen que los regula.

Hemos estimado inconveniente referirnos de manera específica a los procesos contencioso-administrativos en general, pues, como se ha advertido, no existe un sistema uniforme; en este tipo de procesos el régimen varía según la persona jurídica, es decir, según el sujeto público de la relación jurídica que da lugar al juicio y, en general, no es costumbre su procedencia. Tal como otrora en España lo denunciaron GARCÍA de ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, citados por MICHÁVILA y CARRILERO, *“en la práctica, lo normal es que las sentencias no contengan declaración especial sobre costas a la Administración, aun en el caso, nada infrecuente, de que haya sostenido una 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... 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 su adecuado rendimiento”*.<sup>188</sup>

Baste con señalar que, en ausencia de la legislación especial que los regule, se aplica el articulado contenido al efecto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, entre cuyas disposiciones, por cierto, no existe previsión alguna acerca de la condena en costas. De allí que, en atención al artículo 88 de la mencionada Ley Orgánica, que contempla la aplicación supletoria de las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil a aquellas cuestiones no previstas en aquélla, se aplique la norma relativa a las costas a estos procesos especiales.

Este Código establece entre sus preceptos, como principio general, que aquel que sea vencido en un proceso se le condenará al pago de las costas, sin excepciones de ningún género, esto es, el establecimiento del sistema absoluto de la condena en costas procesales. Sin embargo, es de advertir que ese mismo instrumento normativo establece una exención de condenatoria absoluta y exclusiva a favor de la República, pero,

---

<sup>188</sup> *Ob. Cit.*, p. 617.

para los demás casos, en principio, el régimen será el general del vencimiento absoluto, pero, éste a su vez, si fuere el caso, es concatenado con la normativa especial que establece privilegios, de donde la jurisprudencia concluye que no ha lugar la condena en costas. A esta regulación nos hemos referido antes.

En cuanto a las modalidades especiales de condenatoria, son específicamente el caso de los procesos contencioso-administrativos en los que se pretende la nulidad de los actos de contenido jurisdiccional, o denominados por algún sector de la doctrina como “acto cuasijurisdiccional” de la Administración; los procesos de amparo constitucional, cuya regulación no varía en relación con los particulares; y, los procesos de nulidad por inconstitucionalidad, que pertenecen a la jurisdicción constitucional, y que, igualmente, pueden dirigirse contra una actuación de cualesquiera entidad pública, siempre y cuando éstas hayan actuado en ejecución directa e inmediata de la constitución.

Podría sostenerse que no rigen los principios generales para la condena en costas procesales en estos juicios especiales, en los que la normativa aplicable o sus características, aun en aquellos casos en que una de las partes sea cualquiera de estas entidades que poseen un régimen especial, imponen una regulación distinta. Es el caso, por ejemplo, de los procesos de amparo constitucional o aquellos en los que la Administración, en cualquiera de sus niveles, arbitra un conflicto entre particulares, como es el supuesto de los denominados por algún sector de la doctrina procesos cuasi jurisdiccionales, verbigracia los procedimientos administrativos inquilinarios o los resueltos por la Inspectoría del Trabajo.<sup>189</sup>

Naturalmente, existe un elenco de juicios especiales en el contencioso administrativo, que por el nombre del apartado harían pensar que las reglas de esta institución difieren según la modalidad; sin embargo, no

---

<sup>189</sup> Podría agregarse a éstos los que resuelve Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia; el Instituto de Defensa al Consumidor y al Usuario; la Superintendencia de Seguros, la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras, etcétera.

es así, en ellos rige de manera general el sistema de condenatoria en costas, según la persona jurídica de carácter público de que se trate. En los casos que trataremos seguidamente, este sistema en cambio se encuentra determinado por particulares circunstancias relativas a la naturaleza de la actuación, sin atender a la persona o ente de la que provenga.

#### **4.3.1** *La condena en costas contra los entes públicos en los procesos de amparo constitucional*

El instituto se encuentra regulado en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales,<sup>190</sup> entre cuyas disposiciones preceptúa lo siguiente:

**Artículo 33.-** Cuando se trate de quejas contra particulares, se impondrán las costas al vencido, quedando a salvo las acciones a que pudiese 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.

La imposición de costas que la norma contiene permite reflexionar acerca de si realmente es posible su procedencia en los procesos de amparo, toda vez que, en el contenido de ese instrumento normativo existe una norma que postula la gratuidad del procedimiento (artículo 16); principio que, a partir de la promulgación de la nueva Constitución –como se mencionó *supra*–, también informa los procesos en general; cuya vigencia, como igualmente se aludiera, no impide en modo alguno la producción de varios rubros, siendo uno de los más significativos el de los honorarios profesionales de los abogados que participaron en el proceso. Valgan, entonces, en relación con estos procesos, los mismos co-

---

<sup>190</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* N° 33.891 de 22 de enero de 1988.

mentarios que se hicieran al referirnos a la definición y contenido de las costas procesales y a la relación de éstas con la justicia gratuita.

Ahora bien, de una interpretación estrictamente literal de la anterior proposición normativa, podría deducirse que la misma hace referencia a los siguientes supuestos: i) gobierna el sistema subjetivo de la condenatoria en costas; ii) sólo procede la condenatoria en costas cuando la acción es incoada contra particulares (entiéndase personas de derecho privado, naturales o jurídicas); iii) Por interpretación en contrario se excluirían las personas de carácter público;<sup>191</sup> iv) No se causan las costas cuando la violación cesa, por ejemplo antes de la admisión, cuando la inadmisibilidad se fundamente en esta causa o cuando no se ha celebrado la audiencia constitucional, luego de su celebración ya se habrá producido la condena, toda vez que, la decisión, en principio, debe producirse en esta oportunidad.

Se ha dicho que, la redacción de la disposición revela la intención de garantizar la libertad de los particulares para accionar contra los órganos públicos, sin el temor que podría suponer una derrota con la consecuente condena en su contra, quienes, de tal forma, no podrían ser condenados cuando su acción, intentada contra un órgano del Estado, resulte desestimada.<sup>192</sup> Sin embargo, el principio de la tutela judicial efectiva, que implica el reconocimiento íntegro del derecho, sin menoscabo, parece guiar una posición contraria.

---

<sup>191</sup> Rafael CHAVERO GAZDIK sostiene expresamente este autor que la disposición prevé una exoneración general de costas contra todos los entes públicos, lo que luce en la actualidad “*exorbitante y exagerado*” (Ob. Cit., p. 316).

<sup>192</sup> Este fue el argumento utilizado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 320 del 4 de mayo de 2000, en la que sostuvo: “*A juicio de esta Sala, tal norma existe para permitir a los particulares accionar con libertad contra los poderes públicos, sin el riesgo de tener que pagar unas costas, si resultaren perdidosos*” (Consultada en original). Con respecto a tal criterio, el mencionado profesor CHAVERO GAZDIK comenta que el mismo no puede ser una justificación, “*pues en todo caso, si el ciudadano tenía motivos racionales para litigar deberá ser exonerado en costas (sistema subjetivo), y al mismo tiempo, si no los tenía, entonces es justo que el resto de la colectividad no cargue con el tiempo y dinero que le costó al Estado defenderse en un proceso temerario*”. (Ob. Cit., nota 301).

Con respecto a esta situación, señala el profesor ZERPA, en su citado trabajo acerca de las costas en el proceso de amparo que, conforme al texto legal, se pueden establecer las siguientes reglas especiales sobre las costas procesales en la acción de amparo:

1. La imposición de costas procesales sólo es procedente cuando se trate de acciones de amparo contra particulares; y
2. Los entes públicos no pueden ser condenados en costas cuando resulten totalmente vencidos.

En este orden de ideas, señala el aludido autor:

Interpretamos que el argumento a contrario, derivado del texto antes transcrito, es de carácter especial y de necesaria aplicación preferente, frente a la previsión por demás genérica del artículo 21 de la ley, en la cual se establece la igualdad de las partes y la exclusión de los privilegios procesales, pero nada menciona ni regula sobre la cuestión muy específica de las costas procesales.<sup>193</sup>

No obstante la anotada explicación, de la que se han extraído las anteriores inferencias, se ha señalado que, la lectura que exige la norma no debe ser la que se deduzca de una interpretación literal de su contenido. En este sentido, se ha indicado que *“de esta disposición resultaría que cuando se trate de acciones de amparo contra actos, vías de hecho u omisiones de funcionarios y autoridades públicas, no procedería la imposición de costas conforme al artículo 274 del Código de Procedimiento Civil, lo que en nuestro criterio resulta totalmente injustificado. No habría razón para establecer este privilegio procesal a favor de los funcionarios públicos, y menos cuando el artículo 21 de la Ley Orgánica, como hemos señalado, los excluye...”*<sup>194</sup>

<sup>193</sup> ZERPA, “Las Costas en el Amparo”, *cit.* p. 184.

<sup>194</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R. en *Introducción General al Régimen del Derecho de Amparo a los Derechos y Garantías Constitucionales*, en *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, p. 98.

En efecto, por una parte, la exención de costas sólo estaba contemplada, en principio, a favor de la República, por lo que no era extensible este privilegio a las demás entidades de carácter público, contra las cuales podría obrar perfectamente la condena, si su actividad ocasionaba lesiones a los derechos constitucionales de las personas.

Además, téngase presente que el artículo 21 de la citada Ley Orgánica dispone:

En la acción de amparo los Jueces deberán mantener la absoluta igualdad entre las partes y cuando el agravante sea una autoridad pública, quedarán excluidos del procedimiento los privilegios procesales.

Razón por la que RONDÓN DE SANSÓ manifiesta que, cuando la aludida Ley Orgánica limita su normativa sobre las costas a las causadas en acciones contra particulares, lo hace presumiendo que respecto a los entes públicos rigen los privilegios procesales establecidos a su favor,<sup>195</sup> *“sin embargo –afirma– en el artículo 21 estos privilegios quedaron excluidos en forma expresa de la acción de amparo, al ordenarse a los jueces ‘mantener la absoluta igualdad de las partes’. En consecuencia, a pesar de que no existan previsiones sobre las costas contra la Administración en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, debería interpretarse que las mismas sí proceden y que el juez tiene la facultad, inexistente en el Código de Procedimiento Civil después de la reforma, de exonerar de ellas a quien hubiese intentado el amparo...”*<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, *Las Costas en el Amparo*, en *Liber Amicorum, Libro Homenaje a José Muci Abraham*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994, pp. 493 y ss.

<sup>196</sup> Además, agrega la autora: *“En efecto, la ubicación del artículo que considera supletorias ‘las normas procesales en vigor’ en el campo del amparo a la libertad y seguridad personales, pareciera limitar esta supletoriedad exclusivamente, a tales materias. El criterio sería que el Código de Procedimiento Civil, con toda su complejidad se contradice con el procedimiento breve y sumario del amparo. Si el Legislador hubiera querido considerar al Código de Procedimiento Civil como el instrumento para llenar las lagunas de amparo, lo habría establecido en las disposiciones fundamentales o en el Título relativo al procedimiento. Lo anterior no obsta para que algunos principios del antes mencionado Código se apliquen al amparo como norma de derecho común que éste es, de todo el sistema procesal civil”* (RONDÓN. *Las Costas...*, cit., p. 498).

Del mismo criterio que la referida autora, el Profesor CHAVERO GAZDIK, quien sobre la base de la aceptación de las nuevas tendencias legislativas, en cuanto a la procedencia de la condena en costas contra los entes públicos, sostiene que su exoneración “*es contraria al derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva, ya que sencillamente el proceso no puede constituirse en un daño para quien tiene la razón. Y este derecho constitucional no puede verse mermado por el tradicional temor de ver desfalcar la Hacienda Pública por la condena en costas del Poder Público*”.<sup>197</sup>

La negativa de la condenatoria en estos casos era la regla en la jurisprudencia. En este sentido, puede citarse a título meramente ilustrativo, una sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en un amparo intentado contra la Comisión Nacional de Valores que, previo análisis de los alegatos expuestos por los abogados, que señalaron que desistieron de la acción de amparo, y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, no proceden las costas porque se trata de un órgano desconcentrado de la Administración Pública Nacional, ese órgano decidió:

Respecto a la solicitud de condenatoria en costas a los accionantes de amparo, el artículo 33 *ejusdem* establece que ‘proceden las costas cuando se trate de quejas contra particulares’. Ahora bien, esta Corte ha sostenido en reiteradas oportunidades (ver, entre otras, sentencia de fecha 24 de octubre de 1996, caso: Luis Alfonso Mendoza y otros contra el Instituto Nacional de Nutrición; y sentencia de fecha 12 de marzo de 1998, caso: Schering Plough, C.A. contra Indecu) que no procede la condenatoria en costas cuando la acción de amparo obre contra un ente perteneciente al sector público.

---

<sup>197</sup> CHAVERO, *Ob. Cit.*, p. 318.

En el presente caso, la acción de amparo fue intentada contra un ente de carácter público, como lo es Comisión Nacional de Valores, por lo que considera esta Corte que no procede el pago de las costas. (Nº 99-1541 del 23 de septiembre de 1999, caso: Valores Banvenez, S.A.).<sup>198</sup>

Siguiendo el mismo criterio, en otra oportunidad, esa Corte señaló: *“Por lo que se refiere a la solicitud de condenatoria en costas, observa esta Corte que la presente acción no obra contra un particular, razón por la cual tal condenatoria no es procedente, de conformidad con lo que dispone al respecto el artículo 33 ejusdem”* (Nº 29, del 18 de febrero de 1999, caso: *José Rey Ríos y Alex A. Tovar vs Juzgado Superior Segundo*).<sup>199</sup>

Sin embargo, una decisión de la Sala Constitucional, con ponencia del Magistrado Antonio García García, ha venido a poner fin a la polémica. En efecto, en sentencia Nº 2.333/2002, por la que resultó vencedor el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (Ince), la Sala estimó necesario analizar el sistema de imposición de costas en el proceso de amparo constitucional. En ese sentido, indicó que con la entrada en vigencia de la Constitución y el consecuente fortalecimiento de las nociones de igualdad, tutela judicial efectiva y acceso a los órganos de justicia, se reavivaba el debate sobre la condenatoria en costas en materia de amparo.

Indicó la Sala, a través del mencionado fallo, que el antes aludido artículo 33 *“regula la institución de las costas en el proceso de amparo constitucional, estableciendo un sistema subjetivo de imposición de costas cuando, de manera inequívoca, faculta al juez para condenar y exonerar de costas tanto al querellante como al querellado. De este modo, quien resulte totalmente vencido en el proceso de amparo constitucional, pagará las costas al vence-*

<sup>198</sup> Consultada en RAMÍREZ & GARAY, *Jurisprudencia Venezolana*, Tomo CLVIII, Caracas, 1999, p. 264.

<sup>199</sup> Consultada en PIERRE TAPIA, *Jurisprudencia de los tribunales de instancia*, febrero de 1999, Editorial Pierre Tapia, Caracas, p. 146.

*dor, salvo que medien las circunstancias determinadas por la Ley para verse eximido de ellas –cuales son, que el amparo constitucional se haya intentado por fundado temor de violación o de amenaza o cuando la solicitud no haya sido temeraria–, elementos éstos que deberán ser apreciados por el juez para así ordenar o no la dispensa correspondiente”.*

Estableció, asimismo, que la prerrogativa procesal que impide condenar en costas a la República, a los Estados, a los Municipios, a los Institutos Autónomos y a los demás entes públicos, es contraria al derecho de todo particular a la igualdad procesal y a obtener una tutela judicial efectiva, que exigen que aquel ciudadano que haya tenido que sufragar gastos en un proceso –como el de amparo constitucional–, que fue llevado por un ente público o que se vio obligado a incoar un juicio para combatir un acto, un hecho o una omisión lesiva de sus derechos fundamentales, 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. Seguidamente, señala la decisión:

(...) la interpretación que del artículo 33 (...) 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 que propugna y defiende la desaparición de los privilegios procesales reconocidos a la Administración y demás autoridades públicas por el ordenamiento jurídico venezolano, en obsequio de la igualdad y el derecho de los particulares a obtener una tutela eficaz de los órganos de justicia.

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 racio-

nales 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 aquéllos, 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–, como de la regla contenida en la Disposición Derogatoria Única del referido Texto Fundamental.<sup>200</sup>

De manera que, de acuerdo con la expresada doctrina, de carácter vinculante, debe considerarse superada la interpretación que negaba la posibilidad de la condena en costas en los procesos de amparo, cuando los mismos hubiesen sido incoados contra personas distintas de los “*particulares*”. Sin embargo, no señaló la Sala en el referido fallo, si admitiéndose la condena contra cualquier ente público, existía algún régimen distinto a favor de éstos o si se sometían a las mismas condiciones que los particulares. Creemos, al respecto, que esto último es lo que más se

---

<sup>200</sup> Concluye el fallo entonces señalando: “...conforme a lo previsto en el artículo 334, primer aparte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, estima que la interpretación literal que se ha efectuado del encabezamiento del artículo 33 (...), no comulga –como se señaló precedentemente– con los valores y principios del nuevo Texto Fundamental, en consecuencia, se acuerda que en adelante la referida norma debe ser interpretada en el sentido siguiente: en el proceso de amparo constitucional se impondrán costas a la parte que resulte totalmente vencida, salvo que el juez determine que dicha parte no actuó en forma temeraria o que tuvo motivos racionales para accionar o para oponerse a la pretensión de tutela constitucional. Siendo ello así, se observa que, en el caso bajo estudio, la acción de amparo constitucional fue intentada contra una persona jurídica de derecho público (Instituto Nacional de Cooperación Educativa, Ince) y que el particular accionante, que resultó totalmente vencido en el proceso, actuó sin existir duda seria de la existencia de las contravenciones constitucionales denunciadas, por lo que esta Sala procede a condenar en costas a FIESTA, C.A. y, en consecuencia, acuerda que la forma en que deberán ser exigidas dichas costas procesales no es otra que la determinada en sentencia N° 320/2000 (caso: C.A. Seguros La Occidental)...” (Consultada en original).

ajusta a los principios de igualdad y de tutela judicial efectiva contenidos en la Constitución; de manera que, si no existe una norma de costas en los procesos de amparo constitucional que disponga lo contrario, ni lo señaló ese órgano judicial, la igualdad en el régimen se impone.

En cuanto a la expresión “...*fundado temor de violación o de amenaza...*”, contenida en la transcrita norma jurídica, RONDÓN DE SANSÓ ha manifestado que se trata de una *contradictio in terminis*, toda vez que si éste existe –el temor–, el juez ha debido otorgar el amparo.<sup>201</sup> Naturalmente, creemos que se trata de un presupuesto de procedencia de la acción, de manera que –desde ese punto de vista– siempre habría condena, siendo imposible que pueda constituir una excepción al principio general de condenatoria, estableciéndose como una exoneración la ausencia de temor, lo que daría lugar a la inexistencia misma de la acción.

Cabe destacar, por otra parte, la interpretación realizada por la referida Sala del más Alto Tribunal, en la decisión N° 320/2000, del 4 de mayo, en relación con las acciones de amparo constitucional intentadas contra los Poderes Públicos, muy especialmente contra actuaciones judiciales, es decir, contra la República,<sup>202</sup> según el artículo 4 de la ley que rige la materia, establece la posibilidad de que se pueda producir condenatoria en costas contra los terceros que se hagan parte, si resultaren vencidos, aun cuando la acción hubiere sido intentada contra sentencia (órgano judicial).<sup>203</sup>

<sup>201</sup> RONDÓN DE SANSÓ, *Las Costas...*, cit., p. 494.

<sup>202</sup> En nuestro país, el Poder Judicial posee carácter Nacional, prueba de ello es que cuando cualquier tribunal del país dicta una decisión, lo hace en nombre de la República, a tenor de lo dispuesto en el artículo 253 de la Constitución y 242 del Código de Procedimiento Civil.

<sup>203</sup> Señaló la Sala Constitucional:

“...El artículo 33 de la Ley (...), mantiene como principio que, cuando se trate de quejas entre particulares, se impondrán las costas al vencido. Esto ha impedido que se condene en costas al accionante cuando incoa un amparo contra el Estado, sus entes, o contra las sentencias, ya que se ha interpretado que ellos no son particulares.

A juicio de esta Sala, tal norma existe para permitir a los particulares accionar con libertad contra los poderes públicos, sin el riesgo de tener que pagar unas costas, si resultaren perdedores.

Pero, ¿qué sucede cuando los particulares se hacen partes en el proceso con el fin de coadyuvar con los poderes públicos en la defensa de los actos de dichos poderes, lo que incluye las sentencias dictadas por los Tribunales?

Si bien en la aludida decisión se afirmó la imposibilidad de condenar en costas a la República; sin embargo, se estableció el criterio según el cual si bien ésta no podía ser condenada, sí podía serlo la parte que se hubiera constituido como tal, en el proceso de amparo, en defensa de la actuación judicial impugnada, considerada lesiva a los derechos constitucionales del accionante, contraparte de éste en el juicio donde aquélla tuvo su origen. En todo caso, esta posición inicial de la Sala Constitucional fue matizada, según vimos.

---

Conforme al artículo 370 del Código de Procedimiento Civil, en su numeral 3, los terceros que tengan interés jurídico actual en sostener las razones de alguna de las partes y pretendan ayudarla a vencer en el proceso, pueden hacerse parte en el juicio donde actúa la parte con quien van a coadyuvar. Ese interés, sin necesidad de prueba alguna, ha sido reconocido por esta Sala en su fallo de 1° de febrero de 2000 (caso: José Amando Mejías) en los amparos contra sentencias, con respecto a las partes de la causa donde se dictó el fallo impugnado.

Pero, cuando la sentencia que se dicte en el amparo (que en estos casos es el juicio principal), haya de producir efectos en la relación jurídica del interviniente adhesivo con la parte contraria a quien se adhiere, por lo que se trata de una relación jurídica fundada en el derecho sustantivo, conforme al artículo 381 del Código de Procedimiento Civil, ese interviniente, cuyo interés es el máximo porque el amparo en alguna forma le va a perjudicar sus derechos sustantivos, se convierte en un litis consorte con la parte con quien coadyuva, a tenor de lo dispuesto en el artículo 147 del Código de Procedimiento Civil; es decir, un litis consorte facultativo que en las relaciones con la contraparte, obra como un litigante distinto a los otros consortes.

Surge así, una situación de litis consorcio facultativo entre un órgano del poder público (del judicial en el caso del amparo contra sentencia) y un particular, que viene al juicio a defender sus propios y egoístas intereses.

Cuando el proceso de amparo contra sentencia adquiere esta dimensión, no puede considerarse que se trata de una queja entre un particular contra el poder público, ya que la intervención del otro particular en defensa de sus intereses y derechos subjetivos personales, haciendo causa común con el tribunal que emitió el fallo, convierte la causa de amparo en un proceso entre particulares, en lo relativo a los intervinientes ajenos a los poderes públicos.

Siendo así, en cuanto a los particulares intervinientes, considera esta Sala que deben imperar las disposiciones sobre costas, adaptadas a las peculiaridades del proceso de amparo, donde la condena en costas se impone al litigante temerario, tal como lo establece el artículo 33 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

*Por tanto, no resulta decisivo para que exista la posibilidad de una condena en costas en materia de amparo constitucional, el que la solicitud de amparo esté dirigida solamente contra un órgano del poder público, ya que si los particulares se hacen terceros coadyuvantes en defensa de los intereses de las partes del amparo, con respecto a ellos el proceso deviene en una acción entre particulares y el perdidoso puede resultar condenado en costas, sobre todo, cuando es un litis consorte facultativo, a quien un sector de los efectos de la sentencia lo toca como litigante particular, independiente del otro, tal como lo prevé el artículo 280 del Código de Procedimiento Civil...”.*

#### 4.3.2 *La condena en costas en el proceso contencioso administrativo de naturaleza “cuasijurisdiccional” o de contenido jurisdiccional*

Cuando hablamos de procesos “cuasijurisdiccionales”, estamos haciendo referencia a los procesos judiciales que tienen por finalidad controlar judicialmente aquellas actuaciones emitidas por la administración pública (bien sea nacional, estatal, municipal, o descentralizada funcionalmente) que resuelven o pone fin, en sede administrativa, a un conflicto de intereses entre dos o más sujetos, que sostienen posiciones contrarias.

En palabras de RONDÓN DE SANSÓ en este tipo de procedimientos, “*la Administración no realiza como objetivo esencial, su función de satisfacer en forma práctica los intereses de la comunidad o sus propios intereses, sino que está destinada a declarar ante varios sujetos en conflicto quién tiene la razón y quién no la tiene. Esta declaración, que es análoga en su estructura a la de un fallo judicial...*”<sup>204</sup>

Indiferentemente de que se acoja o no la tesis de los “actos cuasijurisdiccionales”,<sup>205</sup> lo cierto es que, cuando la Administración dicta un acto de este tipo, en ejercicio de sus competencias, y una de estas partes está disconforme con el mismo, puede entonces controlarlo; con la particularidad de que la parte beneficiada con aquél tendrá interés en defender la actuación.

En estos casos, la jurisprudencia ha sido pacífica en señalar que, no obstante que el acto emane de un órgano de la Administración Pública, aun cuando prospere la nulidad del acto administrativo impugnado, la condenatoria en costas en juicio no debe recaer sobre el autor de la actuación administrativa, sino sobre aquel contra quien se discutiera en

<sup>204</sup> RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, *Los Actos Cuasijurisdiccionales*, Ediciones Centauro, Caracas, 1990, p. 5.

<sup>205</sup> No hay uniformidad de criterios en la doctrina en relación a esta tesis de los “actos cuasijurisdiccionales”. En contra, véase GRISANTI BELANDRÍA, Rosibel (*Inexistencia de los Actos Cuasijurisdiccionales*. Vadell Hermanos Editores, Caracas, 1994); ARAUJO JUÁREZ, José (*Principios de Derecho Procesal Administrativo*, Hermanos Editores, Caracas, 1997), entre otros.

sede administrativa el conflicto en el que recayó la providencia administrativa cuestionada, si a su vez hubiese opuesto la misma resistencia en el proceso judicial de nulidad.

Se trata de actuaciones dictadas por la Administración cuando resuelve un conflicto intersubjetivo entre partes. En este sentido, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ha dejado sentada la siguiente doctrina:

En cuanto al primer alegato de la apelante, es decir, la improcedencia de la condenatoria en costas en materia contencioso inquilinaria, esta Corte observa que, aun cuando en este tipo de procesos se impugna un acto administrativo de efectos particulares, el juicio puede implicar una verdadera contención entre particulares. En efecto, puede ocurrir que ante un recurso contencioso-administrativo de anulación contra un acto administrativo emanado de la Dirección de Inquilinato (...) interpuesto por el arrendador, el arrendatario asuma una actitud pasiva y no se haga parte en el juicio. Pero, en cambio –y ello es lo más frecuente– generalmente la parte contraria de la relación arrendaticia se hace parte en el proceso judicial, esgrime sus argumentos y defensas y se establece una contraposición de intereses que deriva en una clara contención entre dos particulares. La Administración, en tal supuesto, no ocurre en defensa del acto impugnado, pues ella, a su vez, ha actuado –aunque orgánicamente como Administración Pública– en ejercicio de una función jurisdiccional, es decir, dirimiendo también un conflicto entre particulares.<sup>206</sup>

Es importante destacar, que la referida Corte dejó establecido que este procedimiento contencioso da lugar a costas; además, determinó cuál es el instrumento que debía regular esta incidencia. En este sentido estableció que, de acuerdo con la naturaleza de estos procesos, y por cuanto se trabó un litigio entre particulares –el cual en modo alguno desvirtuaba al contencioso administrativo–, que permitía su acceso a

---

<sup>206</sup> Consultada en BREWER-CARÍAS y ORTIZ-ÁLVAREZ, *Ob. Cit.* pp. 998-999.

coadyuvantes y opositores, era aplicable el sistema de costas establecido en el Código de Procedimiento Civil, según lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que remitía en los aspectos procesales a aquél. Agregó igualmente que no es el Código Orgánico Tributario el instrumento legal aplicable, no sólo por la remisión expresa antes aludida, sino, además, porque la naturaleza de la impugnación judicial del acto que impone el pago de un tributo crea una relación jurídico-administrativa entre la Administración y el administrado, en la cual la regla que impera, por lo general, es la no intervención de terceros. Por último, señaló esa Corte que cuando se refería a las costas, estaba haciendo alusión a la institución procesal que, como tal, existía sólo en el contencioso administrativo, siendo imposible su procedencia en sede administrativa.

Siendo el principio general el inverso en los procesos judiciales administrativos, cuando no existe contención en el proceso judicial, entre las partes que participaron, en el procedimiento administrativo, ha dicho la Corte Primera, no ha lugar a las costas, pues “...*la existencia de una verdadera **contención entre particulares**, es la que permite establecer un supuesto de **excepción a la regla general del proceso contencioso administrativo, conforme a la cual en él no existe condenatoria en costas***”<sup>207</sup> (subrayado nuestro).

Otra sentencia, pronunciada por la misma Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (sentencia del 28-08-99, caso: Propifilm, C.A.), refirió lo siguiente:

...el punto en discusión en el presente caso queda referido a la imposición de costas en los juicios de nulidad de actos en materia inquilinaria, en el sentido de determinar si las mismas son procedentes o no dentro de dicho procedimiento. En tal sentido, y tal y como ha sido observado por el *a quo*, se trata de un tema analizado en anteriores oportunidades tanto por nuestro

---

<sup>207</sup> BREWER-CARÍAS y ORTIZ-ÁLVAREZ, *Ob. Cit.* p. 999

máximo Tribunal como por esta Corte, existiendo una orientación jurisprudencial clara y precisa en cuanto a la procedencia de las costas en tales juicios, siempre y cuando en el desarrollo del proceso respectivo se haya entablado entre los particulares una relación procesal de **propias y verdaderas partes**.

En tales casos, ha dejado establecido esta Corte en diferentes oportunidades, se establece una contraposición de intereses que deriva en una clara contención entre dos particulares, y de allí entonces que al haberse trabado un verdadero litigio entre particulares, litigio que, como también ha sido señalado en anteriores oportunidades, en modo alguno desvirtúa nuestro sistema contencioso-administrativo que permite el acceso al mismo de coadyuvante y opositores (...), resulte aplicable el sistema de costas previsto en el Código de Procedimiento Civil, por mandato del artículo 88...

...resulta entonces perfectamente aplicable al procedimiento especial contencioso-inquilinario el contenido del artículo 282 del Código de Procedimiento Civil, que establece la condenatoria en costas para quien desista... (Destacado nuestro).<sup>208</sup>

En virtud del criterio contenido en las transcritas sentencias, es evidente que en materia contencioso administrativa inquilinaria, así como también la laboral-administrativa y todo aquello que participe de la misma naturaleza que estos juicios, igual que en el régimen contencioso administrativo en general no procede la condenatoria en costas contra la Administración, con la particularidad que, como se expresara, la singular circunstancia de quien se hace parte en el proceso judicial, o la parte que coadyuva, sí puede ser condenada.

---

<sup>208</sup> Consultada en RAMÍREZ & GARAY, *Jurisprudencia Venezolana*, Tomo CLVIII, Septiembre-Octubre, 1999. pp. 281 y ss.

### 4.3.3 *Procesos constitucionales*

Como es conocido, la Constitución de 1999 modificó sustancialmente el anterior esquema de control judicial de la constitucionalidad de los actos del Poder Público, estableciendo, en cuanto a la competencia de los órganos jurisdiccionales, que el tribunal competente para conocer de dicho control es la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. De manera que ya no son como en el anterior esquema, los vicios del acto los que determinan la competencia y los recursos.

Estos procesos constitucionales comprenden (*Vid.* artículo 336 de la Constitución), entre otros, las declaratorias de nulidad por inconstitucionalidad de leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional, de las constituciones y leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los estados y municipios, dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución; de los actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo Nacional y demás actos en ejecución directa e inmediata de la Constitución dictados por cualquier otro órgano estatal en el ejercicio del Poder Público, que colidan con la Constitución. Asimismo, las declaratorias de las omisiones del Poder Legislativo Municipal, Estatal y Nacional, las resoluciones de colisiones entre disposiciones legales, las controversias constitucionales entre los órganos del Poder Público, el recurso de revisión, el recurso de interpretación constitucional, etcétera.

En tales casos, la doctrina y la jurisprudencia sostienen que no es posible condenar en costas al particular, toda vez que, éste actúa en defensa de un interés común o colectivo, no para sí, sino como guardián de la constitucionalidad de las actuaciones del Poder Público. Nótese que, estos mismos elementos son los que determinan que en nuestro ordenamiento jurídico se contemple la *actio popularis*, es decir, una legitimación ampliada para intentar este tipo de recursos; luego, no es posible que –según esa doctrina–, en el ejercicio de tal defensa pueda haber condenatoria en costas.

Creemos que, en este tipo de procesos, no es conveniente la condenatoria en costas, pues, en efecto, muchos de estos juicios son incoados por

personas que no persiguen un interés particular sino meramente jurídico y de interés general. Una consecuencia jurídica de este tipo, impuesta al particular ante la derrota, limitaría la posibilidad de ejercer este tipo de nulidades o iniciar estos procesos, ante el temor de que, de ser desestimada la demanda, se pudiese condenar en costas al accionante.

Asimismo, aquel que intenta la acción, aunque está legitimado *ad processum* no es el titular de la acción, es decir, exclusivamente, y la inconstitucionalidad del acto cuestionado, o la interpretación de la norma constitucional o el conflicto entre poderes, no le perjudica a él solamente, dado el carácter *erga omnes* de la sentencia, sino a un colectivo.

Una sentencia de la Sala Constitucional dejó sentado, con ocasión de decidir un recurso de nulidad, el siguiente criterio:

Esta Sala reitera que en las acciones de nulidad por inconstitucionalidad no hay condena en costas, así se declare inadmisibles o improcedente la demanda y hayan intervenido en el proceso terceros, particulares, como coadyuvantes con la validez de la ley impugnada.

En el caso de autos, la Sala, además de exonerar de costas a los actores, en base al criterio señalado, les reconoce el valor cívico, de obrar en beneficio del interés público, así el fallo les resulte desfavorable. (Sentencia N° 1.393 del 7 de agosto de 2001).

Ciertamente, el demandante realiza una serie de gastos para tramitar el proceso, y los mismos deberían serle resarcidos una vez concluido y estimada su pretensión, pero si sostenemos que la condenatoria en costas debe existir en cualquier tipo de procesos sobre la base del principio de tutela judicial efectiva y el principio de igualdad procesal, nos encontraremos con el inconveniente de tener que condenar en costas al particular derrotado que, en ejercicio de una acción popular incó un proceso, cuyos efectos son de carácter general, lo que se traduciría en un obstáculo para los justiciables, en la medida que, el temor a una condenatoria les hiciera desistir de sus pretensiones impugnatorias, pues al fin y al cabo el beneficio es para la generalidad de las personas, lo que no con-

viene al Estado, que siendo de Derecho y de Justicia, se encuentra interesado en el sometimiento de las actuaciones del Poder Público a la Constitución, lo que se logra a través del control jurisdiccional. Claro que, pensamos que si al particular le ha sido dictado un acto en ejecución o aplicación de la norma declarada nula o ha sido víctima directa del conflicto entre poderes o ha sido perjudicada por la norma luego interpretada correctamente, etcétera; en tales casos, sí habrá un interés particular que haría procedente las costas, pues su esfera jurídica –“*su ámbito vital*”, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA– resultó lesionado y estaba obligado a actuar judicialmente para sí, para la defensa de sus intereses.

De *lege ferenda*, podemos decir que el Anteproyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional elaborado por CANOVA GONZÁLEZ, en su versión del 1º de abril de 2003, contiene varias disposiciones relativas a las costas procesales. Así, una primera, contenida en la *Sección Tercera: Contenido de las sentencias*, inserta a su vez en el *Título IV*, referido a los procedimientos y efectos de las sentencias dictadas en los procesos constitucionales, dispone lo siguiente:

**Artículo 50.- Costas procesales.** En todos los procesos constitucionales, a solicitud de los interesados, habrá condenatoria en costas según el régimen objetivo del vencimiento total. En caso de vencimiento recíproco, cada participante será condenado al pago de las costas del contrario. Se descontará de la condenatoria final del monto de las costas causado por el empleo por la parte vencedora de un medio de ataque o de defensa que no hubiera tenido éxito.

Procederá el pago de costas contra todo sujeto de derecho, incluso contra la República.

A los efectos de determinar el monto de las costas, el tribunal utilizará la cuantía total del juicio según la estimación hecha por el actor. Cuando no hubiere sido hecha la estimación, el tribunal la fijará tomando en cuenta la importancia y complejidad del asunto en su sentencia definitiva. Si esta estimación

fuere cuestionada por las partes al día de la publicación de la sentencia o al siguiente, se abrirá una articulación de cinco días hábiles, al fin de la cual el tribunal fijará definitivamente el monto de la cuantía.

La condenatoria en costas por concepto de honorarios profesionales de los abogados que hubieran intervenido no excederá de un treinta por ciento (30%) de la estimación total del juicio.

Por otra parte, el anteproyecto regula, separadamente y de una manera bien particular, el sistema de costas para los recursos de revisión extraordinaria y los procesos de amparo constitucional contra sentencias, conforme al cual, la condenatoria en costas contra la parte vencida se calcularán y liquidarán en el proceso en que la sentencia impugnada se produjo, según las reglas establecidas en la legislación aplicable (Artículos 120 y 145 del Proyecto).<sup>209</sup>

---

<sup>209</sup> CANOVA GONZÁLEZ, Antonio, *Anteproyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional*, Caracas, abril de 2003, Inédito.



## Conclusiones

La institución de las costas adquiere gran relevancia dentro del proceso, y en relación con las partes que en él participan, cuando éste finaliza y existe una pretensión estimada por el juez que hace posible su exigencia. Esta noción jurídica no es incompatible con la obligación constitucional del Estado de prestar un servicio de administración de justicia de carácter gratuito. La gratuidad de la justicia atiende más bien a la no exigibilidad de tasas, aranceles o contribuciones por los órganos judiciales.

Cuando el juez pronuncia la sentencia interlocutoria o de mérito impone la condenatoria en costas –que es accesoria a la cuestión de fondo del juicio o de la incidencia–, y es sólo entonces que se conoce su titular y el obligado a sufragarlas, es decir, es en esta oportunidad cuando el sentenciador determina específicamente la persona que deberá asumir determinados gastos ocasionados en el proceso, lo cual realiza de acuerdo con una regla de derecho previamente establecida por el legislador; tal regla dependerá del sistema de condenatoria adoptado por la legislación aplicable al caso que se decide.

Las costas procesales constituyen así un instituto de carácter procesal que, como tal, están presentes en cualquier debate judicial. 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 dispensa de la condena al pago de las costas a los órganos 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 interese también de manera significativa al derecho constitucional, debido a la incidencia que supone este beneficio de los entes públicos 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 ciertos dogmas, en la actualidad ya superados en otros ordenamientos jurídicos, sin obviar, por supuesto, las necesarias adecuaciones que obliga la aplicación de esta figura jurídica.

Impera en este ámbito jurídico la equívoca idea, por una parte, que estos procedimientos judiciales no constituyen verdaderos procesos y, por la otra, se dice que, cuando la Administración actúa dentro del proceso no lo hace como verdadera *parte*, pues es de la esencia de los procesos contenciosos administrativos su carácter objetivo, en los cuales se enjuicia al acto y no a su autor, por tanto, éste al no ser parte no puede ser condenado, pero además contribuye a su exención, la circunstancia de que la Administración procede en el debate judicial en defensa de un interés general y no de un interés individual, lo que le aparejaría una suerte de beneficios dentro del proceso, que haría que se le exonerara del cumplimiento de ciertos requisitos, formalidades y correctivos normalmente exigibles sólo a los particulares.

Mucho se ha debatido en Venezuela y en otros países como es el caso de España, la procedencia de las costas procesales contra los entes públicos. Existen al respecto dos tendencias: una, que considera que existe una posición privilegiada de los entes públicos, quienes actúan en interés general de la colectividad, en defensa de una actuación que se presume legítima y el carácter objetivo del proceso contencioso admi-

nistrativo impide la aplicación del instituto en esta área. Otro, de acuerdo con el cual el principio de la tutela judicial efectiva y el principio de igualdad, en sus manifestaciones de igualdad procesal y de igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, así como el reconocimiento integral del derecho subjetivo reconocido en la sentencia, y la responsabilidad objetiva del Estado obligan a su aplicación inmediata.

Nos inscribimos en la tesis que postula la procedencia de las costas contra los entes públicos. Sin embargo, no en los mismos términos como funciona en los juicios entre particulares. Creemos que, en efecto, la exención o exoneración de costas a los entes públicos comporta la violación de los señalados derechos fundamentales de los justiciables. Sin embargo, no puede olvidarse que en definitiva el Estado actúa en defensa de un conglomerado social al que representa y comprometido con sus intereses. En tal sentido, una situación equilibrada se impone. La implementación de un sistema uniforme de carácter subjetivo, que en definitiva parece ser la tendencia legislativa, luego de la reforma del Código de Procedimiento Civil, con todo y las críticas que suele hacersele a éste, en el contencioso administrativo podría resultar un paliativo para lograr evadir las injusticias e infracciones de las que es víctima el particular que triunfa ante la Administración, pero al mismo tiempo impediría cualquier arbitrariedad o perjuicio en detrimento del patrimonio público. E, igualmente, evitaría que en ocasiones se condenara erradamente a un particular que luchó contra la Administración, pero cuya conducta no fue temeraria. En todo caso, quedaría en manos del juez la procedencia de la condenatoria en costas procesales contra los entes públicos.

Por último, es importante advertir que en modo alguno el reciente pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, contenido en la sentencia N° 172 de 18 de febrero de 2004, referido *supra* (Capítulo 4.2.) que por razones de igualdad extiende el privilegio de no condenatoria en costas de los entes públicos a los particulares en aquellos procesos que lo establecen, comporta una nueva opinión en relación con la posibilidad de la condena, por la que abogamos. En todo caso, creemos que este criterio representa sin duda una tendencia de ese órgano que avizora el advenimiento de nuevos estadios en materia de costas procesales.



## Bibliografía Consultada

- ÁLVAREZ ARIAS, Orlando: *La Condena en Costas y los Procedimientos Judiciales para el Cobro de Honorarios Profesionales del Abogado*, Paredes Editores. Caracas, 1997.
- APITZ, Juan Carlos: *Las costas procesales y los honorarios profesionales de los abogados. Jurisprudencia orgánica*, Editorial Alva, S.R.L. 1957-1999.
- ARAUJO JUÁREZ, José: *Principios de Derecho Procesal Administrativo*, Hermanos Editores, Caracas, 1997.
- BADELL, José Rafael: *Responsabilidad del Estado en Venezuela*, Caracas, 2001
- \_\_\_\_\_: “Actuación en juicio de la Procuraduría General de la República. Prerrogativas de la República”, ponencia presentada en las Jornadas de Derecho Público organizadas por la Universidad Monteávila. Inédito.
- BREWER-CARIÁS, Allan R.: *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994.

- \_\_\_\_\_: *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia venezolana*. IV, UCV, Caracas, 1964.
- \_\_\_\_\_: “Introducción General al Régimen del Derecho de Amparo a los Derechos y Garantías Constitucionales”, en *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996.
- \_\_\_\_\_: *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996)*, con ORTIZ ÁLVAREZ, Luis, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1996.
- \_\_\_\_\_: “Introducción General al Régimen Jurídico de la Administración Pública” en *Ley Orgánica de la Administración Pública*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002.
- CABALLERO ORTIZ, Jesús: *Los Institutos Autónomos*. Editorial Jurídica Venezolana, 3ª Edición, Caracas, 1995.
- CAMPO CABAL, Juan Manuel: “Otro ejemplo del carácter de gravamen de la vía gubernativa para los administrados” en *La Protección Jurídica del Ciudadano*, Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez, Editorial Civitas.
- CANO MURCIA, Antonio: *Las Costas Procesales y su Jurisprudencia*, Editorial Aranzadi, 2ª Edición, Navarra, 1999.
- CANOVA GONZÁLEZ, Antonio: *Reflexiones para la Reforma del Sistema Contencioso Administrativo Venezolano*. Colección Contencioso Administrativo, Editorial Sherwood. Caracas, 1998.
- CARNELUTTI, Francesco: *Derecho Procesal Civil y Penal*, Biblioteca Clásicos del Derecho, Editorial Mexicana. México, 1997.
- COUTURE, Eduardo: *Estudios de Derecho Procesal Civil*, Ediciones Desalma, 2ª Edición, Buenos Aires, 1978.
- CUENCA, Humberto: *Derecho Procesal Civil*, Ediciones de la Biblioteca Universidad Central de Venezuela, 1965.
- CHAVERO GAZDIK, Rafael J.: *El Nuevo Régimen del Amparo Constitucional en Venezuela*, Editorial Sherwood, Caracas, 2001.

- CHIOVENDA, Giuseppe: *Curso de Derecho Procesal Civil*, en Biblioteca Clásicos del Derecho, Editorial Mexicana, 1997.
- \_\_\_\_\_: *La Condena en Costas*, (traducción al español de Juan A. de la Puente y Quijano), Ediciones Minerva, Venezuela (s.a.).
- DUQUE SÁNCHEZ, José R.: *La Condena en Costas en la doctrina, la legislación y la jurisprudencia en Libro Homenaje a Luis Loreto*, Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1979.
- FAIREN GUILLÉN, Víctor: *Doctrina General del Derecho Procesal*, Librería Bosch, Barcelona, 1990.
- FARÍA DE LIMA, J. J.: *Honorarios Profesionales de los Abogados*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1979.
- FEO, Ramón F.: *Estudios sobre el Código de Procedimiento Civil*, Editorial Rea, Caracas, 1962.
- FRAGA PITTALUGA, Luis: *La Terminación anormal del proceso administrativo por inactividad de las partes*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 1996.
- \_\_\_\_\_: *La Defensa del Contribuyente Frente a la Administración Tributaria*, Ediciones Funeda, Caracas, 1998.
- FUENTES SORIANO, Olga: *Las Costas en la Nueva LEC*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2000.
- GARBATI G. Guido: *Costas Procesales en Estudios de Derecho Procesal Civil, Libro Homenaje a Humberto Cuenca*, publicado por el Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 4ª Edición, Editorial Civitas, Madrid, 1993.
- \_\_\_\_\_: *Hacia una Nueva Justicia Administrativa*, Editorial Civitas, 2ª Edición, Madrid, 1992.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 3ª Edición, Editorial Civitas, Madrid, 2001.

- \_\_\_\_\_: *El Derecho a la Tutela Jurisdiccional*, 2ª Edición, Editorial Civitas, Madrid, 1989.
- GRISANTI BELANDRIA, Rosibel: *Inexistencia de los Actos Cuasi-jurisdiccionales*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 1994.
- HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor: Sitio web del autor: <http://www.hernandezmendible.com>
- \_\_\_\_\_: *La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Revista del Tribunal Supremo de Justicia* N° 2, Caracas, 2000.
- LARES MARTÍNEZ, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*, 12ª Edición, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2001.
- \_\_\_\_\_: *El Procedimiento Administrativo previo a las acciones contra la República en Libro Homenaje a la Procuraduría General de la República*, Editorial Arte, Caracas, 1986
- LEPERVACHEN PARPACEN, R.: *Privilegios del Fisco –1945– en Revista de Control Fiscal* N° 86, Caracas, 1977.
- LORETO, Luis: *Intervención de la República en juicios en los cuales no es parte en Ensayos Jurídicos*, 2ª Edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1987.
- \_\_\_\_\_: *Breves Consideraciones acerca de la Teoría Legal de la Exención de Costas en Estudios de Derecho Procesal Civil*, Universidad Central de Venezuela, Vol. XIII, Caracas (publicado también en *Ensayos Jurídicos*, 2ª Edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1987).
- MARCANO RODRÍGUEZ, Ramón: *Apuntaciones Analíticas*, Tomo III, 2ª Edición, Artes Gráficas Reyima, Caracas, 1960.
- MARTÍNEZ MARÍN, Antonio: *Comentario a la LICA de 1998 en Revista Española de Derecho Administrativo* N° 100, Oct.-Dic, 1998.
- MÁRQUEZ ÁÑEZ, Leopoldo: *La Condena en Costas en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello* N° 10, Caracas, 1969-1970.

- MENDOZA MENDOZA, José. R.: *El Libelo, Las Costas, La Sentencia en Conferencias sobre el Nuevo Código de Procedimiento Civil*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1986.
- MICHÁVILA NÚÑEZ, José María y BARRILERO YÁRNOZ, Javier: *La Condena en Costas a la Administración: Revisión de los criterios tradicionales en Revista Española de Derecho Administrativo* N° 068, Oct.-Dic, 1990.
- MUÑOZ GONZÁLEZ, Luis: *Las Costas*, Editorial Montecorvo, S.A., Madrid, 1981.
- NEHER ÁLVAREZ, Jorge: *Privilegios y Prerrogativas de la Administración en el Contencioso Administrativo en Liber Amicorum, Libro Homenaje a José Muci Abraham*, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1994.
- ORLANDO S. Freddy J.: *Proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción*, publicación de la Sala Politicoadministrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001.
- ORTIZ ÁLVAREZ, Luis A.: *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995.
- PERDOMO, Juan Rafael: *Acceso a la Justicia*, publicado en la página web del Tribunal Supremo de Justicia: <http://www.tsj.gov.ve>
- PEÑA SOLÍS, José: *Manual de Derecho Administrativo*, Tribunal Supremo de Justicia, Vol. II, Caracas, 2001.
- PESCI FELTRI, Mario: *Estudios de Derecho Procesal Civil*, 2ª Edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000.
- PRIETO-CASTRO y FERRANDIZ, Leonardo: *Derecho Procesal Civil*, Quinta Edición, Editorial Tecnos, Zaragoza, 1949.
- RAMÍREZ LÓPEZ, Eduardo: “*Representación y Defensa de los intereses patrimoniales de la República*” en Libro Homenaje a la Procuraduría General de la República, Caracas, 1986.

- RENGEL-ROMBERG, A.: *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano*, Editorial Arte, Caracas, 1992
- RODRÍGUEZ ARJONA, Mariana: *Comentarios preliminares sobre algunas prerrogativas procesales de la Administración Pública en Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* N° 106, de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1998.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Nelson E.: *El Sistema Contencioso-Administrativo Venezolano y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Alva, S.R.L. Caracas, 1991.
- \_\_\_\_\_: *La posición especial de la Administración en el proceso contencioso-administrativo venezolano en Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, Tomo I, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981.
- RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard: *El Régimen Contencioso-Administrativo Municipal en Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994.
- \_\_\_\_\_: *Las Costas en el Amparo*, en *Liber Amicorum, Libro Homenaje a José Muci Abraham*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, año 1994.
- \_\_\_\_\_: *Los Actos Cuasijurisdiccionales*, Ediciones Centauro, Caracas, 1990.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: *Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales. Doctrina Jurisprudencial*, Editorial Ariel, 1ª Edición, Madrid, 1995.
- TÉLLEZ AGUILERA, Abel: *El Procedimiento Contencioso-Administrativo Abreviado*, Editorial Edisofer sl., Madrid, 2000.
- ZAMBRANO, Freddy: *Condena en Costas y Cobro Judicial de Honorarios de Abogados*, Editorial Atenea, Caracas, 2002.
- ZERPA, Levis Ignacio: *Las Costas en el Amparo*, en *El Amparo Constitucional en Venezuela*, publicación del Colegio de Abogados del Estado Lara.

---

\_\_\_\_\_ : *Cinco premisas básicas para la determinación del monto de los honorarios profesionales del abogado en Revista del Colegio de Abogados del Estado Lara N° 1, Barquisimeto, 1991.*

---

\_\_\_\_\_ : *Las costas procesales y los honorarios profesionales de abogados en el nuevo Código de Procedimiento Civil Venezolano en Revista de la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela N° 1, Caracas, Diciembre/1998.*

