

*El Consejo de la Judicatura ¿Órgano Administrativo con Autonomía Funcional que dicta Sentencias?**

Cosimina G. Pellegrino Pacera
Abogado

SUMARIO

INTRODUCCION

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. *La Separación de Poderes: Locke, Montesquieu.* 2. *Los Poderes del Estado y las funciones estatales en Venezuela.*

II. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

1. *Antecedentes.* 2. *Naturaleza Jurídica del Consejo de la Judicatura.* A. *Posiciones doctrinarias.* B. *Criterios jurisprudenciales (caso: Francisco Ruiz Becerra vs. Consejo de la Judicatura).* 3. *Opinión de la Procuraduría General de la República.*

III. LOS ACTOS CUASI-JURISDICCIONALES

1. *Definición.* 2. *Origen de la noción de “acto administrativo jurisdiccional” o “acto cuasi-jurisdiccional”.* 3. *Alcance jurídico de la Teoría de los actos cuasi-jurisdiccionales.* 4. *Otras posiciones.*

CONCLUSIONES

INTRODUCCION

Seguidamente, ofreceremos un estudio sobre la naturaleza del Consejo de la Judicatura y de los actos dictados en ejercicio de la función jurisdiccional por el referido órgano, con ocasión de la sentencia dictada por nuestro Supremo Tribunal en Sala Político-Administrativa, de fecha 28 de febrero de 1.985 (caso Francisco Ruiz Becerra vs. Consejo de la Judicatura). En este fallo, para la mayoría sentenciadora, el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza “tridimensional” que ejerce funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

Ahora bien, la doctrina jurisprudencial creada por nuestro Máximo Tribunal se remonta en los años 1.969 y 1.974, cuando sostuvo que las decisiones disciplinarias emanadas del Consejo de la Judicatura no son actos administrativos sino sentencias y, por tanto, excluidas del control jurisdiccional que ejerce la Corte sobre los actos de la Administración Pública.

En el presente trabajo, se podrá observar la evolución, tanto doctrinaria como jurisprudencial, de la naturaleza del Consejo de la Judicatura y sus actos dictados en ejercicio de la función jurisdiccional.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. *La Separación de Poderes. Locke. Montesquieu*

El artículo 118 de nuestra Carta Magna¹ consagra que: “Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio

* Trabajo presentado en el curso sobre *Derecho Administrativo Profundizado* a cargo del Prof. Allan R. Brewer-Carías, Central de Estudios de Postgrado, Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela.

colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”. Al respecto, la Exposición de Motivos de la Constitución señala que esta definición, relativa a la SEPARACIÓN DE LOS PODERES, introduce “la revisión que el concepto clásico de Montesquieu ha recibido en el Derecho Moderno”.

No obstante, antes de hablar de Montesquieu, el antecedente realmente importante lo constituye el Ensayo sobre el Gobierno Civil de John Locke (1690).

El sistema de gobierno descrito por Cronwell en su obra “Instrumento de gobierno”, las elaboraciones doctrinarias de la escuela iusnaturalista y, principalmente, la organización política existente en su país, Inglaterra, son los elementos que más influyen en la concepción de Locke. Su importancia es tal, que para algunos autores, el pensador inglés es visto como el creador de la doctrina de la separación y equilibrio de poderes². Señalaba Locke que: “Tenemos, pues, que la finalidad máxima y principal que buscan los hombres al reunirse en estados o comunidades, sometiéndose a un gobierno, es la de salvaguardar sus bienes; esa salvaguardia es muy incompleta en el estado de la Naturaleza. En primer lugar, se necesita una ley establecida, aceptada, conocida y firme que sirva por común consenso de norma de lo justo y de lo injusto, y de medida común para que puedan resolverse por ella todas las disputas que surjan entre los hombres. Aunque la ley natural es clara e inteligente para todas las criaturas racionales, los hombres, llevados de su propio interés, o ignorantes por falta de estudio de la misma, se sienten inclinados a no reconocerla como norma que les obliga cuando se trata de aplicarla a los casos en que está en juego su interés. En segundo lugar, hace falta en el estado de Naturaleza un juez reconocido e imparcial, con autoridad para resolver todas las diferencias, de acuerdo con la Ley establecida. Como en ese estado es cada hombre juez y ejecutor de la Ley natural, y como todos ellos son parciales cuando se trata de sí mismos, es muy posible que la pasión y el rencor los lleven demasiado lejos; que tomen con excesivo acaloramiento sus propios problemas, y que se muestren negligentes y despreocupados de los problemas de los demás. En tercer lugar, con frecuencia, en el estado de Naturaleza, se hace necesario un poder suficiente que respalde y sostenga la sentencia cuando ésta es justa, y que la ejecute debidamente. Quienes se han hecho culpables de una injusticia, rara vez dejarán de mantenerla si disponen de fuerza para ello”³.

Asimismo, Locke enuncia la teoría de que el ejercicio de estas funciones por la misma persona o grupo de personas pone en peligro la libertad. “El poder absoluto arbitrario o el gobernar sin leyes fijas establecidas, no pueden ser compatibles con las finalidades de la sociedad y del gobierno. Los hombres no renunciarían a la libertad del estado de Naturaleza para entrar en sociedad, ni se obligarían a un gobierno, no siendo para salvaguardar sus vidas, libertades y bienes, y para asegurarse la paz y la tranquilidad mediante normas establecidas de derecho y de propiedad. Es impensable que se propongan, aún si tuviesen poder para hacerlo, poner en manos de una persona o de varias un poder absoluto sobre sus personas y bienes, otorgar al magistrado fuerza para que ponga en ejecución sobre ellos arbitrariamente los dictados de una voluntad sin límites”⁴.

Ahora bien, en este sentido sostiene el Profesor Brewer-Carías que dentro de las medidas destinadas a racionalizar y limitar el poder, Locke formula una distribución de las funciones del Estado. En efecto, distingue cuatro funciones del Estado: la de legislar, la de juzgar, la de emplear la fuerza en el orden interno en ejecución de las leyes, y la de emplear la fuerza en el orden externo en defensa de la comunidad. A la primera de dichas

1. Vid. *Gaceta Oficial* N° 3.357 Extraordinario de fecha 2 de marzo de 1.984.

2. Cfr. TARRE BRICEÑO, Gustavo: “La Separación de Poderes en Venezuela”, en *Estudios Sobre La Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Tomo III. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1.979, pág. 1369 y siguientes.

3. Ensayo sobre el Poder Civil. N° 124, 125 y 126.

4. Ensayo sobre el Poder Civil. N° 137.

funciones, la de hacer las leyes, la califica de poder legislativo, “al cual los demás poderes están y deben estar subordinados”; a la tercera de dichas funciones, la califica de poder ejecutivo, comprendiendo la “ejecución de las leyes municipales de la sociedad dentro de ella misma y por encima de sus partes”, y a la cuarta de las funciones señaladas la califica de poder federativo, que comprende “el poder de la guerra y de la paz, las ligas y alianzas de las transacciones (acuerdos) con todas las personas o comunidades fuera del Estado”. De las funciones que distingue en todo Estado soberano, a la única que no califica de “poder” es a la función de juzgar, la cual se concebía en la tradición inglesa, como un atributo general del Estado”^{5 6}.

Dentro de un esfuerzo para racionalizar las funciones del Estado, la novedad de la Tesis de Locke estaba en la distinción entre la facultad de legislar y la de utilizar la fuerza en ejecución de las leyes, no siendo necesario individualizar el poder de juzgar, el cual, más aún en Inglaterra era función tradicional del Estado. Al respecto, debemos hacer notar que Locke no da un lugar especial en su clasificación al Poder Judicial, que parece incorporar al Legislativo. En este sentido, señala el tratadista Paul Janet que en la obra de Locke, el Poder Legislativo representa “el poder de determinar la ofensa, la comprensión, la reparación y la sanción”⁷. Sin embargo, interpretan algunos autores ingleses que según Locke, el Poder Judicial estaba incluido dentro del Poder Ejecutivo^{8 9}.

En todo caso, es importante destacar que Locke, se limita a racionalizar y sistematizar las funciones de todo Estado Soberano, pero realmente no formula una “teoría” de la división del poder. Sin embargo, el aporte fundamental de Locke a la división del poder está, en opinión del Profesor Brewer-Carías, en que el poder ejecutivo y el poder federativo necesariamente debían estar en las mismas manos, así como la supremacía del Poder Legislativo sobre los otros, hasta el punto, que tanto la función ejecutiva como la de juzgar, debían realizarse en ejercicio y de acuerdo a las leyes adoptadas y publicadas debidamente.

Esta concepción de Locke, formulada a finales del siglo XVII, va a tener una enorme influencia en los pensadores políticos del continente. En efecto, en el año de 1748 aparece publicado EL ESPÍRITU DE LAS LEYES, obra de Charles de Secondat, Barón de la Brède y de Montesquieu. La teoría de la división del poder que tanta influencia ha tenido en el constitucionalismo moderno, en la Revolución Francesa y en la Constitución norteamericana, tuvo su formulación fundamental en la obra de Montesquieu.

La idea central del planteamiento de Montesquieu puede resumirse de la siguiente manera:

“Todo hombre que tiene poder, tiende a abusar. Sólo se detendrá cuando encuentre límites”. “Para que no se pueda abusar del poder se requiere que por disposición de las cosas, el poder detenga al poder”.

⁵. Cfr. BREWER-CARIAS, Allan R.: *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al Constitucionalismo Moderno*. Cuadernos de la Cátedra Allan Brewer-Carías de Derecho Administrativo. Universidad Católica “Andrés Bello”, N° 1. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1992, pág. 60 y siguientes.

⁶. Cfr. BREWER-CARIAS, Allan R.: *Derecho Administrativo*. Tomo I. Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1984, p. 26 y siguientes.

⁷. Cfr. JANET, Paul: *Histoire de la science politique*. Tomo 2. Editorial Lagrange. París, 1872, pág. 333, citado por: BULNES RIPAMONTI, Cristian: *Relaciones y Conflictos entre los órganos del Poder Estatal*. Editorial Jurídica de Chile. 1967, pág. 9.

⁸. MARSHALL, Geoffrey: *Constitutional Theory*. Oxford. 1971, pág. 102, citado por: BREWER-CARIAS, Allan R.: *Op. Cit.*, p. 28

⁹. JENNINGS, Sir Ivor: *The Law and The Constitution*. London, 1972, pág. 20, citado por: BREWER-CARIAS, Allan R.: *Op. Cit.*, p. 28.

Según Montesquieu, la libertad política existe sólo en aquellos Estados donde el Poder del Estado no reside, con todas sus funciones, en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados. En este orden de ideas, antes que una división de poder, Montesquieu define, siguiendo a Locke -no cabe duda de que Locke ejerció influencias en las teorías de Montesquieu-, diversas funciones o potestades (*puissance*) del Estado: la potestad de hacer las leyes, la potestad de juzgar y la potestad ejecutora, englobando en esta última, las que Locke calificó de poder ejecutivo y federativo. “Por la primera el Príncipe o el Magistrado hace las leyes temporales o definitivas y corrige o deroga las que ya están hechas. Por la segunda hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadores, mantiene la seguridad, prevé las invasiones. Por la tercera, castiga crímenes o juzga los conflictos entre particulares”¹⁰. Agrega más adelante Montesquieu que las dos primeras son las realmente importantes¹¹ pero su concepción, no hay proposición alguna que otorgue superioridad de una de las potestades públicas sobre la otra. Concebía tan iguales a las tres potestades que así podían frenarse unas a otras como única forma de cooperación en beneficio del mantenimiento de la libertad política. En todo caso, al igual que Locke, la concepción de Montesquieu, es una concepción formulada para el absolutismo, por ello, la división del poder del soberano es más una doctrina legal que un postulado político.

Por otra parte, sostiene el autor mexicano José Ovalle Fabela que el pensador francés estaba más preocupado por encontrar una fórmula político-constitucional para evitar el abuso del poder, particularmente de las potestades ejecutiva y legislativa, a través de su no confusión íntegra en una sola persona o entidad, que de elaborar una fórmula apriorística de separación entre “poderes” formales del Estado. De manera que, para Montesquieu lo importante no era la separación orgánica de las funciones del Estado, sino la distribución mesurada de su poder entre las fuerzas sociales existentes¹².

Por tanto, lo novedoso de la división del poder en Montesquieu y que lo diferencia de la concepción de Locke, es, por una parte, la proposición de que para garantizar la libertad, las tres potestades no deben estar en las mismas manos, dividido el poder se evitan “las tentaciones a las que se somete la naturaleza humana reuniendo en las mismas manos el poder legislativo y el poder ejecutivo”¹³. “Cuando en una misma persona o en un mismo cuerpo de magistrados el Poder legislativo está unido al Poder ejecutivo, no hay libertad, porque puede temerse que el mismo Monarca o el mismo Senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente”¹⁴. Y por la otra, las potestades en la división del poder están en un plano de igualdad, de lo contrario, el poder no podría frenar al poder.

En este sentido, sostiene Madison que:

“La acumulación de todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, en las mismas manos, ya sean de uno, de pocos o de muchos, ya sean hereditarios, electivos o nombrados por sí mismo, puede quedar establecida como la verdadera definición de tiranía”¹⁵.

En consecuencia, la unión del principio de la separación de poderes con la idea de garantizar la libertad individual, es obra de Montesquieu, el cual la había tomado a su vez

¹⁰. El Espíritu de las Leyes. Libro XI.

¹¹. El Espíritu de las Leyes. Libro XI. Capítulo 6.

¹². OVALLE FABELA, José: “Principio de la División de Poderes”, en *Estudios Jurídicos en Memoria de Alberto Vásquez del Mercado*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, p. 251 y 252.

¹³. ESMEIN: *Droit Constitutionnel Français et Comparé*, p. 1246, en TARRE BRICEÑO, Gustavo: *Op. Cit.*, p. 1374

¹⁴. *El Espíritu de las Leyes. Libro XI. Capítulo 6.*

¹⁵. *El Federalista*, N° 47, citado por: TARRE BRICEÑO, Gustavo: *Op. Cit.*, p. 1374.

de Locke: sólo cuando los diversos detentadores del poder son independientes entre sí y se controlan respectivamente, dándose de esta manera el jaque -le pouvoir arrête le pouvoir-, los destinatarios del poder estarán protegidos del abuso del poder por parte de alguno de sus detentadores.

Por ello, la llamada SEPARACIÓN DE PODERES, no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes¹⁶.

2. *Los Poderes del Estado y las Funciones Estatales en Venezuela*

El régimen constitucional venezolano ha partido del supuesto de la unicidad del Poder del Estado y no de la pluralidad de poderes separados. En efecto, la noción tradicional en nuestro constitucionalismo, del Poder Público, como potestad o poder jurídico de obrar que la Constitución confiere al Estado venezolano para la realización de sus fines, fue introducida por primera vez en el texto constitucional de 1.901 y desde su consagración constitucional, el constituyente se ha cuidado de no atribuirle un sentido orgánico a la referida noción.

El Poder Público, como potestad estatal, no existe ni ha existido en la realidad político-administrativa venezolana como un ente funcionante, sino como un concepto jurídico que representa las funciones del Estado venezolano. Por ello, el Poder Público es y ha sido una situación jurídica constitucional individualizada, propia y exclusiva del Estado, mediante cuyo ejercicio éste realiza las funciones que le son propias.

Por tanto, si el principio básico es el de la unicidad del Poder Público, como potestad genérica constitucional, que permite a todos los órganos que integran la organización política del país, de actuar y cumplir los fines del Estado, sin embargo, el Poder Público no está concentrado orgánicamente sino que está distribuido tanto vertical, como horizontalmente.

En este sentido, la Constitución de 1.961, siguiendo los principios del constitucionalismo moderno, establece dos sistemas de distribución del poder. Por un lado, UN SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN HORIZONTAL DEL PODER; y por otro lado, UN SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER.

Ahora bien, la expresión "PODER PÚBLICO" que se encuentra consagrada en nuestra Carta Magna (Título V), tiene una ambivalencia. En efecto, normalmente cuando se habla de las ramas del Poder Público y de los órganos del Poder Público, se está pensando en la distribución horizontal del poder, es decir, del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. Sin embargo, en nuestra opinión, la verdadera base que está en la idea del Poder Público, es precisamente la distribución vertical del poder.

En esta forma, cuando el artículo 118 de la Constitución -norma básica en Derecho Público- dispone que "Cada una de las ramas del Poder Público, tiene sus funciones propias...", se está refiriéndose a las ramas del Poder Nacional, del Poder Estadal y del Poder Municipal, y no a las ramas del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, aun cuando contrariamente a lo establecido en las Constituciones anteriores, ellas no se identifican expresamente, sino que se presumen: al Poder Nacional se dedica íntegramente el artículo 136 y los Títulos V, VI y VII; el Poder de los Estados emana del Capítulo III del Título I; y

¹⁶. LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*. Ediciones Ariel. Barcelona, s/f, pág. 55.

el Poder Municipal resulta del Capítulo IV del mismo Título. Sin embargo, la única de las ramas del Poder Público que se califica como tal Poder, es a la rama Nacional¹⁷.

Por otra parte, el principio de distribución del Poder Público se nos plantea también, en forma horizontal en cada uno de los tres niveles territoriales (nacional, estatal y municipal). En efecto, en el nivel Nacional, el ejercicio del Poder Nacional, asignado a la República como persona jurídica, se divide a su vez en tres ramas: la legislativa nacional, la ejecutiva nacional y la judicial. Asimismo, a nivel Estatal y Municipal, hay una distribución en dos ramas: la legislativa y la ejecutiva.

De manera que, el Poder Público, si bien en forma vertical se divide en Poder Nacional, Estatal y Municipal, en forma horizontal, el nivel Nacional, tradicionalmente se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y, el nivel Estatal y Municipal en Legislativo y Ejecutivo.

Ahora bien, esta distribución horizontal del Poder Público, provoca una SEPARACIÓN ORGÁNICA DE PODERES en los diversos niveles político-territoriales: en el nivel Nacional, una separación orgánica de poderes, en base al ejercicio por tres grupos de órganos de los Poderes Legislativo Nacional, Ejecutivo Nacional y Judicial (Cámaras Legislativas, Presidente de la República y sus órganos; y, Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales, respectivamente), a los cuales deben agregarse los órganos con autonomía funcional que escapan a la división orgánica clásica (Contraloría General de la República, Ministerio Público, Consejo de la Judicatura, Consejo Supremo Electoral); en el nivel estatal, una separación orgánica de poderes en base al ejercicio por dos grupos de órganos de los Poderes Legislativo estatal y Ejecutivo estatal (Asambleas Legislativas y Gobernadores, respectivamente), y en el nivel Municipal, una separación orgánica de poderes en base al ejercicio por dos grupos de órganos de los Poderes Legislativo Municipal y Ejecutivo Municipal (Concejo Municipal y Alcaldes, respectivamente).

En este sentido, desde el punto de vista de la distribución horizontal del Poder Público, en Venezuela hay un sistema de separación orgánica de poderes el cual está claramente establecido en nuestra Carta Magna, entre los órganos que ejercen el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. No obstante, el prenombrado sistema se ve flexibilizado por el propio texto constitucional, al consagrar órganos que no encajan exactamente dentro de la trilogía clásica de los poderes y que tienen una autonomía funcional respecto de los órganos que ejercen esos tres poderes clásicos.

Por otra parte, si bien puede decirse que en nuestro país rige el principio de la separación orgánica de poderes, ello no implica que cada uno de los órganos que ejercen los tres poderes del Estado siempre tenga el ejercicio exclusivo de alguna función estatal específica. Al respecto, la Corte Federal, en fecha 19 de junio de 1.953, con ponencia del Vocal Ibrahim García, sentenció que si bien cada uno de los tres Poderes tiene definida su propia esfera de actuación: el Legislativo, para dictar la Ley, reformarla y revocarla; el Ejecutivo, para ejecutarla y velar por su cumplimiento; el Judicial para interpretarla y darle aplicación en los conflictos surgidos, la demarcación de la línea divisoria entre ellos no es excluyente, ya que en muchos casos esos Poderes ejercen funciones de naturaleza distinta de las que privativamente les están atribuidas.

Es decir, que la división del Poder Público en ramas y la distribución de su ejercicio entre diversos órganos, NO COINCIDE EXACTAMENTE CON LA SEPARACIÓN DE LAS FUNCIONES ESTATALES. En este sentido, en sentencia de fecha 18 de julio de 1.963, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, con ponencia del Magistrado Alejandro Osorio, asentó:

¹⁷. Cfr. BREWER-CARIAS, Allan R.: *Derecho Administrativo*. Tomo I. Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1984, p. 217.

“Lejos de ser absoluto, el principio de la separación de los poderes la doctrina reconoce y señala el carácter complementario de los diversos organismos a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones; de suerte que unos y otros, según las atribuciones que respectivamente les señalan las leyes, realizan eventualmente actos de índole distinta a las que por su naturaleza les incumbe.

La doctrina establece que la división de poderes no coincide plenamente con la separación de funciones, pues corrientemente se asignan al Poder Legislativo potestades típicas administrativas y aun jurisdiccionales y al Poder Judicial funciones administrativas, como en el caso de nombramiento de jueces que hace este mismo Tribunal y de la firma de libros de comercio o de registro civil que hacen los jueces de instancia; y a la inversa, se atribuyen al Poder Ejecutivo, funciones legislativas como la reglamentación parcial o total de las leyes, sin alterar su espíritu, propósito o razón, que es considerada como el ejemplo más típico de la actividad legislativa del Poder Ejecutivo... En otros casos la autoridad administrativa imparte justicia, decide una controversia entre partes litigantes en forma similar a como lo hace la autoridad judicial...” (subrayado nuestro).

Por tanto, el hecho de que exista una separación orgánica de poderes, no implica que cada uno de los órganos que lo ejercen tengan necesariamente el ejercicio exclusivo de ciertas funciones, pues paralelamente a las funciones propias de cada órgano del Estado, estos ejercen funciones que por su naturaleza son similares a las que ejercen otros órganos estatales. Al respecto, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencias de fecha 27 de mayo de 1.968 y 09 de julio de 1.969, ratificó el criterio asentado por esta Sala en fallo del 18.07.63.

Igualmente, en fallo de la referida Sala, de nuestro Máximo Tribunal (S. 17.7.80), se reconoció que:

“... el Reglamento ha sido dictado por el Congreso en ejercicio de la potestad reglamentaria inherente a la función administrativa, que si bien es propia del Ejecutivo no excluye su ejercicio disminuido por parte de las demás ramas del Poder Público. En efecto, aun cuando el texto constitucional admite el principio clásico de la separación de Poderes no quiere decir ello que ésta se funda en territorios jurídicos infranqueables, puesto que si es cierto que cada uno de los órganos estatales tiene señalada definitivamente las funciones que le son privativas y excluyentes, ello no obsta para que sean titulares, excepcionalmente de funciones que correspondan a los otros. De allí que, como lo ha reconocido la doctrina y la propia Corte en anterior oportunidad, no toda la actividad del Poder Ejecutivo es ejecución y administración, ni toda la actividad de los poderes Legislativo y Judicial es normación o jurisdicción” (subrayado nuestro).

De lo transcrito, podemos afirmar que el concepto de funciones del Estado es distinto al de poderes del Estado. El Poder Público, sus ramas o distribuciones, constituye en sí mismo, una situación jurídica constitucional individualizada, propia y exclusiva del Estado, mediante cuyo ejercicio éste realiza las funciones que le son propias. Las funciones del Estado, por su parte, constituyen las actividades propias e inherentes al Estado. Por tanto, la noción de poder es previa a la de función; ésta se manifiesta como una actividad estatal específica realizada en ejercicio del Poder Público de una de sus ramas o distribuciones, por lo que no puede existir una función estatal sino cuando se realiza en ejercicio del Poder Público. Sólo cuando hay ejercicio concreto del Poder Público, es que se realiza una función estatal.

Ahora bien, en el mundo contemporáneo podemos distinguir que las diversas funciones del Estado se reducen a cuatro: **NORMATIVA, POLÍTICA, ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL.**

Con respecto a la función normativa del Estado, es aquella actividad estatal que se manifiesta en la creación, modificación o extinción de normas jurídicas de validez general. En este sentido, la función normativa del Estado, si bien se atribuye como función propia a los órganos que ejercen el Poder Legislativo (art. 20, ord. 1º; 29, ord. 2º y 139 C.R.V.), también es ejercida por otros órganos del Poder Público. En efecto, el Presidente de la República y otros órganos ejecutivos al dictar Decretos-Leyes y Reglamentos; y, ciertos Tribunales de la República al dictar los reglamentos reguladores de las respectivas circunscripciones judiciales. Por tanto, si bien la referida función es propia de las Cámaras Legislativas, no es una función que se ejerza, exclusivamente, por las referidas Cámaras Legislativas, no es una función que se ejerza, exclusivamente, por las referidas Cámaras Legislativas, pues los otros órganos estatales también la ejercen. No obstante, lo que sí es función privativa y exclusiva de las Cámaras Legislativas, es el ejercicio de la función normativa en una forma determinada: en ejecución directa de atribuciones constitucionales y mediante la emisión de ciertos actos estatales denominados LEYES.

Otra función del Estado, es la función política, la función de conducción y ordenación política de la sociedad. La función política, se ejerce en ejecución directa de atribuciones constitucionales. Por tanto, la mencionada función es de rango legal.

Al respecto, es la propia Constitución la que nos permite identificar a nivel Nacional, Estatal y Municipal una función política. Por ejemplo, con relación al nivel Estatal, cuando el artículo 21, el cual se refiere al órgano que ejerce el Poder Ejecutivo de los Estados, dispone que: “El *Gobierno* y administración de cada Estado corresponde a un Gobernador”. Asimismo, en el ámbito municipal, cuando el artículo 27 de la Constitución, consagra que: “La Ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, *gobierno* y administración de los Municipios...” y, el artículo 30 *ejusdem*, cuando dispone: “Es de la competencia municipal, el *gobierno* y administración de los intereses peculiares de la entidad...”. Por otra parte, esto mismo lo podemos constatar a Nivel Nacional, no precisamente en la forma en que la Constitución se refiere a las competencias estatales y municipales, pero sí, indirectamente, cuando enumera las funciones del Presidente de la República en el artículo 190, así como lo previsto en los artículos 240 y siguientes de nuestra Carta Magna (al declarar el estado de emergencia; al convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; al decretar la suspensión o restricción de las garantías constitucionales) (subrayado nuestro).

Ahora bien, el gobierno, dentro de este contexto, tiene que ser entendido, como tarea esencialmente estatal, de conducción política de la sociedad en los diversos niveles del sistema de distribución vertical del Poder.

Por tanto, si bien el ejercicio de la función política es una función propia de los órganos ejecutivos (Presidente de la República, Gobernador y Alcalde) en ejercicio del Poder Ejecutivo, no es una función que se ejerza con carácter exclusivo, pues otros órganos estatales pueden ejercerla. En efecto, las Cámaras Legislativas en ejercicio del Poder Legislativo también realizan la función política, sea a través de actos parlamentarios sin forma de Ley (Artículo 150, ord. 6 C.R.V.), sea mediante Leyes (Ley que decreta una amnistía: Artículo 139 C.R.V.). Sin embargo, lo que es exclusivo de uno u otro órgano es, la forma de su ejecución en los casos autorizados por la Constitución: la función política mediante decretos ejecutivos (actos de gobierno), se realiza en forma exclusiva por el Presidente de la República; y, mediante Leyes o actos parlamentarios sin forma de Ley por las Cámaras Legislativas.

Con respecto a los actos de gobierno, debemos señalar que los mismos se determinan por la concurrencia de dos notas:

1. Son actos estatales de ejecución inmediata de la Constitución. En consecuencia, se encuentran desvinculados de la ley formal y provistas de análoga eficacia.

2. Dimanan del ejercicio de una actividad atribuida al gobierno, considerando a éste como el conjunto de órganos superiores del Poder Ejecutivo, separados -al menos funcionalmente- de la administración¹⁸.

Por otra parte, el Estado también ejerce la función administrativa, a través de la cual entra en relación con los particulares. En este caso, el Estado es parte de la relación jurídica que se establece entre la Administración y los particulares, como sujeto de derecho gestor del interés público. Es decir, que la función administrativa se caracteriza por consistir en la gestión del interés público, realizada por el Estado actuando como sujeto de derecho.

En este sentido, nuestro Máximo Tribunal, en Sala Político-Administrativa asentó lo siguiente:

“En el acto administrativo, propiamente dicho, el Estado es titular de un interés público y actúa frente a intereses privados, es parte de la actuación, es un sujeto de la relación jurídica que el acto supone o implica, y trata de realizar determinados fines, aun cuando sometido a la Ley, relacionándose con otros sujetos de derecho. No realiza una función creadora dentro del ordenamiento jurídico, que es la función legislativa, ni conoce ni decide acerca de las pretensiones que una parte esgrime frente a la otra, que es la función judicial, sino que es sujeto de derecho, titular de intereses, agente propio de la función administrativa” (S. 18.07.63).

De manera que, la función administrativa, como actividad privativa e inherente del Estado mediante la cual sus órganos al gestionar el interés público entran en relaciones jurídicas con los particulares, como sujeto de derecho, se ejerce por los tres grupos de órganos estatales en ejercicio del Poder Público, es decir, que la función administrativa, si bien es una función propia de la Administración, no es una función privativa y exclusiva de ella, pues los otros órganos estatales también la ejercen dentro del ámbito de sus respectivas competencias constitucionales y legales. Además, el acto administrativo, como concreción típica pero no única del ejercicio de la función administrativa, puede emanar de todos los órganos estatales en ejercicio del Poder Público, teniendo en todo caso carácter sublegal, es decir, sometida a la Ley y realizada en ejecución de la Ley.

Finalmente, tenemos la función jurisdiccional, que consiste en resolver controversias entre partes, declarando el derecho aplicable a casos concretos. Una de las funciones esenciales al Estado, es la de resolver conflictos entre sujetos de derecho. Esta es tarea esencial de los entes estatales, particularmente de los órganos que ejercen el Poder Judicial (la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales: art. 204 C.R.V.). Pero ello no implica que se trate de una atribución exclusiva y excluyente, sino por el contrario, los otros órganos estatales pueden ejercer la función jurisdiccional.

Sin embargo, lo que sí es una función privativa y exclusiva de los Tribunales, es el ejercicio de la función jurisdiccional en una forma determinada: mediante actos con fuerza de cosa juzgada denominados SENTENCIAS.

¹⁸ . Cfr. MOLES CAUBET, Antonio: *Lecciones de Derecho Administrativo (Parte General)*. Alirio Dorante Editor, s/f, p. 117.

En consecuencia, podemos afirmar que en Venezuela existe una separación de poderes, más no una separación orgánica de funciones. Es decir, que si bien hay una atribución de estas funciones básicas del Estado a un órgano que la ejerce normal y naturalmente, sin embargo, no es con carácter exclusivo, ni excluyente^{19 20}.

II. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

Como quedó señalado supra, la función jurisdiccional es propia de los Tribunales, mas no exclusiva ni excluyente, pues todos los órganos del Estado pueden ejercerla cuando resuelven conflictos entre partes, entre sujetos de derecho. Por tanto, además de los órganos judiciales, otros órganos del Estado ejercen la función jurisdiccional. Sin embargo, sí es exclusiva de los Tribunales cuando se realiza a través de un acto determinado con fuerza de cosa juzgada, denominado SENTENCIA. Aquí, es la sentencia, como acto estatal, la que es de emanación exclusiva de los Tribunales, no el ejercicio de una determinada función.

Por tanto, debemos señalar que lo judicial, no es igual a lo jurisdiccional. Lo judicial se refiere al ejercicio del Poder Judicial por los órganos del Poder Judicial; lo jurisdiccional es una tarea esencial del Estado para resolver conflictos entre partes, sean cuales sean los sujetos de derecho involucrados.

En efecto, un ejemplo típico de esta distinción, entre lo judicial y lo jurisdiccional, es el Consejo de la Judicatura, que no siendo un órgano judicial, sino un órgano administrativo con autonomía funcional, ejerce entre otras funciones, la función jurisdiccional.

Ahora bien, antes de entrar a analizar el ejercicio de la función jurisdiccional por parte del Consejo de la Judicatura, se hace necesario hacer algunas consideraciones.

1. *Antecedentes*

La idea de crear el Consejo de la Judicatura pertenece al doctor Rafael Caldera, quien la expuso por primera vez, en su nombre y en representación de los demócratas cristianos, ante la Asamblea Nacional Constituyente, en el año de 1.947, y posteriormente, durante la discusión de la Constitución de 1.961.

En este caso, el doctor Caldera, propuso un nuevo esquema del Poder Judicial destinado a romper con la estructura tradicional que la hacía dependiente e ineficaz. Una de las piezas fundamentales de su tesis renovadora es el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, con la finalidad de asegurar la independencia del referido Poder, de impedir el politicismo en el nombramiento de los Magistrados y de garantizarles a éstos los beneficios de la carrera judicial.

Asimismo, planteó que la integración del Consejo, como la delimitación de sus funciones, debían establecerse en la Constitución para evitar que los legisladores, movidos por la pasión política del momento, desnaturalizaran la iniciativa.

En este orden de ideas, el precitado doctor, al proponer la idea de creación del Consejo de la Judicatura, tuvo por modelos, los organismos similares de Francia e Italia que ya

¹⁹ . Cfr. BREWER-CARIAS, Allan R.: *Instituciones Políticas y Constitucionales*. Tomo I. Universidad Católica del Táchira. Editorial Jurídica Venezolana. 2da. Edición, Caracas-San Cristóbal, 1985, p. 407 y siguientes.

²⁰ . Cfr. BREWER-CARIAS, Allan R.: "El Problema de la Definición del Acto Administrativo", en *Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez*. Tomo I. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Derecho Público. Caracas, 1984, p. 61-63.

existían. En ambos países, el órgano fue creado por la Constitución, la cual determinó su composición y atribuciones fundamentales²¹.

La Constitución de la República francesa, aprobada por referéndum popular el 13 de octubre de 1.946, incluía en el Título IX el artículo 83 que dispone:

“El Consejo Superior de la Magistratura se compone de catorce miembros:

El Presidente de la República, Presidente; el Guarda Sellos, Ministro de Justicia, Vicepresidente; seis personalidades elegidas para un período de seis años, por la Asamblea Nacional, fuera de su seno, por mayoría de dos tercios, debiéndose elegir también seis suplentes en las mismas condiciones.

Seis personalidades designadas como sigue: cuatro Magistrados elegidos por seis años, en representación de cada una de las categorías de Magistrados, en las condiciones previstas por la ley, con cuatro suplentes en las mismas condiciones. Dos miembros designados por seis años por el Presidente de la República fuera del Parlamento y de la Magistratura, pero en el seno de las profesiones judiciales, con dos suplentes elegidos en las mismas condiciones.

Las decisiones del Consejo Superior de la Magistratura se tomarán por mayoría de votos. En el caso de empate decide el Presidente”.

Por su parte, la Constitución de la República italiana, promulgada el 27 de diciembre de 1.947 para entrar en vigencia el 1° de enero de 1.948, incluía dentro del Título IV (La Magistratura) los artículos que se transcriben a continuación:

“104. La Magistratura constituye un orden autónomo e independiente de otro poder.

El Consejo Superior de la Magistratura es presidido por el Presidente de la República. De él forman parte de derecho el Primer Presidente y el Procurador General de la Corte de Casación.

Los otros componentes son elegidos por las dos terceras partes, de todos los Magistrados ordinarios entre los pertenecientes a las diversas categorías, y por una tercera parte, por el Parlamento en sesión común entre los profesores ordinarios de universidad en materias jurídicas y abogados después de quince años de ejercicio.

El Consejo elige un Vicepresidente entre los componentes designados por el Parlamento.

Los miembros electivos del Consejo duran en el cargo cuatro años y no son inmediatamente reelegibles.

No pueden, mientras permanezcan en el cargo, estar inscritos en los registros de la profesión, ni formar parte del Parlamento o de un Consejo regional”.

²¹ . PETIT DA COSTA, Jesús A.: “El Consejo de la Judicatura”, en *Estudios Sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Tomo IV. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1979, p. 2391 y siguientes.

“105. Corresponde al Consejo Superior de la Magistratura, según las normas del ordenamiento judicial, las designaciones, las asignaciones y los traslados, las promociones y las medidas relativas a los Magistrados”.

Con respecto al caso italiano, el autor Paolo Biscaretti di Ruffia, sostiene que la Constitución establece los principios esenciales de la estructura y el funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura²².

Igualmente, sostiene el citado autor que el Consejo cumple funciones de propuesta, de consulta y deliberativas, nombrando las comisiones examinadoras de los concursos y actuando como órgano de apelación de la comisión permanente de escrutinio, que se ocupa del análisis y la situación de los jueces, según turnos de antigüedad. Es decir, que la finalidad del órgano es la de GARANTIZAR LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL²³.

Para los italianos, el Consejo Superior de la Magistratura no representa el vértice de la función judicial, por cuanto sólo es un órgano que garantiza la independencia de la misma. Además, hay que indicar, que en el prenombrado órgano están representadas las tres ramas del Poder Público (ejecutivo, legislativo y judicial).

Por lo tanto, el planteamiento hecho por el doctor Caldera en 1.947, dio origen al artículo 213 de la Constitución del mismo año, incluido dentro del Capítulo V (del Poder Judicial) del Título VII (del Poder Nacional). Redactado de la siguiente manera:

“Artículo 213.- La ley podrá establecer un Consejo Supremo de la Magistratura con representantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a fin de asegurar la independencia, eficacia y disciplina del Poder Judicial y la efectividad de los beneficios en éste de la Carrera Administrativa. Determinará, asimismo, el número y forma de elección de dichos representantes, y las atribuciones que, dentro de los límites de sus finalidades, requiera el citado organismo”.

Suprimida esta disposición en la Constitución del año 1.953, que sustituyó la anterior durante la dictadura, su creación volvió a plantearse en el seno de la Comisión Redactora de la Constitución de 1.961. En ella se enfrentaron dos posiciones. La del doctor Caldera, quien propuso un artículo concebido en los términos siguientes: “El Consejo de la Judicatura estará integrado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Ministro del ramo, el Fiscal General de la República y los demás miembros que determina la ley. En él se dará adecuada representación al Congreso y a las distintas ramas de la Judicatura”. Por el contrario, el senador Martín Pérez Guevara, representante de la mayoría parlamentaria, sostuvo que la creación del Consejo de la Judicatura debía dejarse a la ley y al efecto presentó un proyecto de artículo que comenzaba así: “La Ley Orgánica respectiva podrá crear el Consejo de la Judicatura...”.

En este sentido, la fórmula de transacción fue el artículo 217 del texto definitivo, redactado de la siguiente manera:

“Artículo 217.- La ley orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la

²². BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Derecho Constitucional*. Madrid. Tecnos, 1965, citado por: PETIT DA COSTA, Jesús: *Op. Cit.*, p. 2396

²³. BISCARETTI DI RUFFIA, Pablo: *Derecho Constitucional*. Tr.p. Lucas Verdu. Madrid. Tecnos, 1965, p. 513 y siguientes, citado por: SAGUEZ, Néstor Pedro: *Reforma Judicial*. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, S.R.L., Buenos Aires, 1978, p. 44.

carrera judicial. En él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público”.

En este orden de ideas, la Exposición de Motivos de nuestra Carta Fundamental, explica lo siguiente:

“La creación del Consejo de la Judicatura fue motivo de largos debates en el seno de la Comisión. Se opinó que el Consejo de la Judicatura debía estar integrado únicamente por miembros del Poder Judicial. Sin embargo, fue criterio predominante en la Comisión que era necesario asegurar adecuada representación a las otras ramas del Poder Público. Con ello se persigue ofrecer al Poder Judicial el concurso del Poder Legislativo y del Ejecutivo, que tan necesario es para su fortalecimiento. Por otra parte se pensó que el Consejo de la Judicatura podría tener atribuciones tales como la elección de los jueces, la preparación del presupuesto *, la coordinación de servicios y el establecimiento efectivo de la carrera judicial, que no son atribuciones de una sola sino de las otras ramas de los poderes **. En ello la Comisión ha sido, además, consecuente con el criterio de que la independencia de los poderes no excluye la colaboración de éstos en la realización de los fines del Estado” (*De la rama del Poder Público) (**Técnicamente: “de las otras ramas del Poder Público Nacional”).

De lo anterior podemos inferir los siguientes aspectos:

1. La Constitución establece y precisa los fines del Consejo de la Judicatura.
2. La Constitución impone al legislador la obligación de crear este órgano dejando a su criterio la oportunidad de hacerlo.
3. Será la Ley la que fije la organización y las atribuciones las cuales deben corresponderse con los fines señalados por la Constitución.

En este sentido, se dictó en el año de 1.956 la Ley Reformatoria del Estatuto Orgánico del Poder Judicial²⁴, mediante el cual se dispuso en su artículo 121 que:

“En la Capital de la República funcionará el Consejo Judicial organismo compuesto de cinco miembros ...”

Con posterioridad, en el año de 1.969 se promulgó la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Judicial²⁵, en la cual se consagró en su artículo 34 la creación del Consejo de la Judicatura. Años más tarde, en fecha 07 de octubre de 1.988 se dicta la Ley²⁶, que con carácter orgánico regula la organización, funcionamiento y competencia del Consejo de la Judicatura, órgano administrativo encargado de ejercer el gobierno judicial (artículo 1°).

4. Para evitar equívocos, la Constitución establece expresamente la representación de las otras ramas del Poder Público Nacional.

5. Con la misma intención se deja sentado en la Exposición de Motivos que no puede estar integrado únicamente por miembros del Poder Judicial.

6. Con el mismo objeto se enuncian en dicha exposición algunas de sus posibles atribuciones.

²⁴. Vid. *Gaceta Oficial* N° 493 Extraordinario de fecha 1 de agosto de 1.956.

²⁵. Vid. *Gaceta Oficial* N° 1.333 Extraordinario de fecha 16 de septiembre de 1.969.

²⁶. Vid. *Gaceta Oficial* N° 34.068 de fecha 07 de octubre de 1.988.

2. *Naturaleza Jurídica del Consejo de la Judicatura*

A. *Posiciones doctrinarias*

El Consejo de la Judicatura, tal como lo prevé la norma constitucional, es un organismo destinado a asegurar “la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales”, y asimismo, a “garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial”. Esta determinación de fines, que configura la naturaleza del organismo se repite en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, que dispone:

“Artículo 1º.- La presente Ley tiene por objeto la organización, funcionamiento y competencia del Consejo de la Judicatura, con el propósito de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garantizar a los Jueces los beneficios de la Carrera Judicial.

El Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo encargado de ejercer el gobierno judicial, conforme a las disposiciones de la Constitución y Leyes de la República” (subrayado nuestro).

En este sentido la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura explica lo siguiente:

“La reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Judicial en el año de 1.969, creó el Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, directo del Poder Judicial, previsto en el artículo 217 de la Constitución Nacional. Este hecho evidente ha determinado la urgente necesidad de un instrumento jurídico propio, orgánico y sistemático, capaz de hacer posible el cumplimiento de sus altas funciones previstas en el señalado Artículo de la Carta Fundamental. Este organismo de rango constitucional fue creado con el propósito de hacer posible que el ingreso, ascenso, traslado y disciplina de los Jueces fuera ejercido con plena autonomía, en atención al señalamiento que hace el constituyente en el Título VII de la Constitución Nacional, cuando al referirse al Poder Judicial, ubica a la Corte Suprema de Justicia como su organismo de mayor rango de expresión jurisdiccional y al *Consejo de la Judicatura como organismo esencialmente administrativo*, complejo, garante de la independencia, eficacia, disciplina y decoro del Poder Judicial, a la par que garantiza a los jueces los beneficios de la Carrera Judicial” (subrayado nuestro).

Por lo tanto, el prenombrado Consejo es un órgano de naturaleza administrativa como lo declara tajantemente su Ley, enmarcado dentro de lo que se ha llamado en doctrina “las administraciones con autonomía funcional”, independiente por tanto, de los órganos que ejercen los tres clásicos poderes del Estado.

Por otra parte, sostiene la autora Armida Quintana que el Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo, que podría ejercer, si fuera el caso, y con carácter eventual, atribuciones legislativas o jurisdiccionales al igual que las funciones administrativas, jurisdiccionales o legislativas que también incidentalmente ejercen órganos de las otras ramas del Poder Público. No obstante, la posibilidad de ejercicio accidental de funciones diferentes a las que por naturaleza le corresponden, en virtud de estar enmarcado dentro de la organización administrativa venezolana el análisis de las atribuciones que la Ley le otorga como propias al Consejo de la Judicatura, revela que todas, sin excepción, son de estricto carácter administrativo, ya que no aparece atribuido al prenombrado órgano la posibilidad de dirimir conflictos entre partes (función jurisdiccional), ni tampoco la de crear normas

reglamentarias que incidan en la esfera de actuación de los administrados para tipificar el ejercicio de una potestad legislativa en sentido material²⁷.

Sin embargo, el Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo con plena autonomía y sus atribuciones son propias e inherentes a las autoridades administrativas.

Además, en opinión del autor José González Escorche, el prenombrado Consejo, como *ente administrativo* de cooperación, de vigilancia y de razón social, jamás puede imbuirse en lo atinente al gobierno del Poder Judicial, ni esgrimir la orientación y vigencia de la jurisdicción, pues estas funciones corresponden netamente a la Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales de la República, los cuales al aplicar el espíritu y propósito de las leyes nacionales aseguran una solución equitativa del caso concreto debatido. Es decir, que para el referido autor el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa encargado de velar por el decoro de nuestros Tribunales, de hacer valer la autonomía e independencia del Poder Judicial y proteger el Estado de Derecho, así como garantizarle a los jueces y al personal tribunalicio remuneraciones acordes con el caos inflacionario de la economía venezolana²⁸.

Por tanto, debemos entender que el Consejo de la Judicatura no es un órgano legislativo, ni ejecutivo, ni judicial en sentido clásico, sino un órgano administrativo con autonomía funcional en el sentido de que no tiene dependencia jerárquica con ninguno de los tres grupos de órganos clásicos del Estado. Es parte de la organización administrativa del Estado, pero no es parte del Ejecutivo Nacional en su sentido clásico, porque no tiene dependencia jerárquica respecto del Presidente de la República, sin embargo a pesar de ello, el Consejo de la Judicatura forma parte de lo que genéricamente denominamos Administración Pública y en particular, de la Administración Pública Nacional, el cual tiene a su cargo velar por una administración de justicia adecuada.

En este sentido, el referido Consejo como órgano administrativo con autonomía funcional, que es parte de la organización administrativa del Estado, ejerce las funciones que caracterizan a éste. En efecto, ejerce función administrativa cuando se le atribuye la facultad de nombrar jueces, de fijar sus remuneraciones, de otorgar jubilaciones y de preparar y manejar el presupuesto de los Tribunales; ejerce función normativa cuando se le atribuye la facultad para dictar su propio reglamento y el de los concursos para el nombramiento de jueces; y, ejerce función jurisdiccional al dictar decisiones sobre cuestiones disciplinarias.

Ahora bien, con respecto a la función jurisdiccional debemos indicar lo siguiente, si bien el Consejo de la Judicatura no tiene naturaleza judicial, es decir que no es un órgano judicial, no obstante ejerce función jurisdiccional. En efecto, cuando el prenombrado órgano administrativo con autonomía funcional juzga con verdadera imparcialidad a los jueces, está ejecutando una actividad jurisdiccional. Sin embargo, sus decisiones no son sentencias, sino actos administrativos, ya que el único órgano que dicta sentencias es la Corte Suprema de Justicia y los demás Tribunales de la República en ejercicio del Poder Judicial. Por consiguiente, las decisiones emanadas del Consejo de la Judicatura en ejercicio de la función jurisdiccional son actos administrativos y por ende, sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa por mandato del artículo 206 de nuestra Carta Fundamental, que dispone:

²⁷. QUINTANA M., Armida: La Independencia del Poder Judicial, en *Revista de Derecho Público* N° 40, Octubre-Diciembre 1.989. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1.990, págs. 22-25.

²⁸. GÓNZALEZ ESCORCHE, José: *El Proceso Administrativo de la Judicatura*. Paredes Editores. Caracas, 1.991, pág. 54 y siguientes.

“Artículo 206.- La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema 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, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

Por otra parte, debemos considerar que antes de ser promulgada la vigente Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, la doctrina patria no era unánime en cuanto a la naturaleza jurídica del prenombrado órgano.

En efecto, la circunstancia de que el Título VII de la Constitución (del Poder Judicial y del Ministerio Público), comprenda la norma referente al Consejo de la Judicatura, había planteado como materia de discusión, si dicho organismo constituía o no un órgano del Poder Judicial. Al respecto, sostenía el doctor René De Sola²⁹ que obligado como está el Consejo de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales, era lógico que la Ley que lo creara le otorgara las facultades jurisdiccionales imprescindibles para el cumplimiento de su misión. Por consiguiente, en opinión del citado autor, el Consejo de la Judicatura era un órgano de carácter judicial y que así lo hizo la Ley Orgánica del Poder Judicial al momento de su creación y la Ley de Carrera Judicial³⁰, al disponer que contra las decisiones del Consejo de la Judicatura en materia disciplinaria no se dará recurso alguno (artículo 62).

Asimismo, el doctor Petit Da Costa sostenía que el prenombrado Consejo era un órgano del Poder Judicial, sin embargo, sus funciones no eran jurisdiccionales sino administrativas³¹.

Por otra parte, otros autores eran partidarios de que el Consejo de la Judicatura debía ser un órgano administrativo. Por consiguiente, los partidarios de esta tesis, sostenían que si bien el prenombrado órgano puede dictar decisiones jurisdiccionales, al no provenir éstas de una autoridad judicial, tienen que ser calificadas como actos administrativos y, sometidos, por tanto, al control de la jurisdicción contencioso-administrativa³². Asimismo, consideraban que los únicos recursos excluidos contra sus decisiones disciplinarias eran los administrativos, pero no así el recurso contencioso-administrativo consagrado en el artículo 206 de nuestra Carta Magna.

En todo caso, al ser promulgada en el año de 1988, la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, no cabe la menor duda de que por expresa voluntad legislativa, el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa (artículo 1º).

B. *Criterios jurisprudenciales (caso Francisco Ruiz Becerra vs. Consejo de la Judicatura)*

En fecha 28 de febrero de 1.985 la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, bajo la ponencia del Presidente de la Sala, Magistrado René De Sola, dictó una sentencia que causó honda preocupación en la opinión jurídica nacional.

²⁹. DE SOLA, René: ¿Deberá sobrevivir el Consejo de la Judicatura?, en *Revista del Consejo de la Judicatura*. Enero/Junio. Año 10. Caracas, 1.985.

³⁰. Vid. *Gaceta Oficial* N° 2.711 Extraordinario de fecha 30 de diciembre de 1.980

³¹. PETIT DA COSTA, Jesús A.: *Op. Cit.* pág. 2417 y siguientes.

³². DE SOLA, René: *Op. Cit.*, pág. 164.

El fallo en cuestión declaró INADMISIBLE el recurso de anulación interpuesto por el Juez FRANCISCO RUIZ BECERRA contra el acto destitutorio del cual fue objeto por el CONSEJO DE LA JUDICATURA, y en el cual la mayoría sentenciadora acogió una tesis que la jurisprudencia de la misma Sala había desechado mediante pronunciamientos unánimes y reiterados de sus integrantes, lo que se traduce en un giro jurisprudencial que muchos interpretan como una involución en el proceso de desarrollo del Derecho Administrativo patrio³³.

Para la mayoría sentenciadora, no es cierto que en Venezuela “el Poder Judicial tenga el monopolio de la administración de justicia, ni que sean los tribunales los únicos órganos estatales que puedan producir actos jurisdiccionales de la misma naturaleza de los que constituyen la función propia y primordial de aquéllos”.

Esto parece haber sido afirmado para justificar que, aunque ni el Consejo de la Judicatura ni las decisiones que éste dicte en materia disciplinaria tienen la naturaleza de “judicial”, de todas maneras puede conducirse como un órgano “jurisdiccional” que puede adoptar decisiones “jurisdiccionales”³⁴.

De este modo un elemento de base fundamental para la sentencia sería la distinción entre lo “judicial” y lo “jurisdiccional”.

Continúa la sentencia haciendo suyas las consideraciones de un auto del 15 de mayo de 1.980, dictado por el Presidente de la Sala actuando como Juez de Sustanciación, donde quedó, para la mayoría sentenciadora, “definitivamente reconocida la función jurisdiccional que como juez natural, independiente y autónomo, realiza el Consejo de la Judicatura cuando actúa en materia disciplinaria”.

Por eso en lugar de afirmar, como pretendía el recurrente, que el Consejo de la Judicatura es un órgano pura y simplemente administrativo que dicta actos administrativos, la mayoría sentenciadora llegó a la conclusión de que “quíerese o no el Consejo de la Judicatura es un organismo tridimensional, una de cuyas más importantes y delicadas funciones la constituye sus decisiones jurisdiccionales en materia disciplinaria”.

En fin, la sentencia, luego de distinguir, por una parte, la naturaleza del Consejo de la Judicatura de aquellos órganos estatales que cumplen similares funciones en Francia y en Italia, y, por la otra, luego de afirmar categóricamente que “las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura no son actos administrativos, sino sentencias de carácter jurisdiccional similares a los que podrían dictar los Tribunales de la República”, concluye que: “El análisis estricto realizado por la Corte aplicando tanto el criterio material como el orgánico para determinar la naturaleza de los actos emanados del Consejo de la Judicatura, le ha permitido distinguir claramente los de carácter administrativo de los que como órgano disciplinario le corresponde dictar por mandato constitucional. Por eso, cuando se ha tratado de actos organizatorios de los servicios judiciales, no ha dudado en someterlos al control de su potestad contencioso-administrativa (nulidad de las resoluciones de nombramiento de jueces). En cambio, frente a una actuación disciplinaria directamente relacionada con el ejercicio de la función jurisdiccional de los jueces, la Corte se declara incompetente para ejercer ese mismo tipo de control”.

En síntesis, la decisión se fundamentó en los siguientes postulados:

³³. RAUSSEAU VALDERRAMA, Alberto: *Las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, ¿nuevos actos excluidos del control jurisdiccional?*, en Revista de la Fundación Procuraduría General de la República. Año 2. Número 2. Caracas, 1.987, pág. 123 y siguientes.

³⁴. Dictamen de la Procuraduría General de la República: *Consejo de la Judicatura. Régimen de recurribilidad de sus actos*, en Revista de la Fundación Procuraduría General de la República. Año 2. Número 2. Caracas, 1.987, pág. 183.

1. El Consejo de la Judicatura no tiene una naturaleza “judicial” ni “pura y simplemente administrativa”.
2. El Consejo de la Judicatura es, en todo caso, un “organismo tridimensional” que ejerce funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales.
3. Cuando el Consejo de la Judicatura actúa en materia disciplinaria ejerce una función jurisdiccional, al menos en relación con los jueces.
4. Las decisiones disciplinarias adoptadas por el Consejo de la Judicatura en relación con los jueces de la República, no son actos administrativos, sino que constituyen “sentencias” de orden jurisdiccional equiparables a las dictadas por los órganos judiciales.
5. Contra tales decisiones, por disposición legal expresa, no cabe recurso alguno y ostentan el carácter de cosa juzgada, quedando por ende, excluidas de todo control jurisdiccional ulterior. Es decir, que contra esas decisiones no cabe el recurso contencioso administrativo de anulación.

Ahora bien, sobre la base de los fundamentos precedentemente enumerados, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, declaró INADMISIBLE el recurso de anulación intentado por el ciudadano Francisco Ruiz Becerra contra el acto mediante el cual el Consejo de la Judicatura lo destituyó del cargo de Juez Décimosexto de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, en lo que constituye, sin duda, uno de los fallos más trascendentales y polémicos.

Pero esta trascendental decisión cuenta con los votos salvados de los Magistrados LUIS HENRIQUE FARIAS MATA y JOSEFINA CALCAÑO DE TEMELTAS, consignados, el primero, el día 14 de marzo de 1.985 y el segundo el 28 del mismo mes y año.

Para el Magistrado Fariás Mata, la sentencia constituye un “típico ejemplo de la tradicional dificultad para identificar el concepto de acto administrativo aun cuando se parte de bases correctas de razonamientos, y se emplee, en principio, una metodología adecuada”, sin embargo, se ve en la forzosa situación de separarse de las conclusiones de la sentencia por considerarlas incongruentes.

Sostiene el referido Magistrado que el Consejo de la Judicatura sería un “órgano administrativo”, sobre la base de la propia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, la cual para conocer de los actos emanados de ese organismo, en una “congruente y progresivamente audaz jurisprudencia, ha estimado que el control sobre los mismos le corresponde por emanar aquéllos de un órgano -el susodicho Consejo de la Judicatura- de igual jerarquía a nivel nacional que el Consejo Supremo Electoral, jerarquía a la cual la Corte ha asimilado también a la Fiscalía y a la Contraloría General de la República, encuadrando así la competencia de la Sala para conocer de las manifestaciones de voluntad de estos órganos dentro de las prescripciones del artículo 42 (numeral 12) de la Ley Orgánica que rige las funciones del Alto Tribunal, inciso 12, conforme al cual tiene esta Corte la facultad de ‘declarar la nulidad, cuando sea procedente..., de los actos administrativos generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional’, como el Consejo de la Judicatura (sentencias de la propia Sala de fechas 12.9.69, 7.8.82 y 12.5.83 entre otras)”.

Continúa señalando que en todas esas sentencias, la materia tratada en los recursos intentados eran actos de “no reelección de jueces” o de “fiscales del Ministerio Público” o la “destitución de estos últimos”. En esos actos, órganos del Poder Público, de rango

constitucional, realizaron idéntica operación “jurisdiccional”, de “subsunción de una conducta, de un hecho dentro de las previsiones de la norma concreta, con efectos de cosa juzgada, sólo que administrativa y no judicial. Por ello la Sala, en todos esos casos, calificó tales actuaciones de administrativas, y por tanto sometidas al control, en vía contenciosa, de la Corte Suprema de Justicia”.

Prosigue el razonamiento de su voto disidente, el Magistrado Farías Mata, en la siguiente forma: “Acto: emanado de un órgano del Estado de semejante jerarquía a nivel nacional que el Consejo Supremo Electoral y no integrado en el Poder Judicial, como expresamente se reconoce en el fallo, ni mucho menos en el Legislativo (criterio orgánico); dictado en ejecución de la Ley de Carrera Judicial, por tanto acto de rango sublegal (criterio formal). Dos criterios de identificación coincidentes, no impide su concepción como acto administrativo la circunstancia de que el contenido del mismo (criterio material) sea de índole jurisdiccional, como sucede también con otros ya citados, de la misma naturaleza, emanados del mismo órgano, de los cuales ha conocido este Alto Tribunal en múltiples ocasiones”.

Cita el prenombrado Magistrado disidente, en apoyo de su posición, una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa del 10 de enero de 1.980:

“CUANDO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EMITE ACTOS DE SUSTANCIA JURISDICCIONAL, ESTOS ACTOS NO OBSTANTE SU EXPRESADA SUSTANCIA, SON ACTOS ADMINISTRATIVOS, DEBIENDO SER JURÍDICAMENTE TRATADOS COMO TALES, SIN PERJUICIO DE LAS NOTAS ESPECÍFICAS QUE LE CORRESPONDEN POR SU REFERIDO CARÁCTER JURISDICCIONAL” (mayúsculas de la propia sentencia).

Concluye el Magistrado disidente, afirmando que:

“Típico acto administrativo de naturaleza jurisdiccional, conforme a lo expuesto, el emanado del Consejo de la Judicatura en vía disciplinaria no debe quedar sin control judicial alguno con arreglo a los postulados que orientan nuestro Estado de Derecho, en acatamiento de los cuales los llamados `actos excluidos', si existen, deben verse más bien como una anomalía -que descansa generalmente en motivos políticos, comprensibles en algunos casos- del contencioso, mas no como producto de una sana lógica jurídica”.

Por lo tanto, podría resumirse la posición del Magistrado Luis H. Farías Mata de la siguiente manera:

1. Es una incongruencia que la mayoría sentenciadora afirme que el Consejo de la Judicatura no es un órgano judicial, pero que, sin embargo, dicta decisiones con rango de sentencia cuando ejerce la potestad disciplinaria que tiene asignada en virtud de la “tridimensionalidad” de sus funciones.
2. El Consejo de la Judicatura sería un “órgano administrativo” o en todo caso un “órgano del Poder Público de igual jerarquía a nivel nacional que el Consejo Supremo Electoral”, conforme lo ha sostenido la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en reiterados fallos.
3. Tal órgano administrativo dicta actos administrativos de sustancia jurisdiccional y, por tanto, esas decisiones deben ser sometidas al control jurisdiccional mediante el ejercicio del recurso contencioso administrativo de anulación previsto en el numeral 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Igualmente, la sentencia cuenta con el voto salvado de la Magistrado Josefina Calcaño de Temeltas. Comienza la referida Magistrado, por señalar la incongruencia de la sentencia cuando afirmó que el “Consejo de la Judicatura no es un órgano del Poder Judicial y que sus decisiones no son sentencias judiciales” para terminar concluyendo que es un *órgano tridimensional que dicta sentencias*. Para la Magistrado Calcaño de Temeltas, el fallo está en radical contraposición a lo que, antes había dejado sentado la Sala en decisión de fecha 10 de enero de 1.980 cuando categóricamente y en términos absolutos se afirmó:

“SOLO LOS TRIBUNALES PUEDEN RESOLVER CONTROVERSIAS Y DECLARAR EL DERECHO EN UN CASO CONCRETO; CON FUERZA DE VERDAD LEGAL, POR LO QUE SOLO LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL PUEDEN DESARROLLAR LA FUNCIÓN JUDICIAL (función jurisdiccional ejercida por los tribunales)”.

Sigue la Magistrado disidente afirmando: “Que el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa que ha sido hasta ahora admitido pacíficamente por la doctrina y la jurisprudencia, comenzando por la de esta misma Sala (*Vid. doctrina Brewer-Carías, Allan R.: Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana*, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 1.978, pág. 114 y 115. Para este autor, la Contraloría General de la República, el Consejo Supremo Electoral, el Consejo de la Judicatura y el Ministerio Público, son órganos administrativos pero que gozan de una autonomía funcional respecto del Poder Ejecutivo). (Jurisprudencia: Sentencias S.P.A. del 7.8.73; 7.6.82 y 20.10.83)”.

Las contradicciones del fallo mayoritario son a todas luces evidentes para la Magistrado disidente al afirmar: “Para la exponente resulta aberrante que la Corte Suprema de Justicia haya interpretado hasta ahora que las decisiones disciplinarias de los jueces de la República son de naturaleza administrativa y no jurisdiccionales y les haya abierto la vía contencioso-administrativa pese a la norma legal (art. 132 L.O.P.J.) que establece que las sanciones disciplinarias serán impuestas por el Juez sin ulterior recurso (ver por ejemplo, expediente 3771. S. 20.10.83), y que en esta ocasión, tratándose de una decisión de la misma naturaleza administrativa que aquéllas, tomada por un órgano que es administrativo y no judicial, la Sala se aparte de sus criterios ulteriores y decida que, en la especie, las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura en ejercicio de sus atribuciones disciplinarias tienen carácter eminentemente jurisdiccional, a los cuales quiso la Ley darle carácter definitivo, no sujetas a impugnaciones posteriores por ninguna acción o recurso que para otras actuaciones prevén las leyes de la República”.

En síntesis, podría resumirse de la siguiente manera la posición de la Magistrado Josefina Calcaño de Temeltas (según sus propias conclusiones recaídas en su voto salvado):

1. Que el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa.
2. Que las potestades conferidas por la Constitución y las leyes al Consejo de la Judicatura, incluyendo la potestad disciplinaria, son potestades propias de las autoridades administrativas.
3. Que los actos dictados por el Consejo de la Judicatura en ejercicio de las potestades que tiene asignadas, incluyendo las decisiones disciplinarias, son actos de naturaleza administrativa.
4. Que en su condición de actos administrativos las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura, sea cualquiera la forma en que se manifiesten, están sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 206 de la Constitución.

Como puede observarse, existe una perfecta coincidencia en los razonamientos aducidos por los Magistrados disidentes al separarse de la tesis recogida en el fallo mayoritario.

Sin embargo, mediante decisión dictada en fecha 04 de agosto de 1.986, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia ratificó los postulados sentados en la sentencia Ruiz Becerra, al declarar la INADMISIBILIDAD DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN ejercido por el abogado HILARIO PUJOL QUINTERO contra el acto del CONSEJO DE LA JUDICATURA que lo destituyó del cargo de Juez Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Nueva Esparta.

En efecto, en la señalada decisión, la Corte reiteró “la naturaleza tridimensional del Consejo de la Judicatura”, así como el criterio que, en definitiva, excluye del control jurisdiccional los actos que aquél órgano dicta cuando “ejerce el poder disciplinario que le ha sido expresamente conferido por el texto constitucional y que ha sido desarrollado en el Título V de la Ley de Carrera Judicial, donde se encuentran las normas procedimentales de un juicio regular que garantiza el derecho de defensa requerido tanto por la Constitución como por los Convenios internacionales suscritos por la República”.

Ante tal realidad no podemos menos que reseñar y cuestionar esta nueva incongruencia de nuestro máximo Tribunal cuando declara jurídicamente garantizado el derecho a la defensa en un proceso llevado a cabo exclusivamente en la esfera gubernativa de un órgano del Poder Público, constituido como juez y parte en una misma causa. No concebimos en esa circunstancia la posibilidad de invocar eficazmente una garantía constitucional que en tales casos se apreciaría ostensiblemente disminuida. Por ello, en nuestra opinión, estimamos que decisiones como las aquí comentadas, apoyadas en razones jurídicas rebatibles de todo ángulo desde donde se las vea, truncan la evolución del contencioso-administrativo que tanto se ha nutrido de la enjundiosa jurisprudencia, del Alto Tribunal, y muy especialmente de la Sala Político-Administrativa³⁵.

No obstante, los Magistrados Josefina Calcaño de Temeltas y Luis H. Farías Mata, una vez más, manifestaron su desacuerdo con la doctrina imperante en la mayoría sentenciadora en el caso Hilario Pujol Quintero vs. Consejo de la Judicatura y consignaron sendos votos salvados.

En efecto, la Magistrada Calcaño de Temeltas en el referido caso, sostiene las mismas razones que expusiera con ocasión al caso Francisco Ruiz Becerra vs. Consejo de la Judicatura.

Con respecto al Magistrado Farías Mata, hay que hacer mención al punto N° 8 del voto adverso suscrito por el referido Magistrado, el cual expresa:

“... pido la Sala atenerse a la propuesta que, por vía de opinión, ha formulado la Procuraduría General de la República en casos como el presente: acoger para los actos administrativos de índole disciplinaria, en lugar del tradicional recurso de anulación, el de “casación en vía contencioso-administrativa”, recurso que, como puede apreciarse en el ordinal décimo del artículo 215 de la Constitución, la Carta Magna no atribuye monopólicamente -aunque debe entenderse que sí fundamentalmente- a las Salas de Casación Civil y Penal”.

³⁵. RAUSSEAU VALDERRAMA, Alberto: *Op. Cit.*, pág. 129.

Del mismo modo, debe destacarse que en el punto N° 9 del referido voto salvado del Magistrado disidente manifiesta:

“... que un retroceso se registra en fallos como el precedente, y con algunas normas del Proyecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial presentado por la Corte al Congreso. En relación con este último, si bien los artículos 41 al 51 crean adecuadamente un organismo disciplinario dentro del Consejo de la Judicatura, el 73- consciente la Corte de la preocupación que fallos como el precedente ha despertado en la opinión jurídica del país- admite un recurso contra las decisiones disciplinarias destitutorias, pero atribuyéndolo a la Corte en Pleno. Indebidamente, han opinado algunos magistrados, porque estaría el legislador, de acogerse el proyecto, violentando la competencia exclusivamente de fuente constitucional cuando se trata de la Corte en Pleno; inadecuada e inútilmente, cree el magistrado disidente, puesto que constitucional y legalmente corresponde a la Sala Político-Administrativa (artículos 206 de la Constitución; 42, numeral 12 y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), competencia de la cual podría ésta hacer uso a través de su tradicional recurso de anulación o, si lo prefiere, mediante una “casación contencioso-administrativa” en la forma que propugnan la Procuraduría General de la República y el presente voto salvado ...”.

En este sentido, debemos señalar que ya nuestro Máximo Tribunal había declarado inadmisibles recursos en materia de actuación disciplinaria del Consejo de la Judicatura. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa reconoció que:

“No tiene competencia, por consiguiente, para revocar o anular, las sentencias definitivas dictadas por los organismos de la jurisdicción disciplinaria, pues ni la Constitución ni la Ley se la atribuyen. En consecuencia, debe aplicarse al caso la prohibición legal contenida en el artículo 130 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según el cual “el fallo del Consejo Judicial es definitivo y no admite recurso alguno” (S. 29.07.69).

Asimismo, en fallo de fecha 7 de marzo de 1.974, la Corte Suprema de Justicia, en la referida Sala, con ponencia del Magistrado Martín Pérez Guevara, asentó:

“La Ley Orgánica del Poder Judicial, que es la que disciplina la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura, atribuye a éste funciones administrativas de gran importancia, pero también le confiere funciones jurisdiccionales al definir su competencia para conocer de oficio, por denuncia o a instancia de parte de las faltas cometidas por los funcionarios que ella misma indica. En tal caso las decisiones que emanan de dicho cuerpo no son actos administrativos sino fallos o sentencias según los términos usados por el mismo legislador, y, en tal virtud, están excluidas del ámbito de aplicación del recurso a que se refiere el ordinal 9° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

Pero aún en el caso de que el Consejo de la Judicatura no fuere por su organización y funciones un Tribunal especialmente constituido para conocer de los juicios que se sigan contra los funcionarios a que se refiere la Ley por las faltas que ésta determina, las decisiones que dicte dicho órgano en ejercicio de esa potestad, quedarían siempre excluidas del control jurisdiccional de la legalidad que ejerce la Corte sobre los actos de la Administración Pública en cualquiera de sus niveles, ya que conforme al artículo 29 de la Ley de la materia el fallo del Consejo Judicial es definitivo y no admite recurso alguno”.

Igualmente, en sentencia de fecha 07 de agosto de 1.973, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, reconoció que el Consejo de la Judicatura es un organismo de carácter público, encargado de una función de tanta importancia como es la designación de los jueces, y que está obligado, como todo *ente administrativo* en general, a motivar sus decisiones. En este caso, nuestro Máximo Tribunal declaró la nulidad de la Resolución dictada por el Consejo de la Judicatura mediante la cual fueron destituidos de sus cargos los doctores Mario Córser y Raúl Queremel Castro (subrayado nuestro).

Al respecto, nuestro Supremo Tribunal en Sala Político-Administrativa, declaró con lugar el recurso de nulidad intentado por los jueces Ana Elia Marín de Ruiz y Horacio Morales Longart, contra el *acto administrativo*, contenido en la Resolución N° 9 de fecha 07.06.80 emanada del Consejo de la Judicatura en virtud del cual fueron sustituidos del cargo de Juez Décimonovena de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda y, del cargo de Juez Segundo de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, respectivamente (S. 12.05.83 y S. 16.05.83) (subrayado nuestro).

De lo transcrito, podemos inferir que nuestra Corte Suprema de Justicia no ha mantenido un criterio uniforme en cuanto a la naturaleza del Consejo de la Judicatura y los actos emanados del referido Consejo.

Al respecto, en fallo de fecha 20 de octubre de 1.983, nuestro Máximo Tribunal en Sala Político-Administrativa, estableció que:

“Aunque la actora no fundamenta en su escrito su criterio de competencia de este Supremo Tribunal, la Corte presume, en virtud del órgano cuyo supuesto acto se recurre (Consejo de la Judicatura), que éste se basa en la disposición del ordinal 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que atribuye competencia a esta Sala para declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, de los actos administrativos generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional; ya que la jurisprudencia de esta Sala ha determinado efectivamente que, dentro de esos órganos del Estado de igual jerarquía al Consejo Supremo Electoral, se encuentra el Consejo de la Judicatura”.

Igualmente, señaló la Corte en el referido fallo lo siguiente:

“... el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, está circunscrito a la Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada, integradas en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas. Asimismo, en cuanto les sea aplicable, a las administraciones estatales y municipales, a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la República (Art. 1°); pero no al Poder Judicial *ni al Consejo de la Judicatura, órgano administrativo periférico de este Poder*” (subrayado nuestro).

Ahora bien, con respecto a este último punto, debemos señalar que afortunadamente la Corte Suprema de Justicia ha cambiado su criterio. En este sentido, en fallo del 06 de agosto de 1.991 (caso Ivan Hernández vs. Consejo de la Judicatura), la Corte Plena de nuestro Máximo Tribunal asentó lo siguiente:

“El Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa y esa misma naturaleza tienen las atribuciones que ejerce, incluidas las que realiza en función disciplinaria. Ello resulta, por lo demás, en perfecta consonancia con la previsión legal que, más de una década atrás, atribuyera competencia a la Sala Político-Administrativa

en la Ley Orgánica que la rige, para declarar la nulidad, cuando sea procedente por inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos generales o individuales que el Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional (artículo 42, ordinal 12, Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), constituyendo el Consejo de la Judicatura, al igual que la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, uno de estos órganos de jerarquía constitucional integrado en la Administración Pública Nacional, pero con autonomía funcional frente a ésta, comprendido dentro de dicha norma, lo que sin ningún cuestionamiento, ha sido interpretado por la jurisprudencia de este Supremo Tribunal, durante todo el tiempo de vigencia de su Ley Orgánica”.

Del segmento del fallo antes transcrito, se evidencia que el Consejo de la Judicatura es, sin ninguna duda, un órgano administrativo y las funciones que actúa son producto del ejercicio de la función administrativa, incluso en el ámbito disciplinario. Asimismo, se desprende claramente que el referido Consejo es un órgano de la Administración Pública Nacional con autonomía Nacional frente a ésta, del mismo rango constitucional de la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

Por otra parte, para determinar la aplicabilidad de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al Consejo de la Judicatura, debemos analizar su artículo 1° consagrado en los términos siguientes:

“Artículo 1°.- La Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada, integradas en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas, ajustarán su actividad a las prescripciones de la presente Ley.

Las administraciones estatales y municipales, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la República, ajustarán igualmente sus actividades a la presente Ley, en cuanto les sea aplicable”³⁶.

La amplia redacción de esta disposición permite extender el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a los organismos con autonomía funcional, tales como el Consejo de la Judicatura. Ahora bien, tal aplicación será, “en cuanto les sea aplicable”, dado que dicho Consejo, se encuentra dentro de la Administración Pública Nacional en el mismo supuesto de la Contraloría General de la República y de la Fiscalía General de la República. Así entonces, resulta claro que dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, cabe el Consejo de la Judicatura pero “en cuanto dicha Ley le sea aplicable”³⁷.

En consecuencia, podemos afirmar que nuestro Supremo Tribunal, a partir del fallo de fecha 6 de agosto de 1.991 (caso Ivan Hernández vs. Consejo de la Judicatura), ha reconocido la naturaleza administrativa del Consejo de la Judicatura³⁸. En este sentido asentó lo siguiente:

“En todo caso, lo que interesa destacar es que, pese a la accidentada trayectoria sucintamente evocada, a la hora actual no cabe la menor duda de que, *por expresa voluntad legislativa*, el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa...” (subrayado nuestro).

³⁶. Vid. *Gaceta Oficial* N° 2.818 Extraordinario de fecha 1° de julio de 1.981.

³⁷. Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, Sentencia de fecha 03 de agosto de 1.995. Expediente N° 7524.

³⁸. Este criterio ha sido ratificado por la propia Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia de fecha 03.08.95 (caso Carlos Enrique Milano Peña vs. Consejo de la Judicatura).

3. *Opinión de la Procuraduría General de la República*

Para este organismo, resulta evidente que tanto la sentencia de fecha 07 de marzo de 1.974, como la recaída en el caso Ruiz Becerra en 1.985, se corresponden con momentos bastantes superados del desarrollo del Derecho Administrativo en Venezuela, pues de una manera u otra limitan el desarrollo del control que puede y debe ejercer el juez de lo contencioso administrativo sobre la actividad administrativa.

Al respecto, señala la Procuraduría General de la República que la sentencia Ruiz Becerra aparentemente parecería encontrar sus fundamentos en la decisión L'ETANG, dictada por el Consejo de Estado Francés, en Asamblea, el 12 de julio de 1.969³⁹, que dice textualmente: “Considerando que se desprende de las prescripciones constitucionales y legislativas que fijan la naturaleza de los poderes atribuidos al Consejo Superior de la Magistratura en relación con los magistrados de asiento, como por otra parte de aquéllas que determinan su composición y sus reglas de procedimiento, que ese Consejo tiene un carácter jurisdiccional cuando actúa como Consejo de disciplina de los magistrados de asiento; que en razón de la naturaleza de los litigios que son sometidos a su consideración y que son relativos a la organización del servicio público de justicia, el asunto pertenece al control de casación del Consejo de Estado decidiendo en lo contencioso”.

Como puede observarse, los presupuestos de esa importante decisión del Consejo de Estado Francés, coinciden con los de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 07 de marzo de 1.974 y del 28 de febrero de 1.985 (caso Ruiz Becerra), al atribuir carácter jurisdiccional al Consejo Superior de la Magistratura, cuando decide en materia disciplinaria en relación con los magistrados de asiento (es decir, en relación con los jueces propiamente dichos y no en relación con los magistrados de pie, del parquet, que corresponderían en el ordenamiento jurídico venezolano a los Fiscales del Ministerio Público). Entonces, en opinión de la Procuraduría, la Corte Suprema de Justicia debió seguir hasta sus últimas consecuencias, los principios sentados en la decisión L'ETANG, en la parte más importante a los efectos del desarrollo del derecho de lo contencioso administrativo, y que consiste en concluir: que si bien en los casos señalados no hay un acto administrativo sino una sentencia, de todas maneras, esa sentencia es recurrible por la vía de casación ante el Consejo de Estado actuando como órgano de lo contencioso administrativo, y ésto, aun cuando los textos establecían que no habría recurso alguno contra las decisiones del Consejo Superior de la Magistratura; aspecto este en el cual también hay una evidente coincidencia con lo dispuesto para el Consejo de la Judicatura por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El Consejo de Estado por supuesto que podía decir que contra esas decisiones del Consejo Superior de la Magistratura en materia disciplinaria en relación con los magistrados de asiento cabía un recurso de casación en lo contencioso administrativo distinto al de casación civil porque así se lo permitía una sentencia de principio: La decisión D'AILLERES, del propio Consejo de Estado, adoptada el 07 de febrero de 1.947.

En esta decisión D'AILLERES, al analizar los actos de un “jurado de honor”, el Consejo de Estado determinó que “ese organismo tiene el carácter de una jurisdicción, que por la naturaleza de los asuntos sobre los cuales se pronuncia, pertenece al orden administrativo y corresponde a ese título el control del Consejo de Estado estatuyendo en lo contencioso”, y que aunque según los textos legales, la decisión de ese jurado de honor “no es susceptible de ningún recurso”, esa expresión no puede ser interpretada “como excluyendo el recurso de casación ante el Consejo de Estado”.

³⁹. *Revue de Droit Public* 1.970, pág. 393. Sobre L'Arret L'Etang puede consultarse con provecho la interesante obra del profesor Claude Franck: *Droit Constitutionnel*, P.U.F., Themis, “Les grandes décisions de la jurisprudence”, Paris, 1.978, págs. 324 a 328.

En nuestro caso, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sus decisiones del 07 de marzo de 1.974 y del 28 de febrero de 1.985, deja sin control contencioso administrativo, las decisiones tomadas en materia disciplinaria por el Consejo de la Judicatura en relación con los jueces. De este modo, la Procuraduría señala que se debe seguir de un modo parcial la decisión L'ETANG dictada por el Consejo de Estado Francés en 1.969, dejando a un lado las importantísimas consideraciones de éste sobre el recurso de casación en el contencioso administrativo.

Esta situación de actos que quedarían excluidos del contencioso, muy posiblemente fue lo que motivó que la minoría de los magistrados de la Sala manifestara su disidencia en el fallo de fecha 28.02.85, y buscara una fórmula que permitiera el control del juez de lo contencioso administrativo de las decisiones del Consejo de la Judicatura, en materia disciplinaria en relación con los jueces. Y en el Derecho Positivo venezolano hay argumentos que permiten jurídicamente sostener que el Consejo de la Judicatura, es un órgano administrativo que dicta actos administrativos, que pueden ser controlados por el juez de lo contencioso administrativo y concretamente, por la Sala Político-Administrativa de nuestro Máximo Tribunal.

En consecuencia, en opinión de la Procuraduría General de la República, el Consejo de la Judicatura es un organismo administrativo -del mismo tipo que el Consejo Supremo Electoral, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República-, indicando asimismo que, el Consejo de la Judicatura encuadra en lo que en Derecho Administrativo clásico se conoce como “autoridades administrativas independiente”. La figura del Consejo de la Judicatura podría perfectamente encajar en esa categoría de organismos administrativos dominados por la voluntad de afirmar un grado absoluto de independencia jerárquica en relación con el Ejecutivo Nacional, con atribuciones que en general incluyen un poder de decisión, y que poseen competencias cuasi-jurisdiccionales⁴⁰.

III. LOS ACTOS CUASI-JURISDICCIONALES

1. *Definición*

De acuerdo con la doctrina que propugna la tesis de los actos cuasi-jurisdiccionales, el acto cuasi-jurisdiccional es aquel acto administrativo que dicta la Administración cuando ejerce funciones jurisdiccionales. Es decir, que desde el punto de vista orgánico es un acto administrativo y, en cuanto al aspecto material, equivale a una decisión jurisdiccional.

En este sentido, sostiene la Profesora Rondón de Sansó⁴¹ que el acto cuasi-jurisdiccional implica el ejercicio de una función jurisdiccional en la cual la Administración actúa como un tercero imparcial en una controversia que le es ajena e, implica la presencia de dos partes en conflicto entre las cuales la Administración es un árbitro.

Asimismo, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de fecha 11 de octubre de 1.990 (caso Luis E. Gutiérrez vs. Sociedad Civil Instituto Universitario de Nuevas Profesiones), asentó que:

“... los actos cuasi-jurisdiccionales, esto es, *aquellos en los cuales la Administración decide un conflicto de derechos subjetivos entre particulares*, han de aplicarse criterios especiales respecto a los que rigen la ejecutividad de los actos unilaterales autoritarios

⁴⁰. Dictamen de la Procuraduría General de la República: *Consejo de la Judicatura. Régimen de recurribilidad de sus actos*, en Revista de la Fundación Procuraduría General de la República. Año 2. N° 2. Caracas, 1987, pág. 193 y siguientes.

⁴¹. Cfr. RONDON DE SANZO, Hildegard: *Los Actos Cuasi Jurisdiccionales*. Ediciones Centauro. Caracas, 1.990, págs. 57 y 58.

de la Administración, por la misma naturaleza de la situación planteada *en la cual ésta ha actuado como un árbitro, más que como un tutor de los intereses públicos, que es su función natural ...*" (subrayado nuestro).

Por otra parte, en cuanto al alcance de las funciones jurisdiccionales de la Administración, los autores que defienden tal tesis han sostenido criterios diversos, entre los cuales podemos citar:⁴²

a) Solución de una controversia entre particulares:

A esta categoría circunscribe la doctora Hildegard Rondón de Sansó su teoría de los actos cuasi-jurisdiccionales. Al respecto sostiene lo siguiente:

"El ejemplo que se ha traído a colación del trámite que se sigue ante las comisiones tripartitas, es revelador de las características de un tipo especial de procedimiento que se denomina procedimiento cuasijurisdiccional, en el cual 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, es lo que vamos a denominar el acto cuasijurisdiccional"⁴³.

Además, la doctora Rondón cita como otros ejemplos de procedimientos cuasijurisdiccionales, los que se siguen en materia inquilinaria, en los casos de desalojo, el derecho de preferencia y los reintegros, así como el que se plantea en materia de propiedad industrial en los cuales un tercero se opone a la solicitud de una marca o patente.

b) La potestad sancionatoria:

Para otros autores, la Administración ejerce una función jurisdiccional (represiva) cuando impone una sanción (administrativa o disciplinaria). Así, entre nosotros, el doctor Luis H. Farías Mata ha sostenido que las decisiones emanadas del Consejo de la Judicatura en procedimientos disciplinarios son actos administrativos de índole jurisdiccional.

Al respecto, sostiene la doctora Rondón de Sansó que el acto disciplinario no es un acto cuasi-jurisdiccional. El acto disciplinario implica el ejercicio de una función administrativa que se ejerce a través de una potestad, la potestad disciplinaria. La Administración tutela por tales medios el mantenimiento del orden interno de las organizaciones. Igualmente, en el acto disciplinario, la Administración, de ser juez, sería juez y parte al mismo tiempo, por cuanto ella es la lesionada en su orden interno y es al mismo tiempo a la que corresponde determinar la aplicación o no de la sanción.

c) La decisión de recursos administrativos:

Un sector de la doctrina, aún más ambiciosa, considera que la Administración tiene potestad jurisdiccional, no sólo cuando resuelve entre los administrados, sino siempre que resuelva recursos administrativos, pues se trata de "componer intereses contrapuestos"⁴⁴.

⁴². Cfr. GRISANTI BELANDRIA, Rosibel: *Inexistencia de los Actos Cuasijurisdiccionales* * * * *La Reposición Administrativa*. Vadell Hermanos Editores. Colección Movimiento Humberto Cuenca. N° 12. Valencia, 1.993, pág. 29.

⁴³. RONDON DE SANZO: Hildegard: *Op. Cit.*, pág. 5, citado por: GRISANTI BELANDRIA, Rosibel: *Op. Cit.*, pág. 30.

⁴⁴. En este sentido, GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio: *Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*, pág. 191. MARIENHOFF, Miguel: *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, pág. 86 y siguientes. BIELSA, Rafael: *El Acto Jurisdiccional de*

2. Origen de la noción de “acto administrativo jurisdiccional” o “acto cuasi-jurisdiccional”

a) En un primer momento, podría pensarse que la figura del “acto cuasi-jurisdiccional”, que tiene su fundamento en una supuesta “función jurisdiccional administrativa”, proviene del Derecho francés, en el cual existen tribunales ubicados en la esfera de la Administración (y no del Poder Judicial) y que ejercen la jurisdicción contencioso-administrativa (Consejo de Estado y Tribunales Administrativos). Sin embargo, en este caso francés, estamos en presencia de verdaderos jueces, independientes e imparciales, que dictan sentencias.

Por consiguiente, no parece ser en el referido derecho donde encuentre asidero la Teoría del acto cuasi-jurisdiccional.

b) Quizás el punto de partida de la figura del acto administrativo jurisdiccional ha sido la célebre distinción trazada por el autor Rafael Bielsa entre función jurisdiccional y función judicial. Al respecto sostiene el citado autor que:

“... importa señalar, en estos momentos, la relativa a la distinción entre acto judicial y acto jurisdiccional, y a este respecto se debe empezar por advertir que existe una relación de especie a género. El género es lo jurisdiccional, la especie lo judicial. Toda decisión por la que se declara derecho en caso controvertido en cualquier sentido es jurisdiccional (de *juris dictio*)”⁴⁵.

En consecuencia, de acuerdo a las ideas de Bielsa, la función jurisdiccional (género) se bifurca en dos especies: a) La función jurisdiccional judicial ejercitada por el Poder Judicial y que da origen al acto judicial (la sentencia); y, b) La función jurisdiccional administrativa, que proviene de la Administración y de donde surge el “acto jurisdiccional administrativo”. Al respecto, en opinión de la autora Grisanti Belandria, esta conocida distinción ha sido el argumento más utilizado por la doctrina y la jurisprudencia que defiende la teoría del acto administrativo de naturaleza jurisdiccional.

c) Por otra parte, es muy factible que la expresión “actos cuasi-jurisdiccionales” haya sido tomada del Derecho anglosajón, en el cual se ha adoptado la terminología que distingue las facultades administrativas, las jurisdiccionales y las “cuasi-jurisdiccionales”⁴⁶. Ahora bien, por diferencias constitucionales y por la concepción del contencioso-administrativo de nuestro Derecho (que tiene raíces en el Derecho Continental europeo), no es factible asimilar tales categorías jurídicas anglosajonas.

3. Alcance jurídico de la Teoría de los actos cuasi-jurisdiccionales

Las principales consecuencias que se desprenden de la referida Teoría, se refieren a la concepción del acto cuasi-jurisdiccional como un acto administrativo y, a la producción de algunos efectos jurídicos distintos de los que originan los actos administrativos dictados en función administrativa.

a) El acto cuasi-jurisdiccional es revisable en la vía contencioso-administrativa. Por tratarse de un acto administrativo (desde el punto de vista orgánico) no es posible sustraerlo del control judicial que ejercen los Tribunales contencioso administrativos.

la Administración Pública, en Estudios de Derecho Público. Tomo 2. pág. 426 y siguientes, citado por: GRISANTI BELANDRIA, Rosibel: *Op. Cit.*, pág. 31.

⁴⁵. BIELSA, Rafael: “Acto jurisdiccional y acto judicial”, en *Revista Jurídica Argentina LA LEY*. Tomo 104. Octubre-Diciembre 1.961, LA LEY, S.A. Editora e Impresora, Buenos Aires, pág. 825-829, citado por: GRISANTI BELANDRIA, Rosibel: *Op. Cit.*, pág. 37.

⁴⁶. Cfr. GARCIA-TREVIJANO, José Antonio: *Op. Cit.*, pág. 192 y siguientes, citado por: GRISANTI BELANDRIA, Rosibel: *Op. Cit.*, pág. 37-38.

b) La existencia de “partes” en el procedimiento administrativo cuasi-jurisdiccional y en el contencioso-administrativo de nulidad contra los actos cuasi-jurisdiccionales.

c) La no ejecución forzosa de los actos administrativos cuasi-jurisdiccionales por parte de la Administración.

d) La admisión de la “cosa juzgada administrativa”.

Al respecto, se ha indicado que cuando la Administración dicta decisiones en la esfera de los particulares destinadas específicamente a operar en ella, las mismas deben tener estabilidad, firmeza, esto es, no estar sometidas a su potestad revocatoria; y esto se desprende del artículo 19, ordinal 2º, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que contempla la llamada “cosa juzgada administrativa”, la cual opera cuando la Administración ha actuado en ejercicio de la función cuasi-jurisdiccional.

4. *Otras posiciones*

Por otra parte, hay quienes alegan que hablar de acto cuasi-jurisdiccional como el acto administrativo dictado por la Administración en ejercicio de funciones jurisdiccionales, entraña una impropiedad jurídica. En este sentido, solamente los jueces pueden ejercer la función jurisdiccional, por su imparcialidad e independencia y, hacer justicia en los casos concretos de que conozcan.

Asimismo, sostienen que es artificial e incorrecta la distinción entre función jurisdiccional y función judicial. En este sentido se ha señalado que el desdoblamiento del género jurisdicción en dos especies, judicial y administrativa es forzado y no tiene asidero legal en nuestro Derecho⁴⁷. La distinción es válida en sistemas donde existen Tribunales Administrativos, como en Francia. Entre nosotros, función judicial y función jurisdiccional son términos sinónimos, significan exactamente lo mismo, no tienen diferencias de materia ni de régimen jurídico aplicable.

Además, cuando la Administración interviene en una controversia lo que persigue es evitar que se produzca una situación que vulnere el interés público tutelado por el ordenamiento jurídico, busca impedir que la actuación de un particular frente a otro origine una situación antijurídica que resquebraje el bienestar público, la paz colectiva. Por eso, la función jurisdiccional permite obtener soluciones definitivas, mientras que la actividad administrativa brinda soluciones preventivas, que pueden ser revisadas en vía jurisdiccional.

Sin embargo, el Profesor Brewer-Carías⁴⁸ ha señalado que lo judicial no es igual a lo jurisdiccional. Lo judicial se refiere al ejercicio del Poder Judicial por los órganos del Poder Judicial; lo jurisdiccional es una tarea esencial del Estado, para resolver conflictos entre partes, sean cuales sean los sujetos de derecho involucrados. Es distinto, por tanto, función jurisdiccional de acto judicial.

En este sentido, en vez de hablarse de actos cuasi-jurisdiccionales, debería de hablarse de actos cuasi-judiciales, es decir actos que son casi sentencias, pero que no lo son, porque no emanan de un tribunal. En otras palabras, los actos cuasi-judiciales son los actos casi iguales a los que emanan de un órgano judicial.

⁴⁷. Cfr. GRISANTI BELANDRIA, Rosibel: Op. Cit., pág. 46-47.

⁴⁸. Cfr. BREWER-CARIAS, Allan R.: *Instituciones Políticas y Constitucionales*. Tomo I. Universidad Católica del Táchira. 2da. Edición. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas-San Cristóbal, 1.985, pág. 419.

CONCLUSIONES

1.- La doctrina y la jurisprudencia han establecido que la división de poderes no coincide plenamente con la separación de funciones. Es decir, que la división del Poder Público en ramas y la distribución de su ejercicio entre diversos órganos, no coincide exactamente con la separación de las funciones estatales.

2.- En Venezuela, existe una separación de poderes, más no una separación orgánica de funciones. Es decir, que si bien hay una atribución de las funciones básicas del Estado (normativa, política, administrativa y jurisdiccional) a un órgano que la ejerce normal y naturalmente, sin embargo, no es con carácter exclusivo, ni excluyente.

3.- El Consejo de la Judicatura, tal como lo dispone la norma constitucional que prevé su existencia, es un organismo destinado a asegurar “la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales” y, asimismo, a “garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial”. Esta determinación de fines, que justamente configura la naturaleza del organismo, se repite en el texto de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura (artículo 1º).

4.- El Consejo de la Judicatura no es un órgano legislativo, ni ejecutivo, ni judicial en sentido clásico, sino un órgano administrativo con autonomía funcional, es decir que no tiene dependencia jerárquica con ninguno de los tres grupos de órganos clásicos del Estado.

5.- El Consejo de la Judicatura si bien no es un órgano de carácter judicial, sin embargo ejerce función jurisdiccional. Por tanto, un elemento fundamental es la distinción entre lo judicial y lo jurisdiccional.

6.- Los actos dictados por el Consejo de la Judicatura son de naturaleza administrativa y por ende, sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa por mandato del artículo 206 de nuestra Constitución.

7.- El acto administrativo dictado por la Administración en ejercicio de la función jurisdiccional, deben ser denominados actos cuasi-judiciales y no actos cuasi-jurisdiccionales.

BIBLIOGRAFÍA

AVANCES JURISPRUDENCIALES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA. XIII Jornadas “J.M. DOMÍNGUEZ ESCOVAR”. Tomo II y III.

BREWER-CARIAS, Allan R.: *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1.776) y la Revolución Francesa (1.789) y sus aportes al Constitucionalismo Moderno*. Cuadernos de la Cátedra Allan Brewer-Carías de Derecho Administrativo. Universidad Católica “Andrés Bello”, N° 1. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1.992, pág. 60 y siguientes.

BREWER-CARIAS, Allan R.: *Derecho Administrativo*. Tomo I. Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1.984, pág. 26 y siguientes.

BREWER-CARIAS, Allan R.: *Instituciones Políticas y Constitucionales*. Tomo I. Universidad Católica del Táchira. Editorial Jurídica Venezolana. 2da. Edición, Caracas-San Cristóbal, 1.985, págs. 407 y siguientes.

BREWER-CARIAS, Allan R.: *El Problema de la Definición del Acto Administrativo*, en Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez. Tomo I. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Derecho Público. Caracas, 1.984, págs. 61-63.

BULNES RIPAMONTI, Cristian: *Reflexiones y Conflictos entre los órganos del Poder Estatal*. Editorial Jurídica de Chile. 1967, pág. 9.

DE SOLA, René: *¿Deberá sobrevivir el Consejo de la Judicatura?*, en Revista del Consejo de la Judicatura. Enero-Junio. Año 10. Caracas, 1.985.

DICTAMEN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: *Consejo de la Judicatura. Régimen de recurribilidad de sus actos*, en Revista de la Fundación Procuraduría General de la República. Año 2. Número 2. Caracas, 1.987, pág. 183.

GONZÁLEZ ESCORCHE, José: *El Proceso Administrativo de la Judicatura*. Paredes Editores. Caracas, 1.991, pág. 54 y siguientes.

GRISANTI BELANDRIA, Rosibel: *Inexistencia de los Actos Cuasijurisdiccionales * * * La Reposición Administrativa*. Vadell Hermanos Editores. Colección Movimiento Humberto Cuenca. N° 12. Valencia, 1.993, pág. 29.

LOCKE, John: *Ensayo sobre el Poder Civil*. N° 124, 125, 126 y 137.

LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*. Ediciones Ariel. Barcelona, s/f, pág. 65.

MOLES CAUBET, Antonio: *Lecciones de Derecho Administrativo (Parte General)*. Alirio Dorante Editor., s/f, pág. 117.

MONTESQUIEU: *El Espíritu de las Leyes*. Libro XI. Capítulo 6.

OVALLE FABELA, José: “Principio de la División de Poderes”, en Estudios Jurídicos en *Memoria de Alberto Vásquez del Mercado*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1.982, págs. 251 y 252.

PETIT DA COSTA, Jesús A.: “El Consejo de la Judicatura”, en Estudios Sobre la Constitución. *Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Tomo IV. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1.979, pág. 2391 y siguientes.

QUINTANA M., Armida: “La Independencia del Poder Judicial”, en *Revista de Derecho Público* N° 40, Octubre-Diciembre 1.989. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1.990, págs. 22-25.

RAUSSEAU VALDERRAMA, Alberto: “Las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, ¿nuevos actos excluidos del control jurisdiccional?”, en *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*. Año 2. Número 2. Caracas, 1.987, pág. 123 y siguientes.

RONDÓN DE SANZO, Hildegard: *Los Actos Cuasi Jurisdiccionales*. Ediciones Centauro. Caracas, 1.990, págs. 57 y siguientes.

TARRE BRICEÑO, Gustavo: *La Separación de Poderes en Venezuela*, en Estudios Sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera. Tomo III. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1.979, pág. 1369 y siguientes.