

EL CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS EN FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN MATERIA DISCIPLINARIA*

Aurilivi Linares Martinez
Abogado

I. INTRODUCCION

El Derecho Administrativo venezolano, tiene como fuente suprema la Constitución de la República. En ella se expresan los principios o bases constitucionales que regulan nuestra disciplina, la cual, además de normar a la Administración Pública como complejo orgánico, el ejercicio de la función administrativa de los diversos órganos del Estado y las relaciones entre la Administración Pública y los administrados, con motivo de la función administrativa, regula también, la actividad administrativa del Estado desde el punto de vista formal.

Así tenemos que, la actividad administrativa, como conjunto de actos jurídicos, es el resultado del ejercicio de las funciones del Estado por sus diversos órganos, y para identificarlos no se puede seguir un único criterio, sino la mezcla de los mismos, lo cual en Venezuela contrasta con la definición de las otras actividades estatales que, constitucionalmente, tienen una connotación orgánica y formal.

En efecto, en la definición de los actos legislativos, de gobierno y judiciales, hay una identificación entre órgano y acto, además de criterios formales, y en ningún caso existen criterios materiales o derivados de la función que se ejerce, pues, dichos actos tienen una determinada homogeneidad, derivada del carácter de garantía formal en su emisión que establece el ordenamiento jurídico.

Los mismo no ocurre en la definición de acto administrativo en Venezuela, por cuanto éste no se puede identificar ni orgánica ni funcionalmente: es dictado por los tres grupos de órganos estatales y en ejercicio de todas las funciones del Estado. Por tanto, la definición de acto administrativo, en contraste con los otros actos estatales, requiere de una mezcla de criterios, dado la heterogeneidad de los mismos.

La noción de acto administrativo, sin duda, continúa siendo una de las partes medulares del Derecho Administrativo ya que de su definición depende no sólo la identificación de la actividad administrativa unilateral frente a las otras actividades del Estado, sino el objeto de los recursos contencioso-administrativos de anulación. De allí el esfuerzo que la doctrina y la jurisprudencia han realizado y realizan, permanentemente, para lograr una definición del acto administrativo que cumpla con los dos elementos que la deben condicionar: por una parte, identificar a la actividad administrativa frente a las actividades de gobierno, normativa y jurisdiccional del Estado, y por la otra, no dejar fuera de control contencioso-administrativo, algunos actos estatales que pudieran no incluirse en la definición de los actos administrativos.

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

Ahora bien, el problema de la definición del acto administrativo ha adquirido una significativa relevancia, pues le ha permitido a la jurisdicción contencioso-administrativa considerar como actos administrativos sujetos a su control, algunos actos emanados de órganos administrativos en ejercicio de funciones jurisdiccionales, actos éstos que en años precedentes estaban excluidos del control contencioso-administrativo, en virtud de la aplicación de la tesis jurisprudencial, inicialmente formulada por la antigua Corte Federal, que en algunas ocasiones había reducido dicho control sólo respecto de los actos dictados por autoridades administrativas sometidas al Derecho Administrativo, la cual fue aplicada a ciertos casos en los últimos años por la Corte Suprema de Justicia.

Por ello creemos que la realidad observada con estas decisiones amerita, necesariamente, realizar algunas consideraciones en cuanto al control de los actos administrativos dictados en función jurisdiccional en materia disciplinaria, tomando como base el principio de universalidad del control contencioso-administrativo, que deriva de la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela.

A fin de analizar lo señalado, en el presente trabajo estudiaremos en primer lugar, el régimen del Poder Público en Venezuela y su distribución, las diversas funciones del Estado y los actos estatales. Luego, revisaremos el problema de la definición del acto administrativo, en función de la universalidad del control contencioso-administrativo.

Expuestos los conceptos en referencia, y como reflexión final, realizaremos algunas consideraciones sobre el control de los actos administrativos dictados en ejercicio de la función jurisdiccional en materia disciplinaria, tomando como base la sentencia dictada el 25 de febrero de 1985, en Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en el caso FRANCISCO RUIZ BECERRA, y decisiones posteriores que imponen nuevos criterios jurisprudenciales.

II. SEPARACIÓN DE LOS PODERES

Remontarnos a configurar un origen básico del establecimiento del Poder Público como máxima constitucional de los Estados, es tratar someramente la tesis de “La Separación de los Poderes” que, en opinión del Dr. Humberto La Roche¹, significa “...que las distintas funciones del Estado deben encontrarse repartidas entre las diversas autoridades políticas que integran el Gobierno”.

Es indudable que uno de los conceptos más confusos e imprecisos del pensamiento constitucional y político moderno, es el que se ha englobado en la denominación de “teoría” o “principio de separación de poderes”, transformada en uno de los pilares fundamentales de los regímenes democrático-liberales.²

1. Antecedentes

Desde los tiempos más remotos el origen de esta funcionabilidad constitucional se remonta hasta Aristóteles, quien al atribuirle funciones a órganos del Estado, inició en sí la separación de los diferentes poderes que rigen la vida pública. En principio, este filósofo distinguió tres funciones en el Estado: la deliberación, el mundo y la justicia. Para su época ellas comprendían la Asamblea General o Consejo encargado de deliberar sobre cualquier asunto, los Magistrados investidos del poder de mandar y los Tribunales.

¹. LA ROCHE, Humberto. *Derecho Administrativo* (Parte General). Editorial Vadell Hermanos, Valencia, 1978, p. 271.

². BREWER-CARIAS, Allan R. *Derecho Administrativo*, Tomo I. Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975, p. 211.

En la etapa modernista, después de la revolución francesa y de la independencia de los Estados Unidos, se establecen perfectamente las Constituciones -a partir de 1789- como marco conceptual de los derechos soberanos de los Estados. Surge la doctrina de la separación de los poderes sustentada por Locke y por Montesquieu. El primero, perfeccionando las enseñanzas de Aristóteles, estableció cuatro poderes dentro del Estado que expuso en su obra "Gobierno Civil de Inglaterra". En ella distinguió el Poder Legislativo, el Ejecutivo, el Federativo y la Prerrogativa. El primero es el poder preponderante, el Ejecutivo queda subordinado al Legislativo, el tercero regía las relaciones internacionales, y el último, se concentraba en el monarca inglés, que abarcaba un conjunto de poderes discrecionales. En síntesis, Locke incurre en el error de Aristóteles, y no separó en sí los poderes del Estado, sino que le atribuyó un carácter de funcionabilidad.³

Montesquieu, en su obra "El espíritu de las Leyes", se dedica a distribuir las funciones de la potestad estatal en diversos titulares. Hizo de su doctrina un tema general y uniforme para ser aplicado en cualquier Estado del mundo, y extrajo sus conclusiones cuando analizó las Constitucionales de Inglaterra. Como eje central de su doctrina expresó: "Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder, es conducido a abusar del mismo: va hacia adelante hasta que tropieza con límites (...). Para que no pueda abusar del poder, es necesario de que por la misma disposición de las cosas, el poder detenga al poder".⁴ Cuando en un Estado todos los poderes están concentrados en un solo titular: un hombre o una Asamblea, la libertad pública está en peligro, por cuanto esa persona o cuerpo político dueño de todos los poderes posee una potestad ilimitada, al no haber, fuera de él, ningún poder que limite al suyo.

De esa máxima reflexión, Montesquieu señala que el Poder Legislativo tiene que estar separado del Poder Ejecutivo; la separación del Poder Legislativo del Poder Judicial y, finalmente, que el Poder Ejecutivo tiene que estar separado del Poder Judicial.

En efecto, si el órgano ejecutivo tuviera al mismo tiempo la potestad legislativa, podría formular leyes para cada circunstancia que respondiera a su política, a sus preferencias y al momento presente. Por tanto, como lo expresa Montesquieu, sería peligroso que los encargados de hacer las leyes pudieran ejecutarlas, ya que como legisladores podrían darse así mismo toda la potestad que quisieran para ejecutar las leyes, y además podrían hacer leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente.

Por otra parte, si la potestad legislativa y ejecutiva estuvieran en las mismas manos, podría suceder que la entidad encargada de ejecutar no se considere obligada por las leyes vigentes, pues ella sería dueña de modificarlas o derogarlas en el momento que lo desee. Así se pierden todas las garantías de un régimen de legalidad.

Por estas mismas razones, Montesquieu afirma que es preciso que las potestades legislativa y judicial estén separadas, ya que de lo contrario, el juez y legislador podrían apartarse de la ley y cambiarla a su voluntad en el momento de aplicarla, creándose un sin número de arbitrariedades que atentarían contra la vida, la libertad y las propiedades de los ciudadanos.

Por último, es necesario que el Poder Judicial esté separado del Ejecutivo, ya que si ambos poderes estuvieran en las mismas manos surgiría la opresión: la autoridad ejecutiva y el juez al mismo tiempo podrían, en el curso de la ejecución, desnaturalizar el alcance de la

³. GONZALEZ ESCORCHE, José. *El proceso administrativo de la Judicatura*. Paredes Editores, Caracas, 1991, p. 17- 18.

⁴. LA ROCHE, H. Ob. cit., p. 275

aplicación de las leyes por medio de juicios arbitrarios, según tuvieran algún interés en que la ejecución se lleve a cabo en un determinado sentido para obtener unos resultados precisos.

Pero, para asegurar la libertad de los ciudadanos, no sólo es necesario que cada una de las tres funciones del Estado estén en manos de tres órganos diferentes, sino que además, se requiere que éstos sean iguales e independientes entre sí, pues únicamente así podrían limitarse y detenerse uno con otros.

Esta es, en forma muy resumida, la doctrina de Montesquieu sobre la separación de poderes, la cual ha sido criticada y defendida por numerosos autores, y sometida a distintas interpretaciones.

Por su parte, Gustavo Tarre Briceño en su estudio "La separación de Poderes en Venezuela"⁵ nos dice que la interpretación clásica ha sufrido un gran número de ataques, y entre ellos sobresale el formulado por Charles Eisenmann, quien sostiene que la llamada interpretación clásica es errónea, pues del estudio de la obra de Montesquieu se desprende que ninguna autoridad estatal recibe en forma total una función.

Siguiendo las ideas de Eisenmann, Tarre Briceño resume: "...todos concuerdan en reconocer que una de las ideas políticas de Montesquieu era el disponer las cosas en forma tal "que el poder detenga al poder". Es decir, que todo órgano político encuentre otro órgano que pueda exitosamente oponerse a su voluntad. Es evidente (...) que si dos órganos pueden detenerse mutuamente quiere decir que ambos deben prestar su consentimiento, cualquiera que sea la forma de éste, a una misma decisión"⁶.

También, Brewer-Carías coincide con la idea de que la doctrina de Montesquieu fue interpretada de diferentes formas, siendo muchas veces distorsionada para que sirviera de base a ciertas motivaciones políticas. Al respecto, expresa que "Lejos estuvo, por tanto, no sólo de formular una teoría jurídica de los poderes del Estado -en sentido formal, orgánico o material-, sino de preconizar al separación total y completa del Parlamento, el gobierno y los tribunales, tanto funcional como orgánicamente. Por tanto, la construcción del principio de la separación de poderes en el sentido de que tres funciones estatales serían atribuidas a tres autoridades o grupos de autoridades completamente distintas e independientes, que las ejercerían, respectivamente, de manera integral y exclusiva y sin posibilidad de su delegación, fue producto de lo que se creyó o se quiso creer que Montesquieu decía, pero no un derivado de su pensamiento. En esta distorsión del pensamiento, por su puesto, jugó un papel esencial la motivación política..."⁷

La aplicación y el desarrollo del principio de separación de poderes que se atribuyó a Montesquieu, fue recogida por las primeras Constituciones de Francia y de los Estados Unidos. Así nos lo refiere el pedagogo Virgilio Tosta cuando expresa: "Las Constituciones del primer tipo comienza a existir en el siglo XVIII, después de las revoluciones de ese siglo. Cada Estado, en un acto solemne, fija su Constitución. Así lo hace Francia, a raíz de su gran revolución. Así lo hacen los Estados Unidos después de su independencia. Las naciones del resto de América siguen el ejemplo. Venezuela promulga su primera Constitución escrita el año 1811"⁸.

5. TARRE BRICEÑO, Gustavo. "La separación de poderes en Venezuela", en *Libro Homenaje a Rafael Caldera: Estudios de la Constitución*, Tomo III, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, p. 1.377.

6. *Ibid.*, pp. 1378-1379.

7. BREWER-CARIAS, Allan. *Ob. cit.*, p. 212.

8. TOSTA, Virgilio. *Manual de Sociología*. Ed. Gráfica Herpa, Caracas, 1972, p. 228.

Ellos nos indica que, en el país se pone en práctica la teoría de la separación de poderes por influencia del principio de la revolución francesa sobre nuestros constituyentes, y de allí que todas las Constituciones de Venezuela, desde la de 1811 hasta la vigente de 1961, hayan distinguido tres poderes. Sin embargo, tal como señala Brewer-Carías, “la distinción entre los poderes ciertamente que no ha tenido el mismo sentido en toda nuestra evolución constitucional, pues si bien “la separación de poderes” fue la regla durante todo el siglo pasado, al menos en la pura forma de los textos constitucionales, esa “separación de poderes” se torna en “división de Poder” desde comienzos de siglo”⁹.

2. *División y distribución del Poder*

El Poder Público como potestad estatal, no ha existido en la realidad venezolana como un ente funcional u orgánicamente considerado, sino como un concepto jurídico que representa las funciones del Estado venezolano. El Poder Público 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 e inherentes.

El régimen constitucional venezolano, por tanto, y al menos desde la Constitución de 1901, ha partido del supuesto de la unicidad del Poder del Estado y no de la pluralidad de poderes separados. Constitucionalmente, el Poder Público es la potestad única del Estado. Consiste de manera invariable, en el poder que tiene el Estado de decidir a través de sus órganos esenciales por cuenta de la colectividad y de imponer su voluntad a los individuos. cualquiera que sea el contenido y la forma de los actos por medio de los cuales se ejerce el Poder Público, todos esos actos se reducen, en definitiva, a manifestaciones de la voluntad estatal, que es una e indivisible. Es necesario, por tanto, como lo afirma Carré de Malberg¹⁰, comenzar por establecer la unidad del Poder del Estado para luego distinguir sus funciones.

Partiendo de esa unidad del Poder Público, debido a la configuración federal del Estado en Venezuela, la Constitución vigente, a pesar de que abandona la formulación expresa en su texto- de la “distribución” del Poder Público en Poder Nacional, en Poder de los Estados y Poder Municipal, y de la “división” del Poder Nacional en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, como lo hicieron absolutamente todos los textos constitucionales a partir de 1901, sin embargo, responde claramente a la misma concepción de un régimen de “distribución” del poder y de “división” del Poder que era uno, y no de la separación de poderes, a la usanza francesa.

En efecto, si bien el Poder Público es uno y único, como potestad genérica de todos los entes del Estado, es la propia Constitución la que establece una diversidad, en el sentido orgánico, y por eso se hable de que en Venezuela tiene un sistema de distribución orgánica del poder, tanto vertical como horizontal.

En la teoría constitucional, el principio de la distribución vertical del poder es un producto de los dos últimos siglos, derivado de la experiencia de la vida local y municipal, así como del federalismo. La distribución horizontal del poder, en cambio, en su formulación es anterior, porque fue la primera forma de racionalizar el poder que la teoría política estableció frente al Estado y a la Monarquía absoluta. Así, la forma de racionalizar el poder fue distribuyéndolo orgánicamente entre los diversos órganos básicos del Estado que era, por supuesto, unitario. Este principio, que es un producto de las revoluciones de Francia y Norteamérica, aun cuando su formulación teórica es de la época del absolutismo, constitucionalmente se adoptó en nuestro país desde el primer momento del

⁹. BREWER-CARIAS, A. Ob. cit., pp. 213-214.

¹⁰. CARRE DE MALBERG, R. Teoría General del Estado. Citado por Allan Brewer-Carías. Ibid. P. 215.

nacimiento de la República (1811), y posteriormente, va a acompañar toda la tradición constitucional venezolana, habiéndose establecido en todas las Constituciones la división orgánica de los poderes, desde el punto de vista horizontal.

En efecto, conforme a nuestra Constitución, el sistema de distribución vertical del Poder Público tiene tres ramas que obedecen a la división político-territorial, y dar lugar a tres niveles de personas jurídicas diferentes: el Poder Nacional, personificado en la República, el Poder Estadal, personificado en los Estados, y el Poder Municipal, personificado en los Municipios; y cada uno de estos sujetos de derecho ejerce "sub-ramas del Poder Público", partiendo de la distribución horizontal¹¹. Este otro sistema de distribución del Poder Público, es lo que ha sido llamado Trilogía Orgánica, y donde encontramos el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, pues, la Constitución establece distribución horizontal del Poder Público que sigue las líneas clásicas de la separación de poderes, pero sólo como separación orgánica y no como separación funcional.

Así, en cada uno de los niveles territoriales -Nacionales, Estadal y Municipal-, el Poder Público tiene una distribución orgánica horizontal peculiar. En el nivel nacional se distinguen tres ramas del Poder Público: el Poder Legislativo Nacional, el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Judicial, correspondiendo su ejercicio a tres complejos orgánicos diferenciados y separados: las Cámaras Legislativas; el Presidente de la República, los Ministros y el resto de la Administración Pública; y la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales, respectivamente. A nivel estadal, los órganos de los Estados ejercen el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo estadales; y a nivel municipal, ejercen el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo municipales.

En otro orden de ideas, se observa que a nivel político-territorial no hay ningún otro órgano fuera de los órganos nacionales de la República, los de los Estados y los Municipios. Se trata de un sistema cerrado de distribución vertical del poder.

Pero, frente al sistema de distribución horizontal del poder a nivel nacional, que establece una distribución en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, encontramos que a partir, básicamente, de la Constitución vigente de 1961, se prevé la existencia de otros órganos que ejercen el Poder Público, pero que no ejercen en concreto ni el Poder Legislativo, ni el Poder Ejecutivo, ni el Poder Judicial, que no pudiendo ubicarse dentro de alguno de ellos -por no depender jerárquicamente de ninguno-, gozan por mandato constitucional o legal de plena autonomía funcional, con importantes y específicas atribuciones, y personificados en la misma República. Su existencia ha provocado la ruptura de la trilogía clásica de los poderes y, tanto doctrinaria como jurisprudencialmente, han sido considerados como órganos de la Administración Pública, no obstante no depender del Poder Ejecutivo, desde ningún punto de vista. Estos órganos son: el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Consejo de la Judicatura y el Consejo Supremo Electoral. Los tres primeros con origen en la propia Constitución, y el último, en la Ley Orgánica del Sufragio, que a su vez desarrolla una norma constitucional.

¹¹. BREWER-CARIAS, Allan. *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo II: El Poder Público-Nacional, Estadal y Municipal-, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, 3ª ed., Caracas, 1996, p. 22.

3. *Las funciones estatales*

La revisión de la doctrina de la separación de poderes que los proyectistas de la Constitución hicieron, resulta evidente, pues, buscó superar las distorsiones de la “separación de poderes” y sustituir inclusive “la división del Poder” por una asignación constitucional y legal de funciones propias a cada órgano estatal, con la obligación de colaborar entre sí en la realización de los fines del Estado. En la expresión constitucional, por tanto, por función ha de entenderse la acción que desarrollan los órganos estatales o la actividad que desempeñan como tarea que le es inherente. De allí que la función es toda actividad de la propia esencia o naturaleza de los órganos estatales y, por tanto, indelegable salvo que exista una autorización constitucional. Entonces, las diversas funciones del Estado son sólo las diversas formas a través de las cuales se manifiesta la actividad estatal.

Si bien puede decirse que en Venezuela rige el principio de la separación orgánica de poderes, en el sentido de que el ordenamiento constitucional distingue, a nivel nacional, los órganos que ejercen el Poder Legislativo (el Congreso), de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo (el Presidente de la República y demás órganos de la Administración Pública), y de los órganos que ejercen el Poder Judicial (la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales), ello no implica que cada uno de dichos órganos siempre tenga el ejercicio exclusivo de alguna función estatal específica. Es decir, tal como la Corte Suprema de Justicia lo ha señalado reiteradamente, la división de la potestad estatal (el Poder Público) en ramas y la distribución de su ejercicio entre diversos órganos, no coincide exactamente con la “separación” de las funciones estatales. Por tanto, el hecho de que exista una separación orgánica de poderes no implica que cada uno de los órganos que los ejercen tengan, necesariamente, el ejercicio exclusivo de ciertas funciones, pues paralelamente a las funciones propias de cada órgano del Estado, éstos ejercen funciones que por su naturaleza son similares a las que ejercen otros órganos estatales, o paralelamente a sus funciones propias, realizan funciones distintas a aquellas que les corresponden por su naturaleza.

En este sentido, Brewer-Carías señala que el “concepto de funciones del Estado es, por tanto, distinto al de poderes del Estado”.¹² En efecto, 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 puede existir una función estatal sino cuando se realiza en ejercicio del Poder Público, es decir, de la potestad genérica de obrar que tiene constitucionalmente el Estado. Poder y función son, por tanto, distintos elementos en la actividad del Estado: el Poder Público como situación jurídica constitucional, tiene su fuente en la propia Constitución y existe la posibilidad de ejercerlo desde el momento en que está establecido en ella; la función estatal, en cambio, presupone siempre el ejercicio del Poder Público por un órgano del Estado, y sólo cuando hay ejercicio concreto del Poder Público es que se realiza una función estatal.¹³

Ahora bien, dentro de la misma Constitución pueden distinguirse cuatro funciones básicas del Estado: la función legislativa o normativa, la función política o de gobierno, la función administrativa y la función jurisdiccional, que están inclusive identificadas dentro del texto constitucional, a las cuales pueden reconducirse todas las actividades del Estado.

¹². BREWER-CARIAS, Allan. “La impugnación de los actos administrativos de registro ante la jurisdicción contencioso-administrativa”, en *Libro Homenaje a la Memoria de Joaquín Sánchez Coviza*, Caracas, 1975, p. 431.

¹³. Loc. Cit.

Así tenemos: la *función legislativa o normativa*, conforme a la cual el Estado crea normas de derechos generales e imperativas; la *función política o de gobierno*, entendida como “la tarea esencialmente estatal, de conducción política de la sociedad”¹⁴, la *función jurisdiccional*, que tiene por objeto la resolución de controversias jurídicas mediante decisiones ejecutorias con fuerza de verdad legal; y la *función administrativa* que, según Brewer-Carías, su objeto es la gestión estatal del interés público, mediante la satisfacción del interés colectivo¹⁵, o bien, de acuerdo a Sayagués Laso¹⁶ es la actividad del Estado que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales, en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos y operaciones materiales. Actividad ésta, caracterizada -según Rondón de Sansó- por no implicar la ejecución inmediata de la Constitución, por lo que tiene rango sublegal, de ejecución de la Ley, destinada a la satisfacción de los intereses fundamentales de un grupo organizado que atiende a la globalidad de los intereses que tutela, y cuyo ejercicio presupone necesariamente la existencia de una estructura orgánica.¹⁷

Estas funciones, realizadas en ejercicio del Poder Público por los órganos estatales, sin embargo, no están encomendadas con carácter exclusivo a diferentes órganos, sino que se ejercen por varios de los órganos estatales. Ahora, si bien es propio de un órgano un determinado tipo de función, es de destacar que no es sino su ejercicio de cierta forma lo que le corresponde exclusivamente, por lo que, entonces, la exclusividad se encuentra en el tipo de acto que pueden emanar al ejercer tal función. Así, el Congreso, las Asambleas Legislativas y las Cámaras Municipales, vale decir, el Poder Legislativo Nacional, Estadal y Municipal, respectivamente, tienen atribuida la función normativa como propia, pero lo que le es exclusivo a cada uno de tales órganos es su ejercicio mediante leyes nacionales, estadales o municipales (ordenanzas). De igual forma, la función jurisdiccional básicamente está atribuida al Poder Judicial -nacionalizado en 1947-, pero ocurre que lo privativo de los tribunales es su ejercicio mediante la emisión de sentencias. Al observarse la función de gobierno se descubre que, obviamente, es propia del Poder Ejecutivo en sus niveles superiores, pero que su ejercicio le es exclusivo en determinada forma, por ejemplo, mediante la emisión de decretos-leyes de suspensión de garantías. Finalmente podemos observar que la función administrativa, si bien resulta en sí afín al Poder Ejecutivo, está atribuida igualmente al Legislativo y al Judicial, manifestándose básicamente a través de la emisión de actos administrativos, sin que pueda ser caracterizada orgánica o funcionalmente.

Lo señalado anteriormente nos conduce a admitir que, si bien hay funciones propias atribuidas a los órganos del Estado, según la distribución horizontal del poder, esa atribución no es exclusiva ni excluyente, pues en sus ejercicio interfieren otros órganos. De manera que, el sistema no es de separación de funciones, sino de colaboración funcional entre esos diversos órganos, en algunos casos rígida, llamada por Brewer-Carías “interferencia de otros órganos en el ejercicio de las funciones propias”.¹⁸ Por tanto, no hay una separación de funciones que coincida exactamente con la separación orgánica de poderes.

¹⁴. BREWER-CARIAS, A. Instituciones..., p. 114.

¹⁵. Loc. cit.

¹⁶. SAYAGUES LASO, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Bianchi Altuna Montevideo, 1959, p. 46.

¹⁷. RONDON DE SANZO, Hildegard. *Teoría General de la Actividad Administrativa*. Universidad Central de Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, p. 19

¹⁸. BREWER-CARIAS. Allan. Instituciones..., p. 116

4. *Las funciones del Estado y los actos estatales*

Al igual que la separación orgánica de poderes no coincide con la distribución de funciones, ésta no coincide, necesariamente, con el tipo de acto jurídico que emane de la voluntad estatal.

En efecto, la función normativa o legislativa se puede manifestar, variablemente, a través de leyes, actos parlamentarios sin forma de ley, decretos-leyes y reglamentos (actos administrativos); el ejercicio de la función política, a través de actos de gobierno, leyes y actos parlamentarios sin forma de ley; el ejercicio de la función jurisdiccional, a través de actos parlamentarios sin forma de ley, actos administrativos y sentencias; y el ejercicio de la función administrativa, a través de leyes, actos parlamentarios sin forma de ley actos administrativos. En otras palabras, puede decirse que las leyes sólo emanan de las Cámaras Legislativas, cuando actúan como cuerpos legisladores, no sólo en ejercicio de la función normativa, sino de la función política o de gobierno, y de la función administrativa; que los actos de gobierno emanan del Presidente de la República, en uso de las facultades constitucionales, actuando no sólo en ejercicio de la función política o de gobierno, sino en ejercicio de la función normativa; que los actos parlamentarios sin forma de ley sólo emanan de las Cámaras Legislativas actuando en ejercicio de las cuatro funciones estatales; y que los actos judiciales (sentencias) sólo emanan de los tribunales, actuando en ejercicio de la función jurisdiccional.

En todos estos casos, el tipo de acto se dicta exclusivamente por un órgano del Estado, pero en ejercicio de variadas funciones estatales. Lo privativo y exclusivo de los órganos estatales, no es el ejercicio de una determinada función, sino la posibilidad de dictar determinados actos: las leyes por las Cámaras Legislativas, los actos de gobierno por el Presidente de la República, y los actos judiciales (sentencias) por los tribunales. Los actos administrativos, contrariamente a lo que sucede con las leyes, los actos de gobierno y las sentencias judiciales, no están reservados a determinados órganos del Estado, sino que pueden ser dictados por todos ellos y no sólo en ejercicio de la función administrativa.

Ahora bien, de lo anterior se deriva que, dentro del conjunto de actos estatales previstos en la Constitución, de todos ellos puede darse una definición orgánico-formal, es decir, según el órgano que los dicta y por la graduación que tienen en el ordenamiento jurídico de ser actos dictados en ejecución directa o indirecta de la Constitución, menos el acto administrativo mensual el cual regula constitucionalmente como un acto reservado exclusivamente a algunos órganos estatales, ya que pueden ser dictados por todos los órganos del Estado en ejercicio, inclusive, de todas las funciones estatales

Así, tan acto administrativo es un reglamento dictado por el Ejecutivo Nacional o los Tribunales, en ejercicio de la función normativa o legislativa, como un acto de ejecución presupuestaria o de personal dictado por el Ejecutivo Nacional, los Tribunales o las Cámaras Legislativas, en ejercicio de la función administrativa; o un acto derivado del propio Ejecutivo Nacional en ejercicio de la función jurisdiccional, al decidir una solicitud o un recurso administrativo.

Por tanto, es evidente que al analizar la función administrativa y la creación más general que resulta de su ejercicio, los actos administrativos, no puede adoptarse un criterio orgánico ni funcional para su Caracterización, en virtud de la no coincidencia de la separación orgánica de poderes y distribución de funciones. Lo que hay es coincidencia, algunas veces, entre un acto y el órgano que lo puede dictar en forma exclusiva (la ley por las Cámaras Legislativas, la sentencia por los Tribunales, el acto de gobierno por el Presidente de la República), lo que no sucede en el caso de los actos administrativos donde no hay coincidencia entre el órgano y la función, ni entre la función y el acto,

ni entre el acto y el órgano. Por ello, la definición del acto administrativo, en contraste con los otros actos estatales, requiere de una mezcla de criterios, dado lo heterogéneo de los mismos.

III. NOCION DE ACTO ADMINISTRATIVO

El artículo 206 de la Constitución establece que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos contrarios a derecho, por lo que no cabe ningún tipo de distingo respecto de los actos administrativos para pretender que algunos de ellos no están sometidos a control. No existen, por tanto, en nuestro sistema contencioso-administrativo, actos administrativos que puedan estar excluidos de control. De manera que, para definir el acto administrativo a los efectos de control contencioso-administrativo -que es donde tiene real sentido la búsqueda de una definición, según Brewer-Carías¹⁹, a fin de tutelar los derechos e intereses de los particulares administrados- no puede adoptarse un criterio único y excluyente, sino todos los criterios que puedan combinarse para hacer efectivo el principio de la universalidad del control que deriva del contenido de la norma constitucional, antes referida.

En este sentido, los actos administrativos emanan de todos los órganos estatales y en ejercicio de todas las funciones del Estado, y su individualización no puede estar fundamentada en la utilización del solo criterio orgánico, así como tampoco del solo criterio formal o del solo criterio material, sino que debe resultar de la mezcla y combinación de ellos.

En efecto, no es aceptable la utilización exclusiva de un criterio orgánico para definir el acto administrativo²⁰, pues quedarían fuera de Caracterización los actos administrativos que dictan los funcionarios de las Cámaras Legislativas o los de los órganos judiciales. Por ello, según Brewer-Carías la sola utilización del criterio orgánico para definir el acto administrativo, como lo ha hecho por ejemplo la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es una definición errada e incompleta, ya que no puede decirse que es acto administrativo el que emana de los órganos ejecutivos y no lo son los otros, por cuanto su contenido y función estatal ejercida, es la misma²¹.

Igualmente, no es aceptable el solo uso del criterio formal, referido al carácter sublegal de la actividad, para definir los actos administrativos, toda vez que los actos judiciales, esto es, las sentencias, también tienen carácter sublegal.

Por último, también sería inaceptable el empleo exclusivo de un criterio material, fundamentando en la noción de función administrativa, por cuanto quedarían excluidos de la noción, aquéllos que son cumplidos en ejercicio de la función normativa, por ejemplo, los reglamentos dictados por alguno de los órganos del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, o inclusive, los actos dictados en función jurisdiccional por los órganos del Poder Ejecutivo,

¹⁹. BREWER-CARIAS, Allan. *Nuevas tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*, Fundación de Derecho Público, UCAB, Caracas, 1992, p. 8.

²⁰. La utilización exclusiva del criterio orgánico conduce a la identificación entre órgano administrativo y acto administrativo. Así éstos serían los emanados de la Administración Pública como complejo orgánico. En Venezuela se han inclinado por esta posición la mayoría de la doctrina nacional, Cfr. FARIAS MATA, Luis H. "La doctrina de los actos excluidos en la jurisprudencia del Supremo Tribunal", en la publicación del Instituto de Derecho Público: Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Vol. I, 1968-1969, Caracas, 1971, pp. 335 y ss.; RONDON DE SANSO, Hildegard. "Introducción al Estudio del Acto Administrativo", en *Libro Homenaje a la Memoria de Roberto Goldschmidt*, Caracas, 1967, pp. 786 y ss.

²¹. BREWER-CARIAS, Allan. *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Colección de Estudios Jurídicos N° 16 Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, pp. 138-140.

cuando deciden conflictos entre partes de acuerdo al ordenamiento jurídico, o los actos administrativos dictados en ejercicio de funciones legislativas por los órganos judiciales cuando dictan, por ejemplo, un reglamento interno.

Por tanto, tal como lo señaláramos supra, la noción de acto administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano, sólo puede resultar de una combinación de criterios orgánicos, formal y material, y nunca puede condicionarse al cumplimiento de una función específica del Estado, por cuanto el criterio mixto en este caso, constituye la única forma de reconducir a la unidad, la heterogeneidad del acto administrativo.

En esta forma, Brewer-Carías expresa que el acto administrativo “es toda manifestación de voluntad de carácter sublegal (criterio formal), realizada por los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, ejecutando todas las funciones del Estado (criterio orgánico), por los órganos que ejercen el Poder Legislativo, ejecutando la función administrativa, y por los órganos que ejercen el Poder Judicial, ejecutando la función administrativa y normativa (criterio material), con el objeto de producir efectos jurídicos determinados”²². De manera que, considerando a los actos estatales dentro de una perspectiva general, quedarían fuera de la calificación como actos administrativos, los actos cumplidos por los órganos del Poder Ejecutivo en función de gobierno (actos de gobierno) y que, por tanto, son de rango legal; los actos cumplidos por los órganos del Poder Legislativo en función legislativa o normativa (leyes), en función de gobierno (leyes, actos parlamentarios sin forma de ley) y en función administrativa de rango legal (leyes, actos parlamentarios sin forma de ley); y los actos cumplidos por los órganos del Poder Judicial actuando en función jurisdiccional (sentencias, autos).

Es evidente, por tanto, que la noción de acto administrativo continúa siendo una de las partes medulares del Derecho Administrativo, fundamentalmente, a los efectos del control contencioso-administrativo. Así, tanto el criterio orgánico, material y formal, tienen cabida para definir el acto administrativo y, por ende, para precisar el ámbito del control jurisdiccional, ya que la universalidad del control contencioso-administrativo -de acuerdo con lo previsto en el artículo 206 de la Constitución-, se fundamenta, entre otros aspectos, en que todos los actos administrativos, absolutamente, pueden ser sometidos al control jurisdiccional por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa por contrariedad al derecho.

Este problema de la definición del acto administrativo ha adquirido una significativa relevancia en las últimas décadas, pues le ha permitido a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa considerar como actos administrativos sujetos a su control, entre otros, los actos emanados de órganos administrativos, en ejercicio de la función jurisdiccional. Este criterio jurisprudencial, por su importancia amerita un comentario que queremos hacer en este estudio, a fin de formular algunas apreciaciones sobre el carácter administrativo de los actos disciplinarios, dictados por el Consejo de la Judicatura en función jurisdiccional.

IV. SENTENCIA DE LA SALA POLITICO ADMINISTRATIVA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DEL 25 DE FEBRERO DE 1985 RECAIDA EN EL CASO FRANCISCO RUIZ BECERRA

El tema de la universalidad del control contencioso-administrativo y las restricciones jurisprudenciales al mismo, se ha planteado con motivo de la impugnación de actos administrativos dictados por autoridades administrativas, pero en ejercicio de la función jurisdiccional. Inicialmente, el problema se planteó a raíz de la creación de las Comisiones Tripartitas en la Ley contra Despidos injustificados en 1974, cuando la Corte Primera de lo Contencioso

²². Ibid., p. 141

Administrativo en sentencia de fecha 20 de septiembre de 1979, declaró inadmisibles recursos contra los actos de esas instituciones considerando que no eran actos administrativos, sino "actos jurisdiccionales" no susceptibles del control contencioso-administrativo, contrariando así el postulado del artículo 206 de la Constitución.

Dicha sentencia fue modificada posteriormente, por sentencia del 18 de enero de 1980 de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la cual reconoció las decisiones de las Comisiones Tripartitas, como actos administrativos dictados en ejercicio de la función jurisdiccional y, por tanto, susceptibles de ser recurridas en vía contencioso-administrativa de anulación.

Pero esta doctrina jurisprudencial, que es la correcta, fue posteriormente contrariada por la misma Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, cuando en fecha 25 de febrero de 1985, dictó una sentencia que causó honda preocupación en la opinión jurídica nacional, la cual, a partir del momento en que se tuvo conocimiento de la misma, tomó un cause de profundas y serias reflexiones. En el fallo en referencia, bajo la ponencia del Magistrado René De Sola, la Sala declaró inadmisibile el recurso de anulación interpuesto por el abogado FRANCISCO RUIZ BECERRA, contra el acto mediante el cual el Consejo de la Judicatura lo destituyó del cargo de Juez Décimo Sexto de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, 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 representó un giro jurisprudencial que muchos interpretan como una involución en el proceso de desarrollo del Derecho Administrativo en Venezuela²³. Dicha tesis consistió en sostener que las decisiones disciplinarias de destitución de los jueces, emanados del Consejo de la Judicatura, en virtud de su naturaleza "tridimensional", no son actos administrativos sino sentencias de carácter jurisdiccional, haciéndolas insusceptibles del control contencioso-administrativo. Constituye éste, sin duda, uno de los fallos más polémicos adoptado por la Sala Político Administrativa en las últimas décadas, que contó con el voto adverso de dos de sus Magistrados, los doctores Josefina Calcaño de Temeltas y Luis Enrique Farías Mata.

No obstante la agudeza de los Magistrados disidentes al esbozar sus argumentos, la Sala mantuvo a ultranza los postulados sentados en el caso FRANCISCO RUIZ BECERRA, cuando en fallos posteriores²⁴ (sentencia del 01-07-86, caso Hilario Pujol Quintero; sentencia del 16-07-87, caso Maritza Hernández Trujillo; sentencia del 06-08-87, caso: José Félix Colina Delgado; sentencia del 07-03-88, caso: Nora Díaz de Balza), contrariando el principio de la universalidad del control de los actos administrativos, consagrado en el artículo 206 de la Constitución, declaró inadmisibile los recursos de nulidad interpuestos contra actos disciplinarios emanados del Consejo de la Judicatura. En las señaladas decisiones, 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 aquel 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. En tales oportunidades, los Magistrados Josefina Calcaño de Temeltas y Luis Enrique Farías

²³. RAUSSEO VALDERRAMA, Alberto. "Las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, ¿Nuevos actos excluidos del control jurisprudencial?", en Revista de la Fundación de la Procuraduría General de la República, Año 2- N° 2, Caracas, 1987, p. 123.

²⁴. BREWER-CARIAS, A. y Luis Ortiz-Alvarez. *Las grandes decisiones de la jurisprudencia contencioso-administrativa* (1961-1996). Colección jurisprudencial N° 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, pp. 431-440.

Mata, una vez más, manifestaron su desacuerdo con la doctrina imperante en la mayoría sentenciadora, y consignaron sendos votos salvados en las sentencias que marcaron las pautas de esta interpretación.

Luego, la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 1989, previó expresamente el recurso contencioso-administrativo de anulación contra las decisiones de destitución de los jueces. Sin embargo, inconstitucionalmente, la referida ley excluyó el recurso en los casos de actos administrativos disciplinarios de suspensión del ejercicio del cargo contra los jueces, lo cual no impidió a la propia Sala Político Administrativa, con buen criterio, aplicar el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, que prevé el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, y admitir los recursos de nulidad contra dichos actos.²⁵

Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, al decidir una acción de inconstitucionalidad ejercida contra el artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, en sentencia publicada el 6 de agosto de 1991 (caso Ivan Hernández G.), resolvió definitivamente la controversia, anulando dicha norma y pronunciándose por la univ ersabilidad del control contencioso-administrativo, criterio jurisprudencial que ha sido ratificado por fallos más recientes.

A fin de desarrollar la tesis contraria a la sostenida por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en tan trascendental sentencia -en la cual se fundamenta nuestro estudio-, relativa aquélla al carácter administrativo de los actos disciplinarios dictados por el Consejo de la Judicatura, en ejercicio de la función jurisdiccional, y la recurribilidad de éstos por ante la jurisdicción contencioso-administrativa -que es la tesis correcta-, haremos una breve referencia a las tantas veces referida sentencia de fecha 25 de febrero de 1985, dictada en el caso FRANCISCO RUIZ BECERRA, que constituye, sin duda, uno de los fallos más polémicos adoptados por la Sala Político Administrativa en las últimas décadas. Seguidamente, haremos también una breve mención de los nuevos criterios jurisprudenciales adoptados por la Corte Suprema de Justicia, que se pronuncian por el carácter netamente administrativo de las sanciones disciplinarias dictadas por el Consejo de la Judicatura y el sometimiento de dichos actos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

1. *Contenido del fallo*

La Sala Político Administrativa, con ponencia del Magistrado René De Sola, se pronunció sobre el recurso de nulidad interpuesto por FRANCISCO RUIZ BECERRA, contra el acto del Consejo de la Judicatura que lo destituyera del cargo de Juez XVI de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda. El Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa declaró inadmisibile el recurso, fundamentándose en una Jurisprudencia anterior. Apelada la inadmisión, la Sala se pronunció en el siguiente sentido:

Ante el alegato del recurrente de que el Consejo de la Judicatura puede dictar tanto decisiones administrativas como decisiones jurisdiccionales, pero que aún estas últimas, por no provenir de una autoridad judicial están sometidas al control contencioso-administrativo, la Sala estima que debe decidir dos cuestiones: a) Si el acto dictado por el Consejo en un procedimiento disciplinario es una decisión judicial; b) Si en caso negativo debe ser considerado como un acto administrativo sometido al control contencioso-administrativo²⁶

²⁵. Cfr. GONZALEZ ESCORCHE, J. Ob. cit., p. 84; BREWER-CARIAS, Allan. Nuevas tendencias..., pp. 16-17

²⁶. DE SOLA. René. "¿Deberá sobrevivir el Consejo de la Judicatura?", en Revista del Consejo de la Judicatura, enero-junio, Año 10, p. 164.

Considera la Sala que la primera cuestión no ofrece dificultades porque el artículo 204 de la Constitución establece categóricamente que el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que determine la Ley, y no existe norma alguna que le atribuya tal carácter al Consejo de la Judicatura. Incluso la Exposición de Motivos de la Constitución señala, expresamente, que no tiene el indicado organismo naturaleza judicial. De allí que no sea un órgano del Poder Judicial y sus decisiones no son sentencias.²⁷

Descartado lo anterior, la Sala pasa a determinar si las decisiones disciplinarias son actos administrativos sometidos al artículo 206 de la Constitución. En este sentido, estima el Juzgador que no basta con calificar a un acto de administrativo para que quede sometido a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que es necesario determinar su naturaleza intrínseca.

Considera el Magistrado ponente que, en Venezuela el Poder Judicial no tiene el monopolio de la administración de justicia, ni son los tribunales los únicos órganos que pueden producir actos jurisdiccionales ni existe obstáculo legal para que así suceda. Indica que, incluso la actuación jurisdiccional puede dejar sin efecto una decisión tomada por la más alta jerarquía del Poder Judicial. Por ejemplo, aun cuando la Corte Suprema de Justicia declare haber mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República o de algún miembro del Congreso, si la Cámara del Senado, en el primer caso, no concede autorización o la Cámara respectiva, en el segundo, no acuerda el allanamiento de la inmunidad, no podrán seguirse los procedimientos correspondientes. Es así como se otorga la facultad jurisdiccional a órganos ajenos al Poder Judicial²⁸

Por otra parte, arguye que el Consejo de la Judicatura es un órgano complejo con facultades que pueden ser: a) normativas, ya que puede dictar su propio reglamento y el de los concursos de oposición; b) administrativas, por cuanto maneja su propio presupuesto y el de los tribunales y, c) jurisdiccionales cuando ejerce el poder disciplinario que le ha sido expresamente conferido por el texto constitucional.

Pasa a analizar la Corte si las decisiones jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura reúnen las garantías constitucionales para que puedan ser asimiladas a las de los tribunales de justicia y tener la fuerza de cosas juzgadas. Al respecto, por lo que atañe a la Constitución se trata de Magistrados designados por todo el período constitucional que han de llenar las mismas condiciones para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. No se trata de jueces ocasionales sino de jueces cuyas funciones están previstas en el texto constitucional, que son autónomos e independientes. La Ley de Carrera Judicial establece las normas procesales que regulan los procedimientos disciplinarios. No se trata, en consecuencia, de un tribunal disciplinario creado por un reglamento, como lo señala el recurrente²⁹.

Para garantizar la independencia de los jueces, no podía haberse creado un organismo administrativo al cual quedarían jerárquicamente sometidos, por cuanto ello constituiría un contrasentido. En igual sentido, señala la Sala, la experiencia del Derecho Comparado (Francia e Italia) que ofrece las mismas soluciones que la existente en el sistema venezolano. Mal podría el constituyente otorgar a un jerarca administrativo la apreciación de la conducta de los jueces y, por ello, se le atribuyeron facultades jurisdiccionales al Consejo de la Judicatura.

²⁷. Loc. cit.

²⁸. Ibid., p. 165.

²⁹. Ibid., p. 167.

Finalmente, analiza la Sala el alcance del artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial que niega todo recurso contra las sentencias del Consejo de la Judicatura en el procedimiento disciplinario, llegando a la conclusión de que las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura no son actos administrativos sino sentencias de carácter jurisdiccional, similares a las que podrían dictar los Tribunales de la República.³⁰

En síntesis, para la mayoría de los Magistrados de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia:

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.

4- Las decisiones disciplinarias adoptadas por el Consejo de la Judicatura en relación a los jueces de la República, no participa de la naturaleza de los actos administrativos, sino que constituyen “sentencias” de orden jurisdiccional equiparables a las dictadas por los órganos judiciales.

5- Contra tales decisiones no cabe recurso alguno y ostentan el carácter de cosa juzgada, quedando, por ende, excluidas de todo control jurisdiccional ulterior.

Así pues, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, confundiendo el ejercicio de la función estatal con el acto emanado de la misma, consideró que las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura son dictadas en ejercicio de la función jurisdiccional, y aplicando un silogismo elemental, concluye que, en consecuencia, constituyen actos jurisdiccionales, no administrativos, por lo que no son susceptibles de impugnación por la vía contencioso-administrativa de anulación. Por tanto, con fundamento en los razonamientos anteriormente expuestos, la Corte declaró inadmisibile el recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto por FRAN-CISCO RUIZ BECERRA, contra el acto disciplinario de destitución dictado por el Consejo de la Judicatura. Sin embargo, esta trascendental decisión cuenta con los votos salvados de los Magistrados Luis Enrique Farías Mata y Josefina Calcaño de Temeltas.

2. *Voto Salvado de Luis Enrique Farías Mata*

Estima el disidente que el objeto de la sentencia revela la tradicional dificultad de identificar el concepto de acto administrativo. Considera que con la sentencia se ha contrariado la jurisprudencia anterior de la Corte y se ha desconocido la teoría, que él mismo sostiene de los actos excluidos, sobre la cual ha venido trabajando por muchos años.

En este sentido, recuerda el disidente que la propia Sala Político Administrativa, para afirmar su control sobre los actos del Consejo de la Judicatura, se ha valido del hecho de que tenga igual jerarquía a nivel nacional que el Consejo Supremo Electoral. En todos los recursos interpuestos contra el primero de los órganos mencionados, la Sala había calificado las actuaciones del mismo como administrativas y, por tanto, sometidas a su control.

³⁰. Ibid., p. 168

El Magistrado disidente considera que existe una incongruencia en la en la sentencia cuando, por una parte, señala que el Consejo de la Judicatura no es un órgano del Poder Judicial y que sus decisiones no son sentencias judiciales y que, al mismo tiempo, se declare incompetente por considerar que se trata de una actuación disciplinaria “directamente relacionada con el ejercicio de la función jurisdiccional de los jueces”.

Afirma que la decisión del Consejo de la Judicatura es un típico acto administrativo de índole jurisdiccional, por lo cual, no puede quedar sin control judicial, ya que los “actos excluidos” son sólo una anomalía, tal como lo ha sostenido la sentencia de la Corte.

Manifiesta, también, su disidencia de la expresión contenida en el fallo, de que tampoco basta con calificar de administrativo a un acto para que automáticamente se le abran las puertas del contencioso-administrativo, ya que sucede justamente lo contrario, pues la sola calificación de administrativo permite al particular hacer uso, según el artículo 206 de la Constitución, del recurso contencioso-administrativo.

Por último, hace valer el Derecho Comparado -específicamente la doctrina y la jurisprudencia española-, para recordar que sólo la exclusión del propio constituyente es lo que podría justificar la falta de revisión del acto al cual califica como acto administrativo de índole jurisdiccional.

3. *Voto salvado de Josefina Calcaño de Temeltas*

Estima la disidente que sólo los tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho con fuerza de verdad legal, tal como lo señalara la propia Sala en sentencia del 10-01-80. Los demás órganos del Estado que realizan funciones jurisdiccionales lo hacen, bien a través de actos administrativos; o bien, a través de actos parlamentarios sin forma de ley. Esta tesis es unánimemente admitida y, en virtud de ella la jurisdicción puede ejercitarse tanto por la Administración como por el órgano judicial. En consecuencia, según la disidente, hay que distinguir entre función jurisdiccional del órgano judicial y función jurisdiccional del órgano administrativo. La función jurisdiccional si bien es “una función propia” de los órganos judiciales, no es una función privativa y exclusiva de ellos. Lo que si es función privativa y exclusiva de los tribunales es el ejercicio de la función jurisdiccional para resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto con fuerza de verdad legal.

El Consejo de la Judicatura no es un órgano del Poder Judicial y sus decisiones no son sentencias judiciales, sino que es un órgano administrativo sometido al control contencioso-administrativo, lo cual constituye jurisprudencia firme y constante de la Corte.

La disidente estima que no es valedera la postura de la mayoría sobre la naturaleza compleja del órgano, en virtud de la tridimensionalidad de sus funciones.

Considera que es necesario adoptar una definición material de las funciones del Estado, basada en la naturaleza de la actividad estatal y no en la forma en el órgano del cual emanan los actos, sostenido que para ello resulta indispensable no confundir la función misma con el acto. No debe mezclarse la naturaleza de la actividad estatal (función) con el resultado de su ejercicio (acto jurídico). De allí que la tesis de la heterogeneidad de las funciones, sostenida por la mayoría, no resuelve la cuestión de la naturaleza jurídica del órgano. El carácter de un órgano sólo puede definirse en base a la prevalencia de las funciones que realiza: un órgano es legislativo, cuando su función esencial es legislar; un órgano es judicial, cuando su función esencial es administrar justicia; y un órgano es administrativo cuando su función propia o esencial es administrar, gobernar, asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, atender la satisfacción de las necesidades colectivas, mantener el orden y la seguridad pública.

El Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo no sólo porque no es legislativo ni judicial (tesis residual), sino fundamentalmente porque todas las atribuciones que le han sido conferidas constituyen potestades típicamente administrativas, las cuales enuncia, siguiendo la doctrina, en la siguiente forma: reglamentaria, imperativa, correctiva o disciplinaria y organizativa y ejecutiva. Pasa a analizar la disidente las potestades reglamentaria, sancionatoria y disciplinaria de la Administración. Respecto a la potestad sancionatoria y disciplinaria la califica como esencialmente administrativa, ya que en su ejercicio la Administración no actúa con el objeto de reintegrar el ordenamiento general, sino para cuidar de los intereses actuales, por lo cual su fundamento reside en el propio ordenamiento jurídico administrativo. La potestad sancionatoria está encaminada a reprimir las infracciones al ordenamiento del cual la Administración es titular.

De manera que, el acto del Consejo de la Judicatura de naturaleza disciplinaria es un acto típico administrativo y no jurisdiccional, y en su condición de actos administrativos las decisiones del Consejo de la Judicatura están sometidas al control contencioso-administrativo.

Respecto al alcance que ha de dársele al artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial, debe ser en el sentido de negar el recurso en sede administrativa, pero no el recurso contencioso-administrativo de anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ante la cual ningún acto administrativo está excluido en virtud del artículo 206 de la Constitución, que no establece excepciones.

La disidente concluye su voto salvado, deplorando que, con la sentencia de la cual disiente se da una significativa regresión en el proceso de la jurisprudencia de la Corte de ampliar, cada vez más, su radio de acción sobre todos los actos dictados por el Poder Público.

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 y, en sentido, señala Rondón de Sansó³¹ que “no puede omitirse la consideración de que los dos votos salvados a la sentencia de la Sala, constituyen dos espléndidas piezas de la jurisprudencia venezolana, que puntualizan con gran claridad y dominio del problema una serie de conceptos fundamentales del Derecho Administrativo y del Contencioso-Administrativo”.

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

En relación a la polémica suscitada en virtud de la decisión de la Corte Suprema de Justicia, recaída en el caso FRANCISCO RUIZ BECERRA, también la Procuraduría General de la República se pronunció en sentido contrario a la tesis imperante en la mayoría sentenciadora, en la mayoría sentenciadora, en la oportunidad del acto de informes correspondiente al juicio de anulación incoado por la ciudadana Maritza Alvarado Mendoza, contra el acto disciplinario de destitución dictado por el Consejo de la Judicatura.

³¹. RONDON DE SANZO, Hildegard. *Los actos cuasi jurisdiccionales*. Ediciones Centauro, Caracas, 1990, p. 57.

En efecto, en el referido escrito de informes³², la Procuraduría estimó propicia la oportunidad para convidar a la mayoría sentenciadora a un replanteamiento de la posición asumida en el caso FRANCISCO RUIZ BECERRA, y formuló una serie de interesantísimas consideraciones respecto a éste, que encierra de manera nítida su valiosa opinión. En tal ocasión la Procuraduría expuso: “...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 1964...”

“...los presupuestos de esa importante decisión (...) coinciden con los de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 7-3-74 y del 25-2-85 (caso Ruiz Becerra), al atribuir carácter jurisdiccional al Consejo Supremo de la Magistratura, cuando decide en materia disciplinaria en relación con los magistrados de asiento...”

“Entonces la Corte Suprema de Justicia hubiera debido seguir hasta las 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 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 esto, aun cuando los textos establecían que no habría recurso alguno contra las decisiones del Consejo Superior de la Magistratura; aspecto éste 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 estas decisiones del Consejo de la Magistratura en materia disciplinaria en relación con los magistrados de asiento cabría 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 7 de febrero de 1947...”

“En esa 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 le corresponde a ese título al control del Consejo de Estado estatuyendo en lo contencioso”, y aunque según los textos legales la decisión de ese jurado de honor “no es susceptible a ningún recurso”, esa expresión no puede ser interpretada “como excluyendo el recurso de casación ante el Consejo de Estado”.

“...La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sus decisiones del 7-3-74 y 25-2-85, 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, seguimos solamente de modo parcial la decisión L’ETANG dictada por el Consejo de Estado Francés en 1969, dejando a un lado las importantísimas consideraciones sobre el recurso de casación en lo 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 del 25-2-85 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...”

³². Dictamen N° 024755 de fecha 31-01-86 de la Procuraduría General de la República (Dirección de Asesoría y del Contencioso-Administrativo).

“En consecuencia, en aras de una mayor coherencia y estructuración entre los sistemas de la actividad administrativa y su control contencioso-administrativo, este Despacho considera que el Consejo de la Judicatura es un organismo administrativo -del mismo tipo que el Consejo Supremo Electoral y la Fiscalía y la Contraloría General de la República- por las extraordinariamente razonadas argumentaciones contenidas en los votos salvados de los magistrados Fariás Mata y Calcaño de Temeltas, que damos aquí por reproducidas, indicando que el Consejo de la Judicatura encuadra en lo que en Derecho Administrativo clásico se conoce como “autoridades administrativas independientes”.

En los términos que anteceden, la Procuraduría General de la República expuso su parecer en relación al controversial fallo pronunciado por la Sala Político-Administrativa en el caso FRANCISCO RUIZ BECERRA contra el Consejo de la Judicatura; y como puede apreciarse, tal opinión se haya en abierta y radical oposición al criterio prevaleciente en la mayoría sentenciadora, no así en lo atinente a los votos salvados, cuyos argumentos respalda y comparte el máximo órgano asesor del Estado.

Vistas las profundas consideraciones tanto de la mayoría sentenciadora como de los votos salvados, además de la opinión de la Procuraduría General de la República, nos permitimos concluir que la decisión como la aquí comentada, se apoyó en razones jurídicas rebatibles desde todo punto de vista.

V. NUEVA TENDENCIA JURISPRUDENCIAL

Mediante sentencia publicada el 6 de agosto de 1991, la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, bajo la ponencia de la Magistrado Dra. Josefina Calcaño de Temeltas, admitió el recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos disciplinarios del Consejo de la Judicatura.

Para decidir, la Corte comenzó reiterando el criterio sentado en algunas sentencias de la Sala Político Administrativa, sobre la universalidad del control contencioso-administrativo, en los siguientes términos: Al interpretar y aplicar la norma contenida en el transcrito artículo 206 de la Constitución, la Sala Político Administrativa de este Supremo Tribunal ha sostenido en reiterada jurisprudencia, que “no podría el legislador, sin infringir el orden jurídico constitucional, establecer expresa o tácitamente una derogativa a los principios que informan nuestro sistema de derecho, que somete la actividad de todas las ramas del Poder Público al control de su regularidad y legalidad por parte del Máximo Tribunal de la República, o de los demás órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa”(Sentencia 10-01-1980 Caso “Miranda, EAP”). Y más explícitamente ha precisado esa Sala, entre otros fallos, que “de acuerdo con la letra Constitucional (artículo 206) no puede discutirse que ningún acto administrativo está exento del control jurisdiccional” (Sentencia 11-05-1981 Caso “Pan American World Airways Inc.”); y que es lógico que ninguna norma legal pueda privar sobre el artículo 206 de la Constitución que da los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para anular los actos generales o individuales contrarios a derecho (Sentencia 28-2-85 Caso Ruiz Becerra)³³.

Sentado lo anterior, la Corte consideró que la sanción de suspensión del ejercicio del cargo, no contemplada en el impugnado artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, presenta el mismo carácter de acto administrativo, tanto en el aspecto formal como en el aspecto sustancial, que la sanción de destitución prevista en la referida disposición legal. En este sentido, en el fallo en cuestión se expresa que “habiéndose establecido (...)

³³. BREWER-CARIAS, A. y Luis A. Ortiz-Alvarez. Ob. cit., p. 447.

la organicidad administrativa del Consejo de la Judicatura, ello conduce, por vía de consecuencia, a reconocer idéntica naturaleza administrativa a todos los actos que de ese órgano emanan. Pero aún si se rechazara la calificación de acto administrativo por la proveniencia del órgano que lo dictó, los actos disciplinarios del Consejo de la Judicatura son también actos administrativos si se acude al criterio material o sustancial de los mismos, es decir, atendiendo a la naturaleza de la función o actividad del órgano estatal productor del acto, porque resulta que todas las atribuciones que le han sido conferidas al Consejo de la Judicatura por el legislador son realmente potestades típicamente administrativas”.³⁴

Establecido así el carácter administrativo de la actividad de la Administración, en ejercicio de potestades sancionatorias y disciplinarias, la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, en su sentencia concluyó señalando que “Precisado, pues, que las sanciones disciplinarias dictadas por el Consejo de la Judicatura son actos administrativos desde cualquier ángulo que se las analice, resulta irrefutable que tales actos, sin distinción alguna, están sometidos al control de su regularidad constitucional y legal por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa y, concretamente, de la máxima autoridad judicial en ese campo: la Sala Político Administrativa de este Supremo Tribunal, con arreglo a lo previsto en el artículo 42, ordinal 12, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.³⁵

De esta manera, la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, se pronunció por la nulidad parcial del artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura y por la universalidad del control contencioso-administrativo, fundamentándose en dos razonamientos definitivos: en primer lugar, en la consideración de la naturaleza administrativa del Consejo de la Judicatura y de las atribuciones que ejerce, incluida la materia disciplinaria; y en segundo lugar, la caracterización de sus decisiones como actos administrativos y su sometimiento al control jurisdiccional contencioso-administrativo.

Fue una ardua lucha de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, doctores Josefina Calcaño de Temeltas y Luis Henríquez Farías Mata, imponer este criterio de la recurribilidad de las decisiones del Consejo de la Judicatura, cuando ejerce su función jurisdiccional, el cual ha sido ratificado por el Supremo Tribunal en sentencias posteriores de reciente data, en la forma siguiente:

“...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” (Sentencia 03-08-95, caso: Carlos Enrique Milano Peña).

“El Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura es un órgano de carácter administrativo, no jurisdiccional; no pertenece, pues, al Poder Judicial. Esta afirmación es ya jurisprudencia pacífica, desde la sentencia dictada por la Corte en Pleno, en fecha 06 de agosto de 1991, recaída en el caso “Ivan Hernández Gutiérrez”, bajo la ponencia de la Magistrada Dra. Josefina Calcaño de Temeltas. En dicho fallo la Corte precisó que “no cabe la menor duda de que, por expresa voluntad legislativa, el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa y que esa misma en función disciplinaria” (Sentencia 25-01-96 Caso: Rosaura Pérez Vera).

³⁴. Ibid., p. 448

³⁵. Ibid., p. 449

VI. CARÁCTER ADMINISTRATIVO DE LOS ACTOS DICTADOS POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA EN FUNCION JURISDICCIONAL EN MATERIA DISCIPLINARIA

1. *El Consejo de la Judicatura como parte de la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional*

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, sentada en sentencia de la Corte Plena de fecha 28 de noviembre de 1988, precisó que el “conjunto orgánico que conforma al Administración Pública Nacional en el régimen constitucional venezolano, está a su vez integrado por tres grupos orgánicos: en primer lugar, la Administración Central, regida tanto por la Ley Orgánica de la Administración Central, destinada al conjunto de órganos que dependen directamente del Ejecutivo Nacional (entre los cuales se destacan los Ministerios y las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República), como parte de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que califica a ésta como órgano de representación jurídica y asesoría de la Administración Pública Nacional (Presidencia y Ministerios); en segundo lugar, la Administración Descentralizada, conformada por los Institutos Autónomos regulados en el artículo 230 de la Constitución, las personas jurídicas de derecho público con forma societaria, las empresas del Estado, las fundaciones del Estado y las Asociaciones Civiles del Estado; en tercer lugar, *por las administraciones con autonomía funcional establecidas en la Constitución (Contraloría General de la República, Fiscalía General de la República, Consejo de la Judicatura) o que tienen su fundamento en ella, como es el Consejo Supremo Electoral*”³⁶ (Resultado nuestro).

En efecto, dentro de la Administración Pública Nacional, que a su vez comprende los órganos que integran el Poder Ejecutivo, se encuentran otros, que han sido denominados órganos con autonomía funcional. Su existencia no encuadra en la clásica separación orgánica de poderes. Son órganos administrativos que a su vez no pueden ubicarse dentro de la organización administrativa centralizada ni dentro de la descentralizada ni dentro de la descentralizada; por ello se ha dicho que, la Administración Pública no agota su ámbito en estos dos tipos o conjunto de órganos, sino que no siendo una persona jurídica diferente de la República, ejercen sus atribuciones y actúan con total autonomía funcional, sin depender jerárquicamente del Poder Ejecutivo, ni de ningún otro. Es el caso del Consejo de la Judicatura, órgano que se crea conforme al artículo 217 de la Constitución, y tiene a su cargo velar por una adecuada administración de justicia, asegurando la independencia, disciplinaria y decoro de los Tribunales.

2. *La actividad disciplinaria del Consejo de la Judicatura como actividad administrativa en ejercicio de la función jurisdiccional*

Pero, no sólo el Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo como autonomía funcional, integrado dentro de la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional, sino que la actividad disciplinaria que realiza es una actividad administrativa, aun cuando cumplida en ejercicio de la función jurisdiccional. Esto, sin duda, exige ciertas precisiones:

a) Por una parte, 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

³⁶. Revista de Derecho Público, N° 38, Caracas, 1989, pp. 80-82

de ciertas funciones, ya que paralelamente a las funciones propias de cada órgano del Estado, éstos ejecutan funciones distintas a aquéllas que les corresponde por su naturaleza³⁷.

Ahora bien, en el ordenamiento constitucional pueden distinguirse cuatro funciones básicas: la función normativa o legislativa, la función política o de gobierno, la función administrativa y la función jurisdiccional; a las cuales pueden conducirse todas las actividades del Estado. Estas funciones realizadas en ejercicio del Poder Público por los órganos estatales, sin embargo, generalmente no están encomendadas con carácter exclusivo a diferentes órganos, sino que se ejercen por varios de los órganos estatales³⁸.

b) En efecto, además de la función normativa, de la función administrativa y de la función de gobierno, los órganos estatales realizan la función jurisdiccional, es decir, conocen, deciden y resuelven controversias y declaran el derecho aplicable en el caso concreto.

El ejercicio de esta función estatal se ha atribuido como función propia a la Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales de la República, pero ello no implica una atribución exclusiva ni excluyente, sino que, al contrario, los demás órganos estatales también pueden ejercerla. 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: con fuerza de verdad legal, mediante los actos denominados sentencias. Aquí es la sentencia, como acto estatal, la que es la emanación exclusiva de los Tribunales, no el ejercicio de una determinada función, toda vez que, por tanto, es distinto la función jurisdiccional del acto judicial (sentencia). Sólo los órganos del Poder Judicial pueden desarrollar función judicial (función jurisdiccional ejercida por los Tribunales), pues, los demás órganos del Estado que realizan función jurisdiccional lo hacen, sea a través de actos administrativos condicionados por la legislación, sea por medio de actos parlamentarios sin forma de ley y, por tanto, de rango legal.

c) Finalmente, si se analizan las atribuciones que las leyes confieren al Consejo de la Judicatura, resulta claro que el mismo tiene por función, entre otras, vigilar o velar por el decoro de nuestros Tribunales y el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los Jueces en el desempeño de sus funciones.

La función estatal que el Consejo de la Judicatura realiza en estos casos, es una función jurisdiccional, pues aplicando la ley respectiva al caso concreto, resuelve conflictos entre pretensiones distintas: la transgresión de un deber inherente a un estado especial de sujeción del Juez frente al Poder Judicial, desarrollada en el ámbito del empleo público y el servicio público de administración de justicia. Entre los efectos de la decisión disciplinaria del Consejo de la Judicatura están la amonestación, la suspensión y la destitución del cargo, las cuales resultan de la decisión de condena del procedimiento disciplinario que se siga contra el Juez o Defensor Público de Presos, en los casos contemplados en la Ley.

Pero, el hecho de que este organismo administrativo ejerza una función jurisdiccional, no le quita el carácter administrativo a la actividad que realiza, ni el carácter de acto administrativo a las decisiones disciplinarias que dicta, toda vez que el ejercicio de una función estatal cualquiera, no puede indentificarse con la producción de determinados actos jurídicos.

³⁷. Vid. supra, p. 15.

³⁸. Vid. supra, p. 17

3. *Las decisiones disciplinarias del Consejo de al Judicatura como actos administrativos*

En efecto, la distribución de las funciones del Estado no coincide, necesariamente, con el tipo de acto jurídico que emane del órgano estatal.

Ahora bien, en el caso de las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, las mismas -incluso dictadas en ejercicio de la función jurisdiccional-, son típicos actos administrativos, y no revisten el carácter de actos judiciales (sentencias), porque sus condenas conllevan a una sanción disciplinaria a la conducta determinada de un Juez o Defensor Público de Presos, que en todo caso son la amonestación oral o escrita, la suspensión temporal del cargo o la destitución -según la gravedad del caso-, cada vez que exista transgresión a un deber inherente al estado especial de sujeción; sanción de la cual es elemento característico el hecho de actuar contra el individuo, no como tal, sino como titular del vínculo especial de sujeción.

En consecuencia, tratándose de actos administrativos las decisiones disciplinarias dictadas por el Consejo de la Judicatura, que además es un órgano de naturaleza administrativa -del mismo tipo que la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República y el Consejo Supremo Electoral-, integrado a la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional, son actos susceptibles, como todos los actos administrativos, de ser impugnados por la vía contencioso-administrativa por ante la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo previsto en el artículo 206 de la Constitución.

Esta tesis fue acogida, por una parte, por la nueva Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura en 1989 -en forma parcial-, al prever expresamente el recurso contencioso-administrativo de anulación sólo contra las sanciones disciplinarias de destitución del cargo y, por otra parte, por la Corte Suprema de Justicia variando el criterio jurisprudencial al respecto, cuando en sentencia de la Corte Plena del 25 de julio de 1991, publicada el 6 de agosto de 1991, dictada bajo la ponencia de la Magistrada Dra. Josefina Calcaño de Temeltas en el caso Ivan Hernández G., admitió el control contencioso-administrativo de todos los actos disciplinarios dictados por el Consejo de la Judicatura. Criterio éste que el Máximo Tribunal ha venido ratificando en sentencias posteriores.

VII. CONCLUSIONES

A lo largo del presente estudio hemos tratado de llegar a una serie de conclusiones que se fueron integrando al texto del mismo. Retomando las idas principales, para concluir es necesario hacer algunas apreciaciones finales:

1.- Que en la estructuración del Estado en Venezuela, no hay coincidencia entre órgano y función, pero aun más interesante, no hay coincidencia entre función y acto estatal. En efecto, la actividad administrativa como conjunto de actos jurídicos, no está reservada a los órganos administrativos ni es el resultado del solo ejercicio de la función administrativa.

Por tanto, los actos administrativos emanan de todos los órganos del Estado y en ejercicio de las diversas funciones estatales. Por ello, su individualización y como noción clave del Derecho Administrativo, no puede estar fundamentada en el solo criterio orgánico (imputable a la Administración Pública como parcela del Poder Ejecutivo), así como tampoco puede definirse mediante la utilización del solo criterio material o del solo criterio formal, sino que debe resultar de la mezcla y combinación de ellos.

2.- Que todos los actos estatales, en particular los actos administrativos, están sometidos al derecho y son controlables jurisdiccionalmente por razones de constitucion-nalidad y de

legalidad, de conformidad con el artículo 206 de la Constitución. No existe, por tanto, en nuestro sistema contencioso-administrativo, actos administrativos que puedan estar excluidos del control jurisdiccional, por lo que resultan inadmisibles las definiciones de tales actos que provoquen exclusiones de control.

3.- Que conforme al planteamiento realizado, creemos que la evolución jurisprudencial observada con el control contencioso-administrativo de los actos disciplinarios emanados del Consejo de la Judicatura, siendo éste un órgano de naturaleza administrativa, cuyas atribuciones son típicamente administrativas, es perfectamente manejable la noción de acto administrativo, aun cuando sean dictados en ejecución de la función jurisdiccional. De esta forma, son actos susceptibles, como todo acto administrativo, de ser recurridos por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, invocando una pretensión de nulidad mediante el ejercicio del recurso contencioso-administrativo de anulación.

BIBLIOGRAFIA

BREWER-CARIAS, Allan R. *Derecho Administrativo*, Tomo I. Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975.

Instituciones Políticas y Constitucionales, Tomo II: El Poder Público-Nacional, Estatal y Municipal-, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas - San Cristóbal, 1996.

“La impugnación de los actos administrativos de registro ante la jurisdicción contencioso-administrativa”, en *Libro Homenaje a la Memoria de Joaquín Sánchez Coviza*, Caracas, 1975.

Nuevas Tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela, Fundación de Derecho Público, UCAB, Caracas, 1992

El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Colección de Estudios Jurídicos N° 16, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990.

BREWER-CARIAS, Allan R. y Luis Ortiz-Alvarez. *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa (1961-1996)*, Colección Jurisprudencial N° 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996.

DE SOLA, Réne. “¿Deberá sobrevivir el Consejo de la Judicatura?”, en *Revista del Consejo de la Judicatura*, enero-junio, Año 10, Caracas, 1985.

FARIAS MATA, Luis H. “*La doctrina de los actos excluidos en la jurisprudencia del Supremo Tribunal*”, en la publicación del Instituto de Derecho Público: Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, vol. I, 1968-1969, Caracas, 1971.

GONZALEZ ESCORCHE, José. *El Proceso Administrativo de la Judicatura*. Paredes Editores, Caracas, 1991.

LA ROCHE, Humberto. *Derecho Administrativo (Parte General)*. Editorial Vadell Hermanos, Valencia, 1978.

RAUSSEO VALDERRAMA, Alberto. “Las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, ¿Nuevos actos excluidos del control jurisdiccional?”, en *Revista de la Fundación de la Procuraduría General de la República*, Año 2, N° 2, Caracas, 1987.

RONDON DE SANSON, Hildegard: *Teoría General de la Actividad Administrativa*. Universidad Central de Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981.

“Introducción al Estudio del Acto Administrativo”, en *Libro Homenaje a la Memoria de Roberto Goldschmidt*, Caracas, 1967.

Los actos cuasi jurisdiccionales. Ediciones Centauro, Caracas, 1990.

SAYAGUÈS LASO, Enrique: *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo, 1959.

TARRE BRICEÑO, Gustavo. “La separación de poderes en Venezuela”, en *Libro Homenaje a Rafael Caldera: Estudios de la Constitución*, Tomo III, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979.

TOSTA, Virgilio. *Manual de Sociología*. Ed. Gráfica Herpa, Caracas, 1972.

VENEZUELA. Dictamen N° 024755 del 31-01-86 de la Procuraduría General de la República (Dirección de Asesoría y del Contencioso-Administrativo).

VENEZUELA. *Revista de Derecho Público*, N° 38, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1989.