

§7. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA JUDICIAL

Daniela Urosa Maggi
Profesora de la Universidad Monteávila

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1999 establece como principio fundamental del ejercicio del Poder Público y, en definitiva, del Estado de Derecho, el principio de responsabilidad individual de los funcionarios públicos. Así, su artículo 139 preceptúa que *“el ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la ley”*.

Principio de responsabilidad individual que abarca, evidentemente, el ejercicio de todas las funciones inherentes al Poder Público. Ahora bien, en lo que se refiere a la función judicial, la Constitución de 1999 va más allá de ese enunciado general, previendo en su artículo 255 el principio de responsabilidad personal del juez *“en los términos que determine la ley, por error, retardo u omisiones injustificados, por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por denegación, parcialidad y por los delitos de cohecho y prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones”*.

La responsabilidad personal del juez puede tener motivos o supuestos distintos, como lo demuestra la propia norma constitucional, y finalidades también diferentes, según el bien jurídico que se pretenda tutelar, en atención a lo cual tal responsabilidad se desdobra y exige a través de distintas modalidades: responsabilidad penal, civil, administrativa y disciplinaria. La procedencia de cada una de tales modalidades, cabe acotar, es independiente de las demás, lo que no impediría la eventual concurrencia entre ellas.

Ahora bien, con ocasión de rendir un merecidísimo homenaje a la que, sin duda, es la publicación periódica más importante en la historia del Derecho Público venezolano -la Revista de Derecho Público-, hemos de analizar algunos aspectos fundamentales de una de las modalidades de responsabilidad de los jueces: la responsabilidad disciplinaria, tema extenso que abordaremos concretamente desde una de sus aristas objetivas: la potestad disciplinaria judicial. Por tanto, dejamos en el tintero el análisis de la materia desde su óptica subjetiva: la del sujeto de derecho -el juez- sobre el que recae la responsabilidad, sus garantías jurídicas frente al ejercicio de la potestad disciplinaria, los supuestos de hecho o ilícitos disciplinarios y las sanciones procedentes frente a éstos.

II. EL DERECHO DISCIPLINARIO JUDICIAL

Por Derecho disciplinario judicial ha de entenderse el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan la conducta de los funcionarios en ejercicio de la función judicial,

ello desde su óptica *formal*, en lo que al procedimiento administrativo disciplinario se refiere; *orgánica*, en relación con los órganos competentes para ejercer ese control y por último *sustancial*, relativa al fundamento, contenido y alcance del control disciplinario.

Respecto de este último supuesto, entendemos por disciplina en el ámbito de la función pública, *al conjunto de normas de conducta constituidas por los derechos y deberes que el funcionario público debe observar en el cumplimiento de sus funciones según la naturaleza de éstas, a los fines de lograr una conducta ética y jurídicamente correcta por parte de todo funcionario, indispensable para alcanzar la plena eficacia del ejercicio del Poder Público*¹.

Nuestra jurisprudencia ha entendido a la disciplina como principio que informa a la función pública. Así, mediante decisión de la Sala Político-Administrativa de 1º de octubre de 1998 (caso *Aníbal Ricardo Pirela Rodríguez*) se señaló que

[...]la Administración cuenta con potestades o poderes propios que le permiten mantener el 'orden' o 'disciplina' dentro de su organización interna. Así, cuando un funcionario efectúe actos que puedan poner en peligro la buena marcha de las labores para las cuales la Administración es competente, ésta podrá sancionarlo independientemente de que esos mismos hechos originen para el funcionario determinadas responsabilidades de tipo penal o, incluso, administrativas[...]

Ese control disciplinario corresponde, de ordinario, al órgano superior o autoridad dentro de la estructura organizativa, como sujeto activo del control, frente a sus inferiores -sujetos pasivos-, pues se trata de un atributo inherente a la *autoridad*; de allí que surgen dos nociones fundamentales en esta materia: i) la noción de *jerarquía*, la cual adquiere especial importancia cuando nos ubicamos dentro del régimen disciplinario público y ii) la noción de *sujeción* entendida como la relación jurídica existente entre ese jerarca y el funcionario sujeto a control². Sobre ambas nociones volveremos de seguidas.

Aspecto fundamental del Derecho disciplinario judicial es la potestad disciplinaria o poder a través del cual determinado órgano o ente ejerce control disciplinario y reprime las conductas contrarias a los principios que rigen la organización judicial. De allí la necesidad de analizar el concepto de potestad disciplinaria judicial, su naturaleza jurídica, titularidad, fundamento y diferencias sustanciales respecto de la potestad sancionadora.

III. LA POTESTAD DISCIPLINARIA JUDICIAL

La posibilidad de ejercer control disciplinario debe sujetarse, en el ámbito de las organizaciones de Derecho Administrativo, a una serie de supuestos indispensables. En primer lugar, su ejercicio debe someterse al principio de legalidad que informa toda la actuación del Poder Público; como consecuencia de este principio, y en segundo lugar, resulta ineludible la *previsión legal expresa* de la competencia a los fines del ejercicio de cualquier actuación pública y por ende de aquellas relativas al control disciplinario de los funcionarios. El ejercicio del control disciplinario exige, pues, de la existencia de potestad disciplinaria y de su previa asignación por Ley a determinado órgano administrativo.

¹ En este sentido, véase la noción de disciplina aportada por ROJAS CARO, José, *Derecho Disciplinario Militar*, Editorial Tecnos, Madrid, 1990, pp. 35-36.

² Al respecto *vid.* PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo*, t. II, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 518 y ss., y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, Volumen I, tercera edición, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid, 2000, pp. 726 y ss.

1. Naturaleza jurídica

A. La potestad disciplinaria es una potestad pública

El control administrativo disciplinario obedece al ejercicio de una verdadera *potestad*, entendida ésta como el “*poder de actuación que, ejercitándose de acuerdo con normas jurídicas, produce situaciones jurídicas en las que otros sujetos resultan obligados*”³. Según explica Garrido Falla, lo característico de la potestad es la capacidad de transformar la situación abstracta de potencial sumisión de un sujeto, en una situación concreta de obligación.

Tal es la noción de potestad aportada fundamentalmente por la doctrina italiana. Así, para Carnelutti la potestad se define como un “*poder de mando para la tutela de un interés ajeno*”, con base en lo cual Giannini y Santi Romano afirman que las cualidades de las potestades son las siguientes: (i) tienen su origen en el ordenamiento jurídico, esto es, se imponen de manera unilateral como consecuencia de una *previsión legal expresa*; (ii) son *indisponibles e irrenunciables* respecto del órgano titular, quien solo podrá -si la ley lo permite- delegar su ejercicio, mas no su titularidad; (iii) son *imprescriptibles* y (iv) no son facultativas, sino de *obligatorio ejercicio*⁴.

Se equipara así la noción de potestad con la de función, en el sentido de que *se trata de un poder jurídico ejercido no en beneficio de un interés propio, o al menos no exclusivamente propio, sino en beneficio de intereses ajenos*, y que en el caso de las potestades públicas debe necesariamente tratarse de un beneficio directo para el interés general. De allí que excede de la simple facultad o derecho de su titular, siendo un poder-deber que, como se dijo, no es facultativo sino de *obligatorio ejercicio*.

No cabe duda alguna, entonces, que el poder disciplinario se ejerce a través de una verdadera potestad, desde que no se concibe en beneficio propio de su titular, antes por el contrario, se prevé con el fin de controlar la adecuación de la conducta del funcionario a los deberes jurídicos y éticos inherentes a su función, con el firme propósito de garantizar la idoneidad del funcionario en el desempeño de su actividad y, en definitiva, lograr mayor eficiencia en la gestión pública.

Es por ello que el órgano titular de la potestad disciplinaria no posee discrecionalidad a fin de determinar si ejerce o no tal potestad, sino que, por el contrario, su ejercicio resulta obligatorio pues el mismo actúa únicamente como un agente al cual la Ley encomienda el control de la correcta conducta y decoro del funcionario⁵. En este sentido es

3 GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Tecnos, décimo segunda edición, Madrid, 1997, pp. 391-392.

4 GIANNINI, Massimo Severo, *Lecciones de Derecho Administrativo*, citado por GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., p. 392.

5 No obstante nuestra afirmación, téngase en cuenta que no existe opinión unánime en la doctrina extranjera acerca del carácter discrecional de la iniciativa en el ejercicio de la potestad sancionadora y disciplinaria. En España, parte de la doctrina -REBOLLO PUIG; GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ- considera que se trata de una potestad reglada, de imperativo ejercicio, si se dan las circunstancias para ello. Respectivamente, del primero de los autores citados, *vid. Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, INAP, Madrid, 1989, pp. 710 y ss.; y de los segundos, *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, séptima edición, Civitas, Madrid, 2000, p. 188. Por su parte, L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y HUERGO LORA han considerado que se trata de una potestad discrecional, lo que no obsta para exigir una actuación justa, proporcionada y adecuada a Derecho. En sus estudios respectivos, “Multas administrativa”, *Revista de Administración Pública* n° 79, Madrid, 1976, pp. 22-23; y “La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen: remedios jurídicos”, *Revista de Administración Pública* n° 137, Madrid, 1995, p. 219.

ilustrativo José Rojas Caro al señalar que “*el ejercicio no opcional sino obligado de la potestad disciplinaria es lo que hace que, cualquiera que sea el ánimo o la predisposición del titular de la potestad, ésta debe ser ejercitada cuando se produce la infracción. La imposición de un correctivo no debe ser consecuencia del buen o mal humor del titular, ni de su mayor o menor grado de indulgencia o agresividad; debe ser la consecuencia de una infracción a la disciplina que con sentido de la medida y de la justicia debe ser sancionada en forma inexorable*⁶.”

En este mismo sentido se inclina la doctrina venezolana. Así, según Hildegard Rondón de Sansó:

[...]la potestad disciplinaria, como todas las potestades públicas, constituye un derecho-carga, por cuanto implica atribuciones que han de ser ejercidas por el titular como condición de la existencia de la organización a la cual pertenece. (...) Finalmente, y por su misma naturaleza de carga pública, la potestad es de ejercicio obligatorio, no simplemente facultativo. El órgano que la detenta debe ejercerla y su falta de ejercicio podrá crearle la consiguiente responsabilidad, esto es, la responsabilidad administrativa[...]

En este caso por omisión, ante la ausencia del ejercicio debido de la potestad disciplinaria en un caso concreto⁷.

De manera que al ser una verdadera potestad-función, la potestad disciplinaria se refleja mediante actos mayormente reglados en lo que se refiere al cuándo de su ejercicio; así, debe ser ejercida, y de comprobarse los hechos susceptibles de originar responsabilidad disciplinaria, el órgano competente deberá imponer la sanción correspondiente. Este criterio ha sido expresamente asumido por nuestra jurisprudencia en relación con la potestad disciplinaria judicial. En concreto, mediante decisión de 10 de marzo de 1998 (caso *Moisés Miguel Domínguez Hernández*) la Sala Político-Administrativa dejó establecido lo siguiente:

[...]la potestad disciplinaria (en especial) no es discrecional sino enteramente reglada, conforme al texto de la Ley y la interpretación judicial de ésta recogida en la Jurisprudencia. De ser discrecional y estar sometida a la voluntad de apreciación o juicio de valor del ente decisor, sería objeto de la más entera arbitrariedad, en contradicción con los Principios de Legalidad Penal y Seguridad Jurídica que rigen en materia disciplinaria analógicamente, aunque flexible y matizadamente [...]

B. La potestad disciplinaria es una potestad administrativa

La doctrina mayoritaria ha entendido que la potestad disciplinaria es una típica potestad administrativa, pues se trata de una manifestación de la autotutela administrativa⁸.

6 ROJAS CARO, José, *Derecho Disciplinario Militar*, cit, p. 120.

7 RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, *Los Actos Cuasijurisdiccionales*, Ediciones Centauro, Caracas, 1990, pp. 51-52. La misma autora se ha referido al carácter debido del ejercicio de la potestad sancionadora, en su estudio “La potestad sancionatoria en el Derecho Venezolano”, *II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph BREWER-CARIAS*, Funeda, Caracas, 1996, pp. 201 y ss., al señalar que tratándose en esencia de una potestad administrativa, su ejercicio “*implica una carga que ha de ser atendida necesariamente, y posee la dual característica de ser derecho y sujeción a un tiempo; dotado de imperatividad (...) y permanente e imprescindible en su ejercicio*”. En igual sentido se ha pronunciado la autora recientemente en su estudio “La actividad administrativa y el régimen de sanciones administrativas en el Derecho venezolano”, A.A.V.V. *Las formas de la actividad administrativa*, *II Jornadas sobre Derecho Administrativo*, Valencia, Funeda, 2005, p. 68.

8 V., en este sentido, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, cit, pp. 726 y ss.; y RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, *Teoría General de la Actividad Administrativa*. Editado por Librería Álvaro

Como consecuencia práctica de ello, podemos señalar que poco importará la naturaleza administrativa, legislativa o judicial del órgano público que en virtud de la Ley ejerza la función disciplinaria, pues en cualquiera de los casos se tratará del ejercicio de actividad administrativa, sujeta al cumplimiento de las normas de Derecho Administrativo y lo que es aún más importante, sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Es, en definitiva, una manifestación del principio de colaboración de las ramas del Poder Público.

Con relación a la naturaleza administrativa de la potestad disciplinaria judicial, señaló la Sala Político-Administrativa en sentencia de 1º de octubre de 1998 (caso *Agustín Gómez Marín*) que:

[...]la función de control disciplinario de los jueces, ejercida por el Consejo, es de carácter netamente administrativo. Ello implica, entre otras cosas, que cuando el Consejo abre un procedimiento disciplinario, lo hace cumpliendo una función pública, ejerciendo una potestad. De allí que, por cuanto la investigación abierta no responde a 'ejercicio alguno de un derecho subjetivo' por parte de la Administración -esta hipótesis es risible- no exista 'acción' disciplinaria alguna como tal[...]

La Sala Constitucional también ha asumido la postura conforme a la cual la potestad disciplinaria es manifestación de la actividad administrativa, con independencia del órgano público que la ejerza. Así, en sentencias de 23 de junio de 2004 (caso *Carlo Palli*), 23 de enero de 2002 (caso *Mirna Mas y Rubi Spósito*), 10 de mayo de 2001 (caso *José Ángel Rodríguez*) y 3 de octubre de 2001 (caso *Eduardo José Ugarte H.*), dicha Sala señaló que la potestad disciplinaria que poseen los jueces de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial, es de naturaleza administrativa y, como tal, se exterioriza a través de actos administrativos de efectos particulares. De la segunda de tales decisiones se lee textualmente lo siguiente:

En este sentido observa la Sala que tanto la doctrina como la jurisprudencia han sido contestes en considerar que las sanciones correctivas y disciplinarias decretadas por los jueces, en ejercicio de la potestad disciplinaria de la cual están investidos, son actos administrativos de efectos particulares, toda vez que el tribunal no actúa en la función jurisdiccional que originariamente le ha sido atribuida, sino en una función administrativa, por lo cual, dichas decisiones son recurribles por la vía del contencioso administrativo ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

Tal potestad deviene del hecho de que los distintos poderes del Estado pueden dictar actos que rebasan o escapan de su función natural, verbigracia, la facultad del Poder del Ejecutivo de reglamentar leyes, o en el caso específico del Poder Judicial, la facultad del Juez de imponer multas, o destituir funcionarios, los cuales constituyen actos distintos a su función, cual es la de emitir actos o decisiones judiciales.

Potestad administrativa que obedece, como vimos, al ejercicio de una típica forma de actividad administrativa externa. No obstante, no se trata de una postura pacífica en la doctrina comparada y nacional.

En efecto, mucho se ha discutido en relación con la naturaleza interna o externa de la actividad administrativa que se desdobra al ejercerse la potestad disciplinaria. Para algunos, como Santi Romano y Dromi, actividad administrativa interna es aquella que opera en el interior del órgano administrativo y cuyos efectos inmediatos son puramente internos, aun cuando evidentemente, como toda manifestación del actuar público, de manera

Nora, Caracas, 1995, p. 45, quien señala que la potestad disciplinaria "es una manifestación de autotutela, ya que a través de la misma la administración controla y reprime las faltas de los sujetos que se encuentran unidos a ella por una relación de servicio o por un vínculo estable o permanente, en forma tal que al actuar, manifiestan o ejecutan su propia voluntad".

refleja excedan del ámbito de la Administración; no obstante, tales efectos mediatamente externos no merman la naturaleza interna de esas actuaciones⁹. Es esa la postura que en nuestro país asume Brewer-Carías, para quien la actividad interna es aquel ámbito de la actividad administrativa que se dirige a regular la organización y funcionamiento de la propia Administración y que se canaliza a través de las relaciones internas entre los funcionarios inferiores y su superior, o bien entre la Administración Central (sea ésta nacional, estatal o municipal) y los entes descentralizados que le están adscritos, con independencia de los efectos mediatos externos que la actividad pueda tener¹⁰. No obstante, en nuestra opinión, aun asumiendo esta postura -la cual compartimos- la potestad disciplinaria judicial no podría considerarse como una manifestación de actividad administrativa interna, pues orgánicamente excede de las relaciones interadministrativas, planteándose, en todo caso, como una relación entre un órgano administrativo y órganos judiciales.

Además, la actividad administrativa de control disciplinario es una especial modalidad de la actividad administrativa externa porque es una actuación que se produce en determinados casos en los cuales se patentiza una *especial relación de sujeción entre el órgano administrativo y determinado sujeto*.

Así, el ejercicio de las potestades públicas se enmarca, comúnmente, en el ámbito de relaciones de sujeción general, es decir, de aquéllas surgidas como consecuencia del ejercicio del poder de imperio de la Administración, y que afectan por igual a cualquier administrado. Frente a esta generalidad, existen situaciones jurídicas determinadas denominadas de sujeción especial, en la cual se encuentran específicos administrados. La diferencia fundamental en ambos casos, radica en la existencia de un vínculo jurídico preexistente, que da lugar a la singularidad propia de determinadas relaciones jurídico-administrativas.

Esta especial situación jurídica denominada de sujeción, trae como consecuencia que el administrado se encuentre sometido no sólo al poder general de imperio de la Administración, sino en específico al conjunto de deberes y derechos particulares nacidos en su especial situación jurídica. Es por ello que en expresión de Alessi, ese estado especial de sujeción surge del "*contacto personal del sujeto con la esfera de la Administración*"¹¹.

Una de las manifestaciones típicas de tales relaciones especiales de sujeción, es precisamente la potestad disciplinaria, prevista en general a fin de controlar el incumplimiento por parte de determinados sujetos o funcionarios frente a deberes específicos. De allí que es el vínculo previo, permanente, jurídicamente relevante y especial que surge de la relación mantenida entre la Administración y determinados sujetos, el que justifica la previsión de facultades disciplinarias por parte de aquélla.

En la mayoría de los casos, vale acotar, se tratará de la típica relación estatutaria o de empleo público, en la cual se encuentran aquellos sujetos que ejercen un cargo público determinado, consecuencia de lo cual el jerarca de la organización a la que pertenezcan tendrá facultades disciplinarias sobre ellos. En tal caso, evidentemente, el ejercicio de la potestad disciplinaria obedece al ejercicio de actividad Administrativa interna, en atención al criterio antes expuesto. No obstante, también pueden verificarse otras relaciones especiales de sujeción, siempre que, claro está, exista para la Administración la conse-

9 ROMANO, Santi, *Corso di Diritto Amministrativo*, citado por RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, *Teoría General de la Actividad Administrativa*, cit., p. 231; y DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, quinta edición, Buenos Aires, 1996, pp. 266 y ss.

10 BREWER-CARÍAS, Allan, "Consideraciones sobre la actividad interna de la Administración y sus formalidades", *Revista de Derecho Público* n° 21, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 39 y ss.

11 ALESSI, Renato, *Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1960, p. 248.

cución de un fin de interés general. De allí que las dos manifestaciones típicas de estas relaciones especiales de sujeción y en consecuencia los ámbitos típicos del ejercicio del poder disciplinario, son dos: el empleo público y el servicio público.

Ahora bien, no debe dejar de advertirse que en la actualidad, la tradicional tesis de las especiales relaciones de sujeción encuentra cierto recelo por parte de un sector de la doctrina, fundamentalmente porque su existencia ha sido causa justificante para mermar o limitar las garantías jurídicas de los sujetos que son parte de esa relación. Así lo pone de manifiesto García de Enterría, el cual considera que la verificación de una especial relación de sujeción o de un especial vínculo jurídico preexistente, no puede nunca implicar un menoscabo al respeto de las garantías del particular afectado¹².

De allí que en la actualidad si bien la doctrina española acepta y avala la existencia de especiales relaciones de sujeción en el ordenamiento jurídico, afirma categóricamente que tal condición no puede nunca mermar la garantía de seguridad jurídica, inherente a los principios de legalidad y de tipicidad, que exigen la predeterminación de los ilícitos y sanciones en norma de rango legal, previa a la ocurrencia del hecho. En tal sentido se pronunció también el Tribunal Supremo Español, en decisión de 1º de febrero de 1999, mediante la cual se declaró:

La especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en materia sancionadora no autoriza, tras la entrada en vigor CE, la aplicación de normas de esta naturaleza que no otorguen certeza suficiente acerca de cuáles sean las conductas constitutivas de infracción y cuáles las sanciones que a éstas puedan corresponder. En el ámbito de las relaciones de sujeción especial la relajación posible de dicha garantía lo es tan sólo en la medida en que la naturaleza o el contenido jurídico de la relación permita una más fácil predicción de aquellas conductas y sanciones. La obligada prevalencia -en el campo del ejercicio de la potestad sancionadora- del principio de seguridad jurídica sobre el de eficacia de la organización administrativa y de los servicios públicos, impide que la exigencia más suave del mandato de tipificación en dichas relaciones pueda rebasar el límite tras el cual la certeza no fuera alcanzable ni tan siquiera para quienes forman parte de ellas.

De manera que deben observarse los principios de legalidad formal y de tipicidad en el ámbito de cualquier relación jurídica, incluso en aquellas de especial sujeción administrativa.

Ahora bien, aplicando las consideraciones anteriormente referidas a la responsabilidad disciplinaria judicial, puede concluirse que la existencia de especiales relaciones de sujeción es precisamente la explicación más plausible acerca de la naturaleza jurídica de la potestad disciplinaria que se ejerce frente a los jueces. En efecto, si bien no existe entre ellos y el órgano titular de la potestad disciplinaria una relación estrictamente funcional-administrativa, pues no pertenecen a una misma estructura organizativa, no hay duda que el ordenamiento jurídico ha previsto una específica situación jurídica al crear un órgano administrativo cuyas facultades se dirigen exclusivamente a regular las condiciones estatutarias de los jueces -incluida su designación-, garantizando el ejercicio de sus derechos funcionariales, su independencia, y su idoneidad y que, por vía de consecuen-

12 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "La eliminación general de las normas reglamentarias nulas con ocasión de recursos contra sus actos de aplicación", en *Revista de Derecho Administrativo* nº 66, Madrid, 1990, pp. 279 y ss. En este estudio, el autor comenta la decisión del Tribunal Constitucional español de 29 de marzo de 1990, respecto de la cual señala: "Dice, en efecto, el Tribunal Constitucional en un caso de sanción administrativa: 'La distinción entre las relaciones de sujeción general y especial, ya en sí misma imprecisa, no puede desvirtuar la naturaleza del acto administrativo y sin que (...), y esto es más importante, pueda dejar de considerarse al respecto la posibilidad de que dicho acto incida en los derechos del administrado (...) con el riesgo de lesionar derechos subjetivos'. De lo que se deduce 'siempre deberá ser exigido el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad (...) como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano'".

cia, posee además la titularidad del control disciplinario requerido a fin de que la conducta y decoro de los funcionarios por él designados sea idónea y se ajuste a los deberes que les impone la Ley. Es evidente, pues, que se trata de una relación jurídica de sujeción sumamente atípica, pues se produce entre un órgano administrativo -sea que esté o no inserto en el Poder Ejecutivo- y los funcionarios judiciales y por ende, en modo alguno podría pensarse en una eventual “jerarquía” entre los mismos.

Las consecuencias jurídicas de considerar el ejercicio de la potestad disciplinaria como una manifestación de la actividad administrativa externa se desdoblán en dos sentidos: de una parte, se postula la necesidad de otorgar a los jueces, como posibles sancionados, todas las garantías jurídicas propias de los destinatarios de las potestades administrativas ablatorias, especialmente las relativas a la defensa y debido procedimiento, según lo previsto en los numerales 1 y 3 el artículo 49 de la Constitución. De otra parte, se hace necesario garantizar también los derechos e intereses de aquellos sujetos -distintos al juez- que puedan verse directa o indirectamente afectados por la medida disciplinaria, en atención a lo cual se intensifica la observancia del principio procedimental de publicidad y la intervención de los interesados en el procedimiento administrativo disciplinario.

No obstante las anteriores consideraciones acerca de la naturaleza administrativa de la potestad disciplinaria, debe tenerse en cuenta que la nueva Constitución de 1999, al otorgar rango constitucional a la potestad disciplinaria judicial, la denominó “jurisdicción disciplinaria judicial”, estableciendo además que la misma estará a cargo de los “tribunales disciplinarios que establezca la ley” (artículo 267). Tal denominación resulta evidentemente equívoca y puede prestarse a confusiones acerca de la naturaleza administrativa de esta potestad, pues al tildársele de *jurisdicción* y encomendar su ejercicio a órganos llamados *tribunales* podría llevar a considerar, *prima facie*, que se trata del ejercicio de función jurisdiccional. No obstante, la naturaleza subyacente en la actividad que los mismos ejercen y que anteriormente hemos analizado, obviando cualesquiera formalismos y meras denominaciones, lleva a la conclusión que se trata de una potestad de naturaleza administrativa, que lo que persigue, se insiste, es el mantenimiento del orden y el cumplimiento de los principios éticos y jurídicos del aparato judicial, pues no se trata, en modo alguno, de administrar justicia ni de resolución de conflictos intersubjetivos de intereses. Es, en definitiva, una potestad indudablemente administrativa que además es ejercida, según analizaremos más adelante, por órganos también administrativos.

2. Fundamento jurídico

El análisis del fundamento o justificación jurídica de la potestad disciplinaria cobra especial relevancia cuando se trata del estudio de la responsabilidad disciplinaria de los jueces, pues *a priori* podría considerarse un contrasentido el ejercicio de un control administrativo sobre la conducta y decoro de los jueces, independientes y autónomos por definición.

En nuestro criterio, la potestad disciplinaria judicial obedece a una doble justificación: de una parte, su existencia se acepta pues no se concibe el cabal funcionamiento de cualquier organización, sea pública o privada, sin que pueda mantenerse el respeto y cumplimiento por parte de sus miembros de los principios jurídicos y éticos que rigen su orden interno, es decir, sin que puedan recriminarse las conductas contrarias a esos prin-

cipios¹³. Asimismo, se justifica por la naturaleza jurídica de la relación existente entre ese órgano controlador -sea que orgánicamente resida en el ámbito de la Administración Pública o en el Poder Judicial- y los funcionarios judiciales controlados, el cual ejerce la potestad, se dijo ya, en atención a su poder de autotutela.

Asimismo, la potestad disciplinaria tiene un claro fundamento jurídico: es uno de los modos de exigir la responsabilidad personal del juez (artículo 255 constitucional) el cual, a su vez, deriva del principio general de responsabilidad individual de los funcionarios públicos (artículos 25 y 139 *eiusdem*), sin que en modo alguno se menoscaben las garantías jurídicas de los eventuales sancionados y, muy especialmente, sin que se menoscabe el derecho a la estabilidad del juez que también recoge expresamente el artículo 255 constitucional.

En efecto, la autonomía e independencia que exige el ejercicio de la función judicial, como garantía de una imparcial administración de justicia, no es impedimento para controlar la correcta conducta ética y moral de los jueces, pues en definitiva, esa independencia se deduce respecto de su criterio jurídico y no de su comportamiento en tanto miembro de la estructura judicial; en otras palabras, el juez es autónomo en el campo de la decisión judicial y no en lo que respecta a su situación funcional o administrativa¹⁴. De manera que la responsabilidad disciplinaria de los jueces ante el incumplimiento de la conducta ética y jurídicamente correcta que les corresponde como integrantes del sistema de justicia, no es, en modo alguno, violación de su independencia judicial; por el contrario, esa independencia o autonomía de nada sirve si los jueces no cumplen con otros de los principios que tradicionalmente se les exige: el de idoneidad de su conducta.

El control disciplinario judicial no vulnera el principio de independencia y autonomía de los jueces. Es así ilustrativa la expresión de Iñigo Del Guayo Castiella¹⁵, cuando afirma que la figura del juez recoge en sí una doble condición: por una parte, *administra justicia en cuanto titular de aquella potestad jurisdiccional*, pero por otra, *no deja de ser un funcionario público*.

Ahora bien, podría decirse que la independencia se vería menoscabada si el reproche disciplinario tuviera como fundamento el criterio jurídico del juez al momento de decidir un caso concreto, menoscabando así, se insiste, su imparcialidad y objetividad¹⁶.

13 Así lo hemos señalado ya en UROSA MAGGI, Daniela, "Fundamentos constitucionales de la responsabilidad del funcionario público", *Revista de Derecho Público* n° 93-94/95-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, p. 59.

14 BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *Interpretación de la Constitución y Ordenamiento Jurídico*, Editorial Tecnos, Madrid, 1997, pp. 58-60.

15 DEL GUAYO CASTIELLA, Iñigo, "El control jurisdiccional de la potestad sancionadora de la Administración Judicial", en la obra colectiva *La Protección Jurídica del Ciudadano*, en *Homenaje a Jesús GONZÁLEZ PÉREZ*, t. II, Civitas, Madrid, 1993, p. 1617.

16 Téngase en cuenta que esta limitación del control disciplinario encuentra ciertas excepciones, como es el supuesto de responsabilidad disciplinaria ante el denominado error judicial inexcusable. No obstante, se trata de supuestos que han de demostrar una ignorancia jurídica extrema e inaceptable para el magisterio, supuestos que han de estar tipificados en la Ley como ilícitos disciplinarios. El error inexcusable ha sido definido por la jurisprudencia como "aquél que no puede justificarse por criterios razonables, que lesiona gravemente la conciencia jurídica, revistiendo por vía consecucional, carácter de falta grave que puede conducir a la máxima sanción disciplinaria (destitución)", de allí que se considere que tal vicio se traduce en la crasa ignorancia, negligencia o desconocimiento manifiesto del derecho por parte del juez, que revela, bien su inidoneidad para el ejercicio del cargo, o bien patente abuso de autoridad (sentencia de la Sala Político-Administrativa de 23 de febrero de 1994, caso *Miguel HERNÁNDEZ OROÑOZ*).

Mediante decisión de 1º de julio de 1998 (caso *Hortensia Teresa Rosales de Perdomo*), la Sala Político-Administrativa se refirió a ese equilibrio entre el principio de autonomía e independencia de los jueces y el control disciplinario judicial, señalando lo siguiente:

[...] el Consejo de la Judicatura tiene la facultad de abrir procedimientos disciplinarios cuando se alegue la existencia de irregularidades en la conducta del Juez relativa al funcionamiento del respectivo órgano jurisdiccional, a su actuación contraria a los principios éticos u organizativos, y a la existencia de indicios de violación de los deberes fundamentales que le impone su condición de Juez. Por el contrario, no procede dicha apertura -ha dicho la Sala- cuando con ella se pretende cuestionar los criterios jurídicos utilizados por el juez para tomar determinadas decisiones, pues estaría entonces el Consejo sustituyendo a los órganos jurisdiccionales de Instancia Superior al que emite el correspondiente pronunciamiento judicial, quienes son los habilitados legalmente para controlar las decisiones tomadas por los inferiores en grado en ejercicio de la función que les es propia¹⁷.

Ha precisado además la jurisprudencia que en aquellos casos en que el órgano disciplinario judicial se exceda en el ejercicio de su potestad disciplinaria, invadiendo la esfera de la función jurisdiccional, el acto en cuestión es nulo de nulidad absoluta pues estaría viciado de usurpación de autoridad, dado que la revisión del criterio jurídico seguido por el juez *le es completamente ajena* al órgano titular de la potestad disciplinaria¹⁸.

Asunto distinto al de la independencia del Poder judicial, y que también puede verse lesionado ante un indebido ejercicio de la potestad disciplinaria judicial, es el derecho a la estabilidad del juez, en atención al cual se debe asegurar a los jueces su permanencia y continuidad en el ejercicio del cargo y que su terminación solo opere ante supuestos previa y expresamente establecidos en la Ley¹⁹.

En efecto, el artículo 255 de la Constitución de 1999 postula este principio al establecer que los jueces *solo podrán ser removidos o suspendidos de sus cargos mediante los procedimientos expresamente previstos en la Ley*, entendiendo por procedimiento, en sentido lato, no solo el conjunto de fases preordenadas para alcanzar un fin -en este caso procedimiento disciplinario- sino además abarcando el conjunto de supuestos tipificados como ilícitos disciplinarios y las sanciones disciplinarias que a los mismos correspondan. De manera que la suspensión y remoción -típicas sanciones disciplinarias- y en general todo el régimen disciplinario judicial deben estar estrictamente informados por los principios de legalidad y de tipicidad. En otros términos, el derecho a la estabilidad judicial exige que el ejercicio de la potestad disciplinaria se ajuste en lo formal -procedimiento- y en lo sustancial -ilícitos y sanciones- al principio de reserva legal y de tipicidad, por lo que los jueces solo podrán ser sancionados disciplinariamente en los supuestos y de la forma expresamente establecida en la Ley, restando de este modo toda posible discrecionalidad del órgano sancionador al momento de ponderar la conducta reprochable y de imponer la sanción disciplinaria correspondiente.

17 El mismo criterio sostuvo la Sala Político-Administrativa en sentencia de 4 de marzo de 1999 (caso *Miguel GUAURA CASTRO*).

18 Sentencia de fecha 28 de mayo de 1998, dictada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (caso *Agustín DÍAZ ROMERO*).

19 Sobre las consideraciones aquí expuestas v., QUINTANA M., Armida, "La Independencia del Poder Judicial", *Revista de Derecho Público* n° 40, Caracas, 1989, pp. 22 y ss.

3. Titularidad

Ya antes señalábamos que el ejercicio de la potestad disciplinaria deriva siempre de una relación de supremacía especial y que es, en definitiva, una manifestación de autotutela administrativa, supuestos éstos que efectivamente se ven reflejados en el caso del poder disciplinario ejercido sobre los jueces. También señalábamos que ese control disciplinario corresponde normalmente al superior jerarca de la organización frente a sus inferiores, pues se trata de un atributo inherente a la *autoridad*. No obstante, cuando se trata de la potestad disciplinaria judicial ha de matizarse este principio general.

Así, no existe -y no puede existir- entre el órgano competente para ejercer el control disciplinario y los funcionarios sometidos a ese régimen -los jueces y demás funcionarios judiciales que disponga la Ley- una verdadera relación de supremacía caracterizada por la dependencia y jerarquía, propias de la generalidad de las relaciones especiales de sujeción funcional.

En efecto, en el ámbito administrativo y dejando a un lado la cuestionada aplicación de la potestad disciplinaria en las relaciones administrativas contractuales²⁰, las relaciones jurídico-públicas que dan lugar al ejercicio de potestad disciplinaria, serían básicamente las siguientes: (i) relaciones funcionariales -de empleo público-, (ii) situaciones jurídicas militares y (iii) relaciones gremiales, propias de las corporaciones públicas, colegios profesionales, entre otros. En tales casos, dicha potestad sí es ejercida por el jerarca o bien por quien ejerza la máxima autoridad, quien tendrá la facultad de mantener el orden interno de la organización que preside.

Pero en materia judicial tales nociones chocan de plano: no se trata del control de la disciplina de empleados o de miembros de una determinada organización a la que pertenezcan tanto los funcionarios como el órgano competente para imponerla. Se trata, por el contrario, *de una atípica relación de sujeción surgida entre los funcionarios que integran una determinada rama del Poder Público -el Poder Judicial- y un órgano administrativo, entre los cuales evidentemente, no puede hablarse de "jerarquía" ni de "supremacía", pero sí de sujeción.*

Esta condición funcional judicial presupone la existencia de una estructura administrativa al servicio de la justicia, encargada de organizar el aparato público al que le corresponda ejercer tal función y tutelar los derechos y cumplimiento de los deberes de los miembros de ese aparato: los jueces. Debe insistirse, la organización será de naturaleza administrativa, pues precisamente la potestad pública de organizar y ordenar internamente es una típica potestad administrativa²¹.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1961, el propio Texto Fundamental confirió ese control disciplinario sobre los jueces al órgano de gobierno del Poder Judicial: el Consejo de la Judicatura. Órgano de naturaleza administrativa, orgánicamente ajeno al Poder judicial e integrante de la llamada *Administración con autonomía funcional*, esto es, que siendo parte de la Administración Pública nacional, se encontraba fuera de la estructura de la Administración central, carecía de personalidad jurídica propia que la considerase

²⁰ *Vid.*, en este sentido, MESTRE DELGADO, Juan Francisco, *La Extinción de la Concesión de Servicio Público*, Editorial La Ley, Madrid, 1992, pp. 185 y ss.

²¹ Así lo afirma GIANNINI, Massimo Severo, *Derecho Administrativo*, MAP, Madrid, 1991, pp. 319-324.

Administración descentralizada, y gozaba de autonomía en el ejercicio de sus funciones²². Así, el artículo 217 de esa Constitución establecía que:

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 carrera judicial. En él se deberá dar representación a las otras ramas del Poder Público.

A partir de la nueva Constitución de 1999, el régimen de gobierno del Poder Judicial es radicalmente distinto al anterior y con él, en consecuencia, la titularidad de la potestad disciplinaria judicial. Así, de conformidad con el artículo 267 constitucional, las funciones de dirección, gobierno y administración del Poder Judicial corresponden al Tribunal Supremo de Justicia, el cual lo ejercerá a través de una Dirección Ejecutiva de la Magistratura que ha de crear el Tribunal Supremo en Pleno (artículo 267, tercer aparte).

Ahora bien, de conformidad con el “Régimen de Transición del Poder Público” que dictó la Asamblea Nacional Constituyente el 28 de marzo de 2000²³, se creó la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, órgano de carácter interino “*hasta el funcionamiento efectivo de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura*”, entre cuyas competencias se encontraba (artículo 24) la *competencia disciplinaria judicial*.

Esa Dirección Ejecutiva de la Magistratura fue posteriormente creada mediante la “Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial” que dictó el Tribunal Supremo de Justicia en Pleno y que se publicó en *Gaceta Oficial* n° 37.014 de 15 de agosto de 2000. No obstante, en sus disposiciones finales y transitorias se estableció (artículo 30) que se mantenía la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial respecto de las funciones disciplinarias “*...mientras se dicta la legislación y se crean los correspondientes tribunales disciplinarios*”, legislación que, según la letra del artículo 267 constitucional, será fundamentalmente el Código de Ética del Juez Venezolano que dictará la Asamblea Nacional²⁴. Tribunales Disciplinarios que, según antes se señalara, contempló la propia Constitución de 1999 en su artículo 267, aparte primero, al señalar que “*la jurisdicción disciplinaria judicial estará a cargo de los tribunales disciplinarios que establezca la Ley*”.

De manera que en la actualidad, la potestad disciplinaria judicial es ejercida por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, hasta tanto se dicte la legislación correspondiente y se creen los tribunales disciplinarios que han de ser, con carácter definitivo, los titulares de esa potestad. La naturaleza jurídica de tales órganos -la Comisión de Funcionamiento, ahora, y los Tribunales disciplinarios, luego- arroja, en nuestra opinión, duda alguna: se trata de órganos administrativos, en atención a la naturaleza de la potestad que ejercen: la potestad disciplinaria. Poco debe importar que orgánicamente estén insertos en la rama judicial y no en el Poder Ejecutivo,

22 En relación con el concepto de Administración con autonomía funcional *vid.* BREWER-CARÍAS, Allan, *Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991, p. 133.

23 Publicado en *Gaceta Oficial* n° 36.920 de esa misma fecha.

24 La inactividad de la Asamblea Nacional al no dictar el Código de Ética del Abogado dio lugar a una reciente sentencia de la Sala Constitucional, de 1 de junio de 2005 (caso *Henrique IRIBARREN M.*) la cual, en el marco de una demanda por omisión legislativa, reorganizó el funcionamiento de la referida Comisión y sustituyó a sus miembros principales y suplentes.

pues priva, en nuestra opinión, el criterio relativo a la naturaleza de la actuación que ejercen y no su ubicación orgánica²⁵.

La existencia de órganos de naturaleza administrativa ajenos al Poder Ejecutivo no es cuestión extraña al nuevo ordenamiento constitucional venezolano. Recuérdese que la nueva Constitución de 1999 creó dos nuevos Poderes, Electoral y Ciudadano que, no obstante su independencia orgánica del Poder Ejecutivo, se componen de órganos sustancialmente administrativos, pues administrativa es, a no dudar, la naturaleza de sus funciones²⁶.

Las consecuencias jurídicas que se derivan de considerar estos nuevos órganos disciplinarios judiciales como administrativos son fundamentales: en primer lugar, todas sus actuaciones han de regirse plenamente por el principio de legalidad administrativa, atendiendo así a los principios constitucionales y el marco jurídico que rige a las Administraciones Públicas; en segundo lugar, los actos por ellos dictados son actos administrativos, los cuales han de cumplir con todas las formalidades y principios exigibles a éstos, en aplicación, cuando menos supletoria, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; como consecuencia de lo anterior, y en tercer lugar, se trata de actos que han de dictarse en el seno de un procedimiento administrativo, en este caso un procedimiento disciplinario, que atienda a los principios que informan la potestad disciplinaria y a las garantías de los eventuales sancionados. Por último y en cuarto lugar, se trata de actos sujetos a la justicia administrativa, consecuencia directa del principio de universalidad de control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ya anteriormente señalábamos cómo la denominación de la “jurisdicción disciplinaria judicial” por la que optó el constituyente de 1999 es confusa e inexacta, pues mal denomina a una potestad eminentemente administrativa. Igual sucede con los llamados “tribunales” disciplinarios, término inherente a los órganos llamados a administrar justicia y resolver conflictos intersubjetivos, que impropiamente se ha utilizado desde décadas atrás y que ha mantenido la Constitución de 1999 para denominar a los órganos que ejercen la disciplina judicial. No obstante, no cabe duda de su naturaleza administrativa, so pena de revivir la ya superada discusión acerca de la naturaleza jurisdiccional o administrativa del antiguo Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura²⁷.

25 Ya ha señalado la doctrina que los órganos de gobierno judicial, en concreto la Dirección Ejecutiva de la Magistratura creada bajo la Constitución de 1999, forman parte de la Administración Pública Nacional, en virtud de la naturaleza de sus funciones, aun cuando no integren, evidentemente, a la Administración Pública Central, cuyos órganos son los que ejercen el Poder Ejecutivo Nacional. Al respecto *vid.* BREWER-CARÍAS, Allan, “Introducción general al régimen constitucional del Poder Ciudadano”, en A.A.V.V. *Leyes Orgánicas del Poder Ciudadano*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2005, p. 14.

26 Así lo estableció la Sala Constitucional en sentencia de 14 de diciembre de 2004 (caso *Asociación Civil Consorcio Justicia*) al afirmar, en relación con el Poder Electoral que “a raíz de la Constitución de 1999, el ejercicio de toda la actividad administrativa de naturaleza electoral ha quedado residenciada en los órganos del Poder Electoral, por lo que puede afirmarse que este Poder posee un fuero de atracción en lo relativo a la ejecución de todo procedimiento comicial -léase-, de contenido electoral o relativo al ejercicio del derecho a la participación política...”. Que las funciones de los Poderes Ciudadano y Electoral son de naturaleza administrativa, ha sido también la postura de la doctrina; por todos, *vid.* CORREA DE BAUMEISTER, María Alejandra, “El Poder Ciudadano y el Poder Electoral en la Constitución de 1999”, en A.A.V.V. *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI, Estudios en Homenaje al Profesor Allan R. BREWER-CARÍAS*, t. I, Civitas, Madrid, 2003, pp. 983 y ss., y HERNÁNDEZ G., José Ignacio, “La Contraloría General de la República”, *Revista de Derecho Público* n° 83, Caracas, 2000, pp. 21 y ss. del mismo autor *vid.* “La Contraloría General de la República”, en A.A.V.V. *Leyes Orgánicas del Poder Ciudadano*, *cit.*, pp. 193 y ss.

27 Antes del vigente marco constitucional venezolano, la potestad disciplinaria judicial la ejercía, según se dijo ya, el Consejo de la Judicatura, a través de su Tribunal Disciplinario, lo que dio lugar a una tendida discusión doc-

4. Potestad disciplinaria y potestad sancionadora

La posibilidad de considerar a la potestad disciplinaria como una de las categorías de potestades punitivas previstas en el ordenamiento jurídico posee una importante consecuencia: de ello derivará la determinación del alcance de esa potestad y más aún, de los principios aplicables de manera directa y supletoria a su ejercicio.

Ya decíamos que la potestad disciplinaria se contempla en el seno de aquellas relaciones en las que el particular se encuentra en una especial situación que sujeta su esfera jurídica al cumplimiento de deberes y al ejercicio de derechos especiales frente a determinado órgano administrativo.

Por su parte, la potestad sancionadora es entendida como la facultad-deber de la Administración de imponer sanciones administrativas, las cuales son a su vez definidas como *“un mal afligido a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal”*²⁸. La potestad sancionadora surge de la necesidad de controlar las posibles infracciones por parte de los particulares respecto de los deberes administrativos que el ordenamiento jurídico-administrativo les impone, corrigiendo así la infracción y reprimiendo además la conducta ilícita a través de una sanción, ello con la finalidad de mantener el orden público que a la Administración corresponde tutelar. Tal como señaló la antigua Corte Suprema de Justicia en Pleno en decisión de 6 de agosto de 1991 (caso *Iván Hernández Gutiérrez*), *“el fundamento de la potestad sancionadora reside en el propio ordenamiento jurídico administrativo, en virtud del cual la administración no solamente tiene la potestad normativa sino también la sancionadora, encaminada a reprimir las infracciones al ordenamiento de que es titular”*²⁹.

De manera que el ejercicio de la potestad sancionadora no se verifica en el seno de una relación específica frente a determinado particular, sino con ocasión de la sujeción existente entre la generalidad de los administrados y la Administración, surgida simplemente del poder de imperio de ésta frente a aquéllos, en aras del interés general³⁰. Es esa una clara distinción entre dos potestades públicas -disciplinaria y sancionadora- que, no obstante, poseen más semejanzas que diferencias.

tritaria y jurisprudencial acerca de la naturaleza jurídica de las decisiones disciplinarias de ese “Tribunal”. Concretamente, a partir de la conocida sentencia de la Sala Político-Administrativa de 26 de marzo de 1985 (caso *Francisco RUIZ BECERRA*) en la que se negó la naturaleza administrativa de los actos disciplinarios del Consejo de la Judicatura, se afirmó el carácter de órgano “tridimensional” de dicho Consejo, y se concluyó en la naturaleza jurisdiccional de sus funciones disciplinarias, hasta la sentencia de la entonces Corte Suprema de Justicia en Pleno de 6 de agosto de 1991 (caso *Iván HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ*) en la que, por el contrario, se afirmó tajantemente *“la naturaleza administrativa del Consejo de la Judicatura (...) (y) que todas las atribuciones que ese cuerpo ejerce, incluida la materia disciplinaria, tienen ese mismo carácter administrativo...”*. No obstante, entre una y otra decisión hubo un reñido vaivén en el criterio de la jurisprudencia, pues se cambió de postura en múltiples ocasiones (entre otras, *vid.* sentencias de la Sala Político-Administrativa de 30 de junio de 1986, caso *Maritza Josefina ALVARADO*; de 1 de julio de 1986, caso *Hilario PUJOL* y de 7 de marzo de 1988, caso *Nora DÍAZ*).

28 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, Editorial Civitas, Madrid, 1995, pp. 148 y ss.

29 En esa oportunidad la Corte asumió la tesis que justifica la existencia de la potestad disciplinaria como parte ínsita de las potestades de gestión de la Administración, esto es, que quien tenga la potestad de ordenar, mandar y prohibir tenga también la potestad de sancionar el incumplimiento de esos deberes.

Sobre esta postura y su modulación actual *vid.* NIETO, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, segunda edición, Tecnos, Madrid, 2000, pp. 90 y ss.

30 En este mismo sentido *vid.* RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, “La actividad administrativa y el régimen de sanciones administrativas en el Derecho venezolano”, *cit.*, pp. 68 y ss.

Así, ambas potestades administrativas -sancionadora y disciplinaria- son potestades represivas; se exteriorizan de igual manera, a través de la imposición de sanciones; y se basan además en una misma causa: el incumplimiento a un deber jurídico administrativo. De allí que mucho se ha discutido en relación con la consideración de la potestad disciplinaria como una especie del género potestad sancionadora de la Administración.

En el caso de la potestad administrativa sancionadora, la imposición de sanciones es una manifestación del *ius puniendi* o poder punitivo general que posee el Estado. Así lo justifica en la actualidad buena parte de la doctrina, liderizada en España por García de Enterría, al afirmar que la potestad sancionadora de la Administración es manifestación de un único poder punitivo estatal, tal como también lo es la potestad judicial penal, en cabeza del juez y dirigida a la imposición de sanciones de esa misma índole penal³¹.

Como afirma en España Angeles De Palma Del Teso:

*El ius puniendi del Estado se subdivide en: Derecho Penal y Derecho Sancionador Administrativo; ambos comparten una sustancia común, pero son ámbitos distintos, y entre ellos no existe relación de jerarquía o subordinación*³².

Tal distinción doctrinal busca dar por superado el criterio anteriormente sostenido, en el sentido de que las sanciones administrativas más que inmersas en el Derecho Administrativo, eran tributarias de un “Derecho Penal Administrativo”³³, o que resultaban del ejercicio de una potestad implícita cuyo ejercicio no exigía la observancia de los principios de legalidad y tipicidad propios de la materia penal.

Así, las tendencias modernas en la materia superan la concepción restringida de ese *ius puniendi*, para considerar que no hay monopolio judicial penal respecto de la imposición de sanciones frente a conductas tipificadas como infracciones, sino que, por el contrario, tal potestad es repartida entre el Poder Judicial y la Administración Pública, en tanto que es ello necesario para mantener el orden dentro del Estado³⁴. La justificación de la llamada “despenalización” del poder punitivo estatal y la consecuente “jurisdiccionalización” del procedimiento administrativo sancionador, resultan de la necesidad de dar mayor efectividad al ejercicio de este poder, a fin de alcanzar una más completa protección de los intereses jurídicos que al Estado corresponde tutelar.

31 En Venezuela el tema ha sido objeto de análisis por parte de RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, “La actividad administrativa y el régimen de sanciones administrativas en el Derecho venezolano”, *cit.*, pp. 69 y ss. y RUIZ M., Aníbal E., “Las sanciones administrativas disciplinarias según la jurisprudencia venezolana”, *Revista de Derecho Administrativo* n° 17, Caracas, 2003, pp. 175 y ss.

32 DE PALMA DEL TESO, Ángeles, *El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 35.

33 V., en este sentido, la posición sostenida por CHIOSSONE, Tulio, *Sanciones en Derecho Administrativo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1970, *in totum*, en la que se recoge a su vez, la posición sostenida por la doctrina alemana, liderizada por Oto MAYER y GOLDSCHMIDT. Asimismo, nos remitimos a la decisión de la antigua Corte Suprema de Justicia en Pleno, de 9 de agosto de 1990 (caso *Francisco PIFANO*), en la cual se recoge tal criterio doctrinario, al incluir tanto a las sanciones penales como a las administrativas dentro de las llamadas “*normas penales en sentido lato*”, y de allí la denominación de *disposiciones administrativas penales*. En este sentido, define a las sanciones administrativas como aquellas [...] *contempladas en leyes especiales, que consagran sanciones para castigar la violación o incumplimiento de reglas específicas referidas a garantizar el fin de utilidad general de la actividad administrativa, y que la doctrina ha calificado como sanciones administrativas para distinguirlas en virtud del órgano que las impone (órgano administrativo) de las de naturaleza penal que son siempre impuestas por el órgano jurisdiccional*.

34 Sobre ello se ha pronunciado la Sala Constitucional en sentencia de 6 de marzo de 2001 (caso *Cervecería Polar del Centro, C. A.*).

No obstante, otro autorizado sector de la doctrina, en concreto, Nieto³⁵ y Parejo Alfonso³⁶, matizan la existencia de dos ramas -administrativa y penal- de un único *ius puniendi*, por considerar que éstas derivan del ejercicio de funciones públicas distintas, de origen distinto y con finalidades también divergentes. La primera -penal- derivada del ejercicio de la función judicial y destinada a condenar las conductas constitutivas de delito, sería la única potestad propiamente punitiva. La segunda -administrativa- originada en el ejercicio de una potestad propia de la Administración como lo es la sancionadora, se dirige a reprochar los ilícitos considerados como infracciones administrativas y, según enseña Parejo Alfonso, tiene como fin la protección de determinados bienes jurídicos como lo son el interés general y la eficacia del orden jurídico administrativo. Aun así, este sector de la doctrina no rechaza la aplicabilidad de los principios penales al ámbito de las sanciones administrativas que es, en definitiva, el aspecto en el que hemos de centrarnos.

Ahora bien, las consideraciones realizadas en relación con la naturaleza jurídica y principios aplicables al Derecho Administrativo sancionador, poseen para nuestro estudio una sola justificación: la determinación, ahora con más elementos de juicio, de si es la potestad disciplinaria especie del genero potestad sancionadora y por tanto, si deben o no aplicársele los principios que a ésta rigen, lo cuales son, en gran parte, los propios del Derecho Penal.

Tal determinación nos lleva a realizar las siguientes consideraciones: así, y en primer lugar, no toda incidencia desfavorable en la esfera jurídica del particular, derivada de una actuación de la Administración, puede considerarse sanción administrativa. En efecto, el poder de imperio de la Administración otorga a ésta distintas facultades ablatorias -vgr. medidas de policía y de coacción- mediante las cuales puede afectar negativamente la situación jurídica del administrado sin que necesariamente culmine con la imposición de una sanción. Pero además, y en segundo lugar, no toda sanción es reflejo del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, y ni siquiera necesariamente derivada del *ius puniendi* del Estado. Así lo afirmó categóricamente la Sala Político-Administrativa mediante decisión de 1º de octubre de 1998 (caso *Anibal Ricardo Pirela Rodríguez*) al señalar lo siguiente:

[...] observa la Sala que ya en numerosos fallos se ha pronunciado sobre el carácter autónomo que posee la llamada responsabilidad disciplinaria en relación con la responsabilidad penal [...] *las sanciones impuestas en razón de tal potestad disciplinaria se distinguen de aquellas propias del Derecho Penal o del denominado Derecho Administrativo Sancionador en que los órganos que actúan en función de estos regímenes jurídicos -bien sean los tribunales, en el primer caso, o la Administración, en el segundo- fundamentan su actuación en el poder de imperium que les otorgan las leyes, sin que aparezca nexo alguno entre los mismos y los administrados. Contrario a ello, las sanciones disciplinarias obedecen a las relaciones de empleo público, las cuales son instrumentos que garantizan el buen funcionamiento de la Administración. Así, considera esta Sala adecuada la oportunidad para ratificar su criterio conforme al cual ha sostenido que el ejercicio de la potestad disciplinaria es totalmente independiente del poder punitivo de tipo general con que cuenta el Estado, el cual, adicionalmente, no deriva de este poder estatal, sino que por el contrario, tiene un origen y régimen jurídico propio.* (Destacado nuestro).

Ciertamente, al comparar los aspectos jurídicos de las competencias disciplinaria y sancionadora, se observa que se trata de dos potestades administrativas distintas, aunque

35 NIETO, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, cit. pp. 94 y ss.

36 PAREJO ALFONSO, Luciano, "La actividad administrativa represiva y el régimen de las sanciones administrativas en el Derecho Español", en *II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph BREWER-CARÍAS*, Funeda, Caracas, 1996, p. 164.

ligadas en relación con los principios que les son aplicables en virtud de la identidad existente entre sus modos de exteriorización y en atención también a las consecuencias desfavorables para los eventuales sancionados y las garantías jurídicas que a éstos se deben otorgar.

En efecto, la diferencia entre ambas potestades administrativas represivas radica en el fundamento de cada una y en la finalidad por ellas perseguida. Así se desprende de la sentencia de la Sala Constitucional de 23 de junio de 2004 (caso *Carlo Palli*) en la que se afirmó lo siguiente:

La naturaleza administrativa de la potestad disciplinaria, sin embargo, no implica su confusión ni generalización respecto de la potestad sancionadora de la Administración, pues mientras la potestad sancionadora consigue su fundamento y fin en el ejercicio de un poder de imperio dirigido a la preservación del ordenamiento jurídico administrativo y el alcance de determinado cometido de interés general, la disciplinaria se dirige a la represión de actuaciones contrarias a la conducta debida dentro de determinada estructura organizativa de servicio o bien en el marco de una relación jurídica concretada -en el caso que nos ocupa, la relación jurídica a que da lugar todo proceso judicial-, para que se logre el mantenimiento de la actuación ética y jurídicamente correcta, indispensable para el alcance de la plena eficacia del ejercicio de determinada función pública -en este caso la función judicial-.

Es esta la opinión de la doctrina mayoritaria, no obstante, hasta épocas recientes la tendencia era considerar a la potestad disciplinaria como tributaria o inmersa dentro de la potestad sancionadora de la Administración. Según exponía Montoro Puerto:

*[...] el hecho de que mediante aquella (sancionadora) se tienda a reprimir las infracciones debidas a incumplimiento de deberes genéricos de los ciudadanos y mediante la otra (disciplinaria) a los de carácter específico nacidos de una relación especial de sujeción, no es obstáculo para estimar que, en ambos casos, la administración actúa por idénticas razones y el fundamento de la potestad en virtud de la cual impone sanciones sea el mismo[...]*³⁷

Tal posición se considera hoy en día superada, señalándose al efecto que si bien la sanción administrativa y la sanción disciplinaria coinciden *formalmente*, esto es, en su forma de exteriorización, ambas responden al ejercicio de potestades administrativas diferenciadas que pueden coexistir porque cada una persigue cometidos diferentes -poder propiamente de represión y poder de organización- y por tanto, no es una tributaria de la otra. Tampoco es la potestad disciplinaria, como lo afirmara el fallo parcialmente transcrito, inherente ni derivada del poder punitivo estatal, pues no está concebida en cuanto poder de represión típico y exclusivo de los órganos del Poder Público, únicos con capacidad de imperio, sino que es atributo de la Administración en cuanto organización que es, tal como sucedería respecto de cualquier ente organizado, incluso de naturaleza privada, a fin de ejercer control sobre la actividad de sus miembros y en consecuencia sobre la eficacia de la actuación de ese aparato, de esa organización.

La anterior conclusión, relativa a la autonomía de la potestad disciplinaria respecto de la potestad sancionadora, no merma en modo alguno, la necesaria aplicación a aquélla de los principios que informan el ejercicio de ésta que en definitiva son, fundamentalmente, los principios que informan el proceso penal.

Así lo afirmó también la Sala Constitucional en su sentencia de 23 de junio de 2004, antes citada, al señalar que:

37 MONTORO PUERTO, Miguel, *La Infracción Administrativa. Características, manifestaciones y Sanción*, Ediciones Nanta S.A, Barcelona, 1965, pp. 330-331.

[...] la exclusión formal de la potestad disciplinaria respecto del ius puniendi del Estado no implica, en modo alguno, que no le sean aplicables los principios fundamentales que informan el ejercicio del poder punitivo estatal, pues, en definitiva, la imposición de un castigo disciplinario repercute en detrimento de la esfera jurídica del particular, tanto como una sanción penal o una sanción administrativa -máxime cuando, como en el caso de la potestad disciplinaria judicial, la sanción puede afectar la libertad personal- y, por ende, mal podría discriminarse el respeto de garantías y derechos reconocibles cuando se impongan determinadas sanciones[...].

La aplicabilidad de los principios sancionadores al ámbito disciplinario responde a una sencilla razón: si bien en su fundamento y naturaleza jurídica son dos potestades sustancialmente distintas, ambas se manifiestan a través de la imposición de sanciones y en consecuencia *la repercusión en detrimento de la esfera jurídica del particular también se identifica en todos los casos*.

En otros términos, con independencia de que una determinada sanción sea impuesta en el seno de una especial relación jurídica, o con ocasión de una situación genérica de sujeción administrativa, o bien se trate de una sanción de índole penal, *la afectación producida en la esfera jurídica del particular es cualitativamente la misma y por tanto mal podría discriminarse en ciertos casos el respeto de garantías y derechos reconocibles sólo cuando se ejerzan determinadas sanciones*.

No obstante, la observancia de algunos de los principios del Derecho sancionador -como el de la tipificación de las conductas sancionables- se considera *modulable* respecto del ejercicio de la potestad disciplinaria, ello con el fin de dar más flexibilidad a su ejercicio tomando en cuenta que se trata de especiales situaciones de sujeción en las que la interrelación jurídica es más frecuente e intensa³⁸, y además porque se requiere, en muchos casos, de una expedita exteriorización de la sanción a fin de que sea realmente eficaz.

38 Debe no obstante tomarse en cuenta la posición del Tribunal Constitucional Español, antes referida, en el sentido de que la especial sujeción en modo alguno puede mermar la observancia de los principios de legalidad formal y tipicidad, como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano, cuando en el seno de tales relaciones se ejercen potestades sancionadoras y en específico disciplinarias.