

ACTOS DISCIPLINARIOS
JURISDICCIONALES

*René De Sola**

* Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

DISCURSO PRONUNCIADO EN LA SESIÓN INAUGURAL
DEL CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO
ADMINISTRATIVO, EN HOMENAJE AL PROFESOR
LUIS HENRIQUE FARÍAS MATA,
EL 19 DE ABRIL DE 2006

Con especial beneplácito concurre hoy a esta sesión inaugural del **Congreso Internacional de Derecho Administrativo**, convocado por la Universidad de Margarita con el copatrocinio de la Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.¹ La relevancia de los temas seleccionados y la calidad de los expositores invitados, permiten augurar desde ahora el éxito de esta asamblea, que sin duda habrá de marcar un nuevo paso de progreso en la consolidación de una rama del Derecho que ha dado ya pruebas de su fortaleza y dinamismo en el desarrollo institucional de Venezuela.

Así lo confirma y anticipa además el plausible acierto de haberse tomado el nombre del ilustre Profesor Luis Enrique Farías Mata como emblema distintivo de estas jornadas jurídicas, plenas de savia universitaria.

Profesor de inquebrantable vocación y de excelente formación académica, y jurista de esclarecido criterio, he aquí dos de los principales rasgos que caracterizan a este universitario de cuerpo entero, quien desde hace ya mucho tiempo era acreedor al justiciero homenaje que hoy se le rinde, habiéndose escogido al efecto esta hermosa isla de Margarita, donde él ha

¹ El Congreso tendrá sus reuniones en la ciudad de Porlamar, Isla de Margarita, Venezuela, entre los días 19 y 22 de abril de 2006.

querido radicarse para continuar realizando –sin ruidos pero con toda intensidad– su elevado magisterio de proyección internacional.

En las venerables e históricas aulas del antiguo Convento de San Francisco, que dio albergue durante muchos años de su existencia a la Universidad Central de Venezuela, seguí yo toda mi carrera de abogado y allí también me inicié en la docencia superior –aun antes de la fecha de mi graduación– como Repetidor² de la cátedra de Introducción al Derecho, a cargo del doctor Rafael Pizani, para la época el profesor más joven del instituto, pero ya de fama reconocida.

Muy pronto la Facultad de Derecho habría de inaugurar su nueva sede en los predios de la Ciudad Universitaria, la colosal obra arquitectónica concebida y ejecutada por un venezolano universal que se llamó Carlos Raúl Villanueva. Declarada recientemente **Patrimonio de la Humanidad** por la UNESCO, obligados estamos todos a cuidar de la conservación de esta valiosa joya y a rendirle perpetuo reconocimiento a su genial creador.

Sería por el año de 1950 –ha transcurrido ya más de medio siglo– cuando distinguí a Luis Enrique Farías Mata como uno de mis alumnos en la cátedra de Derecho Mercantil, que yo continuaba profesando en el nuevo recinto universitario. Y digo bien distinguí, porque aun antes de presentar el examen final, lo tenía ya clasificado entre los candidatos que seguramente podrían optar a las máximas puntuaciones. Su disciplina y firme aplicación al estudio, aunadas a su capacidad intelectual, así lo anunciaban. Pertenecía al grupo selecto de alumnos cuyos nombres conservaría siempre en mi memoria sin necesidad de pasar de nuevo listas de asistencia.

Aquel brillante discípulo continuaría sus estudios hasta graduarse **summa cum laude** de abogado. Habiendo escogido el Derecho Administrativo como su preferente especialidad, sigue luego cursos de profundización y perfeccionamiento en los más reputados establecimientos universitarios de Madrid, París y Bruselas, siempre con resultados absolutamente sobresalientes.

² El progresista Rector Antonio José Castillo había creado los cargos de Repetidor, asignados a los estudiantes sobresalientes de los últimos años de la carrera y cuya misión consistía en aclarar dudas a los alumnos, encomendándoles tareas específicas de investigación y de exposición. El curso del Dr. Pizani –que contaba con cien alumnos– se dividió en dos partes. Una quedó bajo la responsabilidad de Arístides Calvani, y la otra, bajo la mía. Por coincidencias de la vida, ambos fuimos Cancilleres de la República en épocas posteriores.

A su regreso al país empieza a prestar sus servicios como asesor de los más altos organismos del Estado, al propio tiempo que atiende con toda responsabilidad las exigentes labores de dirección y de docencia en institutos de Educación Superior.

No voy a detenerme en reproducir cada uno de los renglones que nutren su muy extenso **curriculum-vitae**. Lo importante no es el número de cargos ejercidos. Lo importante es la manera cómo se han ejercido. Y en este aspecto, por mi experiencia personal, puedo dar testimonio de dos situaciones muy significativas en que tuve la oportunidad de observar directamente el impecable desempeño de Farías Mata.

En el año de 1972, Farías Mata fue electo por votación Decano de la Facultad de Derecho en la Universidad Central de Venezuela. Como profesor que era yo, pasé entonces a ser un subordinado administrativo de mi antiguo discípulo, y me place dar hoy fe de que, sin faltar jamás al cumplimiento de sus deberes legales, me distinguió siempre con deferente afecto, lo que contribuyó a que se afianzase aún más nuestra vieja amistad.

Diez años más tarde volvimos a encontrarnos en la ejecución de tareas comunes. Ejercía yo la Presidencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia cuando Farías Mata llegó a incorporarse como uno de sus Magistrados. Era el tercer discípulo que venía a compartir conmigo las responsabilidades de la más alta magistratura judicial del país. Antes se habían incorporado otros dos distinguidos discípulos, Josefina Calcaño de Temeltas y Pedro Alid Zoppi.

Aunque pares en el significado legal, fue mucho lo que yo aprendí de la maestría de Farías Mata en Derecho Administrativo durante las francas y profundas discusiones de cada uno de los proyectos de sentencia presentados para su consideración. Disentimos pocas veces. Algunas en cuestiones fundamentales, y entonces uno u otro salvaba su voto, sin menoscabo del respeto y el aprecio que nos unía y que nos sigue uniendo.

El saldo positivo que dejó la actuación de Farías Mata como Magistrado, se reflejó en las numerosas y enjundiosas ponencias que elaboró y que forman hoy parte del más valioso acervo jurídico del país. Se puede diferir de algunas de sus conclusiones, pero nadie puede dejar de admitir que todas constituyen exhaustivos estudios de los temas más trascendentales y controvertidos del Derecho Administrativo contemporáneo.

Del brillante ejercicio de sus obligaciones en la Corte Suprema de Justicia, pasa Farías Mata a realizar una labor no menos significativa y fecunda

como Magistrado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, en donde es exaltado a Presidente en dos períodos alternativos, 1995-1996 y 2000-2001. Sus sustanciosas ponencias han adquirido valor emblemático y son objeto de estudio en todas las universidades del área andina y en otras regiones del mundo. Y –como era de esperarse– tampoco en el Ecuador, donde tiene su sede el nombrado Tribunal, Farías Mata pudo desentenderse de sus preocupaciones universitarias y docentes, y muy pronto se le encuentra incorporado como Profesor en las prestigiosas Universidad Andina “Simón Bolívar”, en Quito; en la Universidad de Azuay, en Cuenca, y en la Universidad Católica de Quito. Su entrañable personalidad supo ganarse el corazón del Ecuador, donde se le quiere y se le admira como uno más de sus propios hijos.

No se justificaría que yo pasara a referirme pormenorizadamente a las decisiones ejemplares de su amplio repertorio de Juez. Ya acaba de efectuar una certera selección de las mismas, con cabal precisión y competencia, el afamado juspublicista que me ha precedido en el uso de la palabra. En cambio, permítaseme concretarme a uno de los más importantes trabajos jurídicos de Farías Mata y a cuya consideración en el día de hoy he sido convocado por su propio autor.

Debo explicarlo. Cuando acepté participar en este acto, pensé que mi intervención –para ser útil– debía por lo menos analizar algunos de los temas que con tanta profundidad y competencia había desarrollado el Profesor Farías Mata. Cuando todavía me encontraba en medio de la dificultad de la elección, un común amigo me comunicó que nuestro homenajeado había manifestado que él se sentiría muy agradado si yo –para dar cumplimiento a mi propósito– me centrara en el comentario de su trabajo **“La Doctrina de los Actos Excluidos de la Jurisprudencia del Supremo Tribunal”**, publicado en el año de 1971.

En un principio no dejó de sorprenderme ese señalamiento, ya que algunas de las opiniones que allí se sostienen fueron el fundamento que tuvo el Magistrado Farías Mata para salvar su voto en la ponencia que yo elaboré para la decisión del conocido caso Ruiz Becerra, al que yo preferiría denominar de consolidación del Consejo de la Judicatura, institución que fue posteriormente modificada y, por último, eliminada; pero cuyo restablecimiento en un no lejano futuro constituye para mí un desiderátum inexcusable.

Pero pronto comprendí el profundo significado pedagógico que tenía la propuesta de nuestro homenajeado: que en este Congreso se llevara a cabo un franco debate de altura sobre una decisión que tuvo honda repercusión en el sistema judicial del país. Animado así por el gesto ejemplarizante del Profesor Farías Mata, me propongo, con la brevedad que imponen las circunstancias, formular en primer término algunas acotaciones al mencionado enjundioso estudio, y luego entrar a precisar las motivaciones esenciales de la decisión del caso Ruiz Becerra.

Manifiesta Farías Mata que constituye un hecho trascendente que la Constitución de 1961, en su artículo 206 (exactamente semejante al artículo 259 de la vigente Constitución de 1999) hubiera otorgado superior jerarquía a la jurisdicción contencioso-administrativa, que hasta entonces sólo se regía por disposiciones de carácter legal. Piensa él que, siguiendo los pasos de la jurisprudencia extranjera, en Venezuela tenemos que procurar que ningún acto administrativo quede excluido del control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En seguida apunta que la doctrina de los presuntos “actos excluidos”, divide a éstos en tres grupos: **actos de gobierno; actos con efectos jurídicos personales, y actos emanados de jurisdicciones especiales**. Respecto a los del primer grupo (**actos de gobierno**), Farías Mata va analizando uno a uno los supuestos alegatos formulados para la exclusión, ya sea por su naturaleza política, o bien por su carácter discrecional, y observa que –para justificar la teoría de los actos excluidos– la Corte Suprema de Justicia³ había expresado que “**no cabe aplicar a los motivos determinantes de la actuación el expresado control constitucional**”, con lo cual estaba afirmando “que la exclusión del control afecta sólo a dichos motivos, es decir, a lo que la doctrina moderna concibe como causa del acto (el porqué de la decisión) mas no a otros elementos del mismo. De donde se deduce que los vicios de incompetencia o de violación de procedimientos, por ejemplo, podrían ser ampliamente revisados por una jurisdicción”.

En cuanto a **los actos que producen efectos jurídicos privados**, tales –entre otros– los registrales y los de fijación de cánones de arrendamiento a los inmuebles de propiedad privada, Farías Mata señala que la exclusión en ambos casos parte del error de considerar sólo sus efectos privados,

³ Sentencia de 29 de abril de 1965.

omitiendo el hecho que ellos producen al mismo tiempo una relación de derecho público entre la administración y un particular; esto es, se trata de actos de doble efecto, y que, por tanto, deben ser sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En cuanto a los **actos administrativos emanados de jurisdicciones especiales**; por ejemplo, las decisiones pronunciadas por los Inspectores del Trabajo, en uso de la facultad que le confiere el artículo 198 de la Ley del Trabajo, Farías Mata critica la sentencia de 18 de junio de 1963 de la Corte Suprema de Justicia, que las excluía del control contencioso-administrativo con base en el criterio de la función ejercida, sin tomar en consideración que esa doctrina se encuentra contradicha por el texto constitucional y por la atribución del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que sometía al control contencioso, **“no los actos administrativos, sino más explícitamente *“los actos de la autoridad administrativa en cualquiera de sus ramas”*”**. “En nuestra opinión –afirma Farías Mata– la referencia al criterio orgánico de la clasificación de los actos administrativos es demasiado evidente, tanto en la Constitución como en la Ley, para que la Corte pueda sustituirla por otra”.

Antes de continuar mi exposición, creo necesario formular de inmediato dos advertencias: **Primera:** que la aludida jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia fue modificada a partir de la sentencia de 10 de enero de 1980 dictada por la Sala Político-Administrativa, en el caso **Miranda, Entidad de Ahorro y Préstamo** (Ponencia de la ilustre Magistrada Dra. Josefina Calcaño de Temeltas), en la que se declaró la procedencia del recurso contencioso-administrativo contra las decisiones de órganos administrativos; en la circunstancia, de las Comisiones Tripartitas de carácter laboral. Aunque en principio estuve de acuerdo con la ponencia, salvé mi voto porque, en mi criterio, la Corte ha debido pronunciar la nulidad por inconstitucionalidad de dicho órgano estatal, en razón de que éste le arrebató su competencia a los Tribunales del Trabajo, que son los jueces naturales a los que se atribuye la sustanciación y decisión de los asuntos contenciosos laborales que no correspondan a la conciliación ni al arbitraje, “y en todo caso, las cuestiones de carácter contencioso que suscita la aplicación de las disposiciones legales y de las estipulaciones de los contratos de trabajo”, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimientos del Trabajo, constitucionalmente de preferente aplicación. **Segunda:** aunque dejo para tratarlo con mayor profundidad

en otra parte de mi exposición, quiero desde ahora dejar sentado que muy diferente es la situación en lo que se refiere al Consejo de la Judicatura, órgano estatal de jerarquía constitucional y con potestad jurisdiccional para dictar sentencias disciplinarias en última o única instancia.

Cuando leí por primera vez esta excelente investigación de Farías Mata, ninguna discrepancia tuve con sus opiniones, ni ahora tampoco la tengo, porque las situaciones a que él se refería se contraen a actos de indiscutible naturaleza administrativa.

Sólo en fecha muy posterior Farías Mata enfocó el caso del Consejo de la Judicatura. Es el momento en que la Corte Suprema de Justicia dicta la sentencia que resolvió el caso Ruiz Becerra.

Con todo mi respeto y admiración por el Profesor Farías Mata, seguiré puntualmente lo sustantivo de su voto salvado con la finalidad de señalar las razones por las cuales la sentencia consideró que las decisiones del Consejo de la Judicatura, en ejercicio de su potestad disciplinaria, no eran actos administrativos y que, por lo tanto, no podían estar sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En su voto salvado sustenta Farías Mata que en “Venezuela ha sido a menudo desdeñada la importancia del criterio orgánico en la identificación del acto administrativo, olvidando que tanto la Constitución como la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia determinan la competencia en consideración de los órganos de que emanan los respectivos actos”. Y sí, como se hace en la sentencia –según su opinión–, hay un preterimiento en la consideración del órgano del cual emana el acto (Consejo de la Judicatura, en el caso) para la correcta conceptualización de dicho acto, cambia totalmente la perspectiva del análisis así como las consecuencias del mismo”.

En apoyo de sus anteriores aserciones –inspiradas en el concepto orgánico–, invoca específicamente el ordinal 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que confiere a ésta competencia para “declarar la nulidad de **los actos administrativos generales o individuales** del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional”, a los cuales se ha asimilado el Consejo de la Judicatura según jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia.

Caben de inmediato dos primeras acotaciones a las objeciones del Magistrado disidente. En primer lugar, que la sentencia no desestimó la importancia de la naturaleza del órgano del cual emanó el acto impugnado.

Por lo contrario, su primera motivación se extendió ampliamente sobre este aspecto. Después de transcribir el artículo 217 de la Constitución, que en su parte pertinente reza textualmente:

“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...”

se manifestó en estos precisos términos.

“Si bien esta declaración no configura directamente al Consejo de la Judicatura como un órgano constitucional en sentido estricto, es indiscutible que le imprime relieve constitucional a su posterior creación por la respectiva ley orgánica”.

¿No es acaso esta manifestación un reconocimiento al Consejo de la Judicatura de la misma jerarquía del Consejo Supremo Electoral y de la procedencia del recurso contencioso-administrativo contra los actos **auténticamente administrativos** emanados de uno u otro? Así lo confirman además las diversas sentencias que yo también suscribí, donde se declaraba la nulidad de actos de indiscutible carácter administrativo emanados del Consejo de la Judicatura.

Segunda acotación: que, según lo manifestó el propio Magistrado disidente, “la determinación del concepto de acto administrativo reviste la mayor importancia, por ser éste la materia principal de los recursos internos o administrativos (regidos por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) como de los recursos contencioso-administrativos (en lo básico sometidos a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).”

Era pues necesario analizar primeramente las características diferenciales de la diversidad de actos que podrían emanar del Consejo de la Judicatura. A esta primera cuestión respondió la sentencia:

“Configura así el Consejo de la Judicatura un cuerpo de naturaleza compleja, porque por una parte realiza actividades de carácter administrativo (nombramientos, ascensos, jubilaciones de jueces) pero también de carácter jurisdiccional, éstos destinados al ejercicio del poder disciplinario que le ha sido ratificado por la ley con fundamento en el aludido mandato constitucional”.

En cumplimiento de este mandato constitucional, el Consejo de la Judicatura creó las estructuras, adecuadas y perfectamente diferenciadas, para el ejercicio de sus funciones tanto administrativas como jurisdiccionales. El artículo 43 de su Reglamento estableció su órgano jurisdiccional, en los términos siguientes:

“El órgano jurisdiccional del Consejo es el Tribunal Disciplinario. El Tribunal Disciplinario está formado por los Magistrados del Consejo actuando como Cuerpo Colegiado...”.

Este órgano jurisdiccional, cuya base se encuentra en la propia Constitución, debía asegurar la independencia, disciplina y decoro de los Tribunales. Hubiera constituido una verdadera incongruencia que al Consejo de la Judicatura –creado específicamente para realizar funciones disciplinarias– se le privara de la capacidad de crear el órgano adecuado para el cumplimiento de su principal función.

Por su composición y por las condiciones exigidas para ser Magistrado del Consejo de la Judicatura –semejantes a las de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia– se garantizaban la honorabilidad, capacidad e independencia de quienes quedan constituidos en jueces naturales –jueces de jueces– para juzgar la conducta de los jueces sometidos a la jurisdicción disciplinaria. Todo conforme con la más avanzada doctrina jurídica, que admite que la potestad jurisdiccional –o sea de administrar justicia– puede ser confiada a cualquier órgano del Estado con tal que su independencia de todo otro poder esté garantizada.

Si bien a los Tribunales corresponde ordinariamente ejercer la jurisdicción, aquéllos no poseen el monopolio de la administración de justicia. La función jurisdiccional puede ser confiada a otros órganos estatales especialmente creados y que ofrezcan las mismas garantías de honorabilidad e independencia que se suponen en los tribunales ordinarios. La Ley Orgánica del Poder Judicial lo decía explícitamente:

“Corresponde al Poder Judicial, salvo las excepciones expresamente establecidas por la Ley...”

En el caso del Consejo de la Judicatura la excepción no fue sólo de carácter legal, sino que tiene su fundamento en la propia Constitución (Artículo 217).

El eminente jurista Eloy Lares Martínez, en forma transparente, dejó esclarecida la cuestión en los términos siguientes:

“**El acto jurisdiccional** emana de un órgano del Estado al que la ley confiere competencia especial para emitir declaraciones de esa naturaleza. **Ordinariamente los actos jurisdiccionales** provienen de los tribunales, ya que estos son **por excelencia** los órganos a los cuales confieren las leyes competencia para la decisión de las situaciones conflictivas; por excepción, las leyes atribuyen algunas veces la potestad para efectuar tales actos a algunos órganos del Poder Legislativo o del Ejecutivo. El acto jurisdiccional no es un acto creador de situaciones jurídicas. El efecto producido por el acto jurisdiccional consiste en declarar, a objeto de poner fin a una controversia, la existencia o inexistencia de una situación jurídica general o individual o de un hecho” (**Manual de Derecho Administrativo**. Sexta Edición. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1986. Pg. 128).

Existe, por otra parte, una diferencia abismal entre el órgano creado especialmente para ejercer la jurisdicción disciplinaria y algunos órganos administrativos a los que se les asignan funciones de aparente tipo jurisdiccional –como las Comisiones Tripartitas– que si bien pueden emitir actos de sustancia jurisdiccional, éstos no pierden su condición de actos administrativos.

Mientras que éstas forman parte de la Administración Pública, el Consejo de la Judicatura es un órgano autónomo e independiente, no sometido a superior jerarquía alguna. Su competencia es propia y no arrebatada a ningún otro órgano estatal. La elección de sus Magistrados garantizaba su independencia de cualquier otro poder público.

El Profesor de la Universidad de Atenas y Consejero de Estado en Grecia, Athos C. Tsoutsos, ha estudiado el tema de la naturaleza y las relaciones entre la administración y la jurisdicción en su enjundioso opúsculo intitulado **Les Notions de l'Administration et de la Jurisdiction** (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris, 1968). Muy esclarecedores son al respecto los párrafos que de seguida se transcriben:

“En la práctica del derecho positivo y en el caso en que el mecanismo jurisdiccional no esté perfectamente organizado, se observa a menudo un cúmulo de competencias jurisdiccionales en el nuevo órgano que, en consecuencia, es a veces jurisdiccional, si los elementos mencionados se reúnen, o bien administrativo. **El establecimiento de carácter principal o predomi-**

nante del órgano en estos casos mixtos no tiene importancia particular, puesto que el ejercicio de cada función será cumplido conforme a las características propias a ella y tendrá las consecuencias correspondientes a la misma. Así la reunión de las condiciones de la función jurisdiccional durante el ejercicio de una competencia del órgano será jurisdiccional, en tanto ejerza esta competencia, aun si no es ésta la competencia principal del órgano...(Pg. 52).

El artículo 267 de la vigente Constitución de 1999, ha asignado al Tribunal Supremo de Justicia la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial; esto es, las mismas facultades administrativas que ejercía antes el Consejo de la Judicatura como parte de sus atribuciones. ¿Podría entonces válidamente sostenerse que el Tribunal Supremo de Justicia se ha convertido en un órgano integralmente administrativo y que todas sus actuaciones –aun las jurisdiccionales– son actos administrativos? Si tal planteamiento resulta evidentemente absurdo, por qué no decir lo mismo cuando se pretendía aplicarlo al Consejo de la Judicatura, en el que también se reunían –aunque bien diferenciadas– competencias jurisdiccionales y competencias administrativas.

Si recurrimos al Derecho Comparado, podría encontrarse cómo en todos los países donde funcionan instituciones semejantes a nuestro desaparecido Consejo de la Judicatura, existe consenso en cuanto a considerar que las decisiones que dictan aquéllas en materia disciplinaria tienen inequívoco carácter jurisdiccional, y son, por tanto, aptas para pasar en autoridad de cosa juzgada.

Por su total similitud con el Consejo de la Judicatura venezolano, se puede invocar el ejemplo de Colombia, cuya Constitución de 1991 estableció que su Consejo Superior de la Judicatura –ya creado con anterioridad– se dividiría en dos Salas: la **Sala Administrativa**, integrada por seis Magistrados elegidos para un período de ocho años, y la **Sala Jurisdiccional Disciplinaria**, integrada por siete Magistrados también para un período de ocho años.

El inciso 3 del artículo 256 de la Constitución colombiana establece que es atribución del Consejo Superior de la Judicatura: **“Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como la de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley.”**

Al igual que aquí, en Colombia se planteó la discusión acerca del carácter de las atribuciones disciplinarias del Consejo de la Judicatura y su potestad de decidir autónomamente en primera o última instancia los procesos por faltas cometidas por los funcionarios judiciales.

En el año de 1993 fue demandada la inconstitucionalidad del artículo 51 del Decreto 1.888 sobre el régimen disciplinario de los funcionarios empleados de la rama judicial, que reza textualmente:

“Las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación con funcionarios y empleados judiciales son **actos jurisdiccionales, no susceptibles de acción administrativa**”

En defensa del artículo impugnado, el Ministerio de Justicia de Colombia formuló los siguientes alegatos:

“Con la creación de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, se organizó la jurisdicción disciplinaria, que indudablemente se trata de una auténtica creación de derecho público con autonomía constitucionalmente consagrada.

“En este orden de ideas, la Jurisdicción Disciplinaria para los funcionarios al servicio judicial está compuesta por las entidades antes enunciadas, que obviamente como cualquier otra jurisdicción, cada uno de sus órganos tiene competencias preestablecidas –unas fijadas por la Constitución y otras por la ley–, al igual que está determinado el procedimiento a seguir”.

“... en las normas que rigen el proceso disciplinario para funcionarios y empleados no se viola ningún derecho ni principio, ya que estas personas serán juzgadas de conformidad con una serie de garantías preestablecidas por la ley y no con base en la sola discrecionalidad de los órganos y poderes constituidos; el procesado cuenta con plenas oportunidades de defensa, tales como interposición de recursos (salvo las excepciones legales que de acuerdo con el artículo 31 de la Carta son permitidas), presentar y constituir prueba, asesorarse de un abogado, impedimentos y recusaciones, prescripción de la acción y de la sanción etc.”

Los argumentos que acabo de reproducir, traen a la memoria muchas de las motivaciones contenidas en el aparte 12 de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia referente al caso de Ruiz Becerra, que dice así:

“En cuanto al derecho a un proceso regular y a la garantía de la defensa exigidos tanto por la Constitución de la República como por los convenios internacionales, habían sido contemplados en el Reglamento dictado por el propio Consejo de la Judicatura en uso de la facultad que le confiere la letra f) del ordinal 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Hoy, la Ley de Carrera Judicial, en sus artículos 51 al 64, ha establecido normas procesales que garantizan la regularidad de la tramitación y decisión de las acciones disciplinarias ante el Consejo de la Judicatura y que aseguran ampliamente el derecho de defensa del Juez cuya conducta sea cuestionada.”

En sentencia N° C-417/93 de 4 de octubre de 1993 –ocho años después de la decisión del caso Ruiz Becerra–, la Corte Constitucional colombiana declaró exequible (vale decir, constitucional) el mencionado artículo 51 del Decreto 1.888 de 1989, excepto en las palabras “**y empleados**”, en razón de que éstos están sometidos a un régimen disciplinario distinto del que corresponde a los funcionarios judiciales, que son los solos sobre quienes tiene jurisdicción disciplinaria el Consejo Superior de la Judicatura.

En virtud de que la norma impugnada (artículo 51 antes transcrito) califica como jurisdiccionales las providencias mediante las cuales se impone sanción disciplinaria a los funcionarios judiciales, y por tanto, excluye toda posibilidad de acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa, la Corte Constitucional consideró necesario entrar al análisis del contenido material –administrativo o jurisdiccional– de tales actos, y al respecto señaló:

“El artículo 254 (de la Constitución) divide al Consejo Superior de la Judicatura en dos Salas, una de las cuales tiene a su cargo funciones jurisdiccionales.

Es claro que dicha Sala fue creada con el fin de garantizar que, dentro de la propia Rama Judicial, un organismo autónomo de alto rango con funciones de naturaleza jurisdiccional tuviera a su cargo la tarea de examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la misma, con la excepción de aquellos que gozan de fuero constitucional (artículo 256, numeral 3 de la Constitución).

Formalmente, el ejercicio de la función jurisdiccional implica el desarrollo de una serie de actos procesales que culminan en la expedición de un acto

final –la sentencia– llamada a definir el punto controvertido con fuerza de verdad legal.

Así la Sala Jurisdiccional Disciplinaria ha sido creada orgánica y fundamentalmente en forma autónoma. En efecto, fue creada únicamente para el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, que, por constituir función pública de administración de justicia actúa como órgano autónomo y con independencia de sus nominadores (Art. 228 C. Pol.). Por consiguiente, a esta Sala no puede atribírsele funciones administrativas.

La Constitución de 1991 creó, pues, una jurisdicción cuya cabeza es la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Sus actos en materia disciplinaria son verdaderas sentencias que no están sujetas al posterior estudio y pronunciamiento de otra jurisdicción, como sería el caso de la Contencioso-Administrativa.

Mal podría, entonces, negárseles tal categoría y atribuir a sus providencias el carácter de actos administrativos, pese a la estructura institucional trazada por el constituyente. Eso ocasionaría el efecto no querido por la Carta (artículos 228 y 230 CN) de una jurisdicción sometida a las determinaciones de otra.”

La sentencia colombiana –al igual que la venezolana– reconoció que, aparte de las jurisdicciones judiciales, existen jurisdicciones especiales con la jerarquía que aquéllas tienen y con plena potestad para administrar justicia con similar esencia, validez y alcance de las sentencias emanadas de los Tribunales.

Esa misma doctrina tiene fundamento constitucional en Venezuela. La jurisdicción es la potestad genérica de administrar justicia y, salvo disposiciones especiales de la ley, se ejerce por los jueces ordinarios (Artículo 1º del Código de Procedimiento Civil). Pero existen jurisdicciones especiales, como la militar, la disciplinaria judicial y hasta la que se atribuye a personas privadas cuando actúan como árbitros, caso este último que se encuentra entre los medios alternativos de justicia a que alude la Constitución vigente en su artículo 253, y que así mismo dispone, en su artículo 261 que la ley regulará todo lo relativo a las jurisdicciones especiales.

Y es igualmente sin duda una jurisdicción especial la contencioso-administrativa, cuyo ejercicio ha sido encomendado al Tribunal Supremo de Justicia (antes a la Corte Suprema de Justicia) y a los demás tribunales que

determine la ley, pero que también hubiera podido ser asignada –como ocurre en otros países– a algún organismo distinto, por ejemplo, el Consejo de Estado en Francia y en Colombia.

Han quedado así determinadas con toda fidelidad dos tesis opuestas: la que considera administrativos todos los actos emanados del Consejo de la Judicatura, aun los de sustancia jurisdiccional y la que han sustentado los más altos Tribunales de Venezuela y Colombia (la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional respectivamente), que establecen con toda propiedad la diferencia entre los actos administrativos de esos órganos y los que se derivan del ejercicio de su jurisdicción disciplinaria.

Por último, no está demás observar que en Colombia fue un Decreto del Presidente de la República el que estableció que las providencias en materia disciplinaria que se dicten en relación con funcionarios judiciales **son actos jurisdiccionales, no susceptibles de acción administrativa**. En cambio, en Venezuela fue la Ley de Carrera Judicial la que estableció, en su artículo 62, que las decisiones del Consejo de la Judicatura en el **procedimiento disciplinario no tendrán recurso alguno**.

Seguramente se preguntarán algunos qué interés representa para Venezuela esta discusión cuando el nuevo texto constitucional ha eliminado el Consejo de la Judicatura. El interés radica en que el problema no se refiere exclusivamente al Consejo de la Judicatura, sino a todo otro órgano jurisdiccional autónomo creado o que se creare en el futuro con competencia para dictar verdaderas sentencias con fuerza de cosa juzgada. Y, por otra parte, por lo que a mi particularmente me atañe, vale recordar que, desde muy lejana data, he sido partidario de la existencia de un cuerpo independiente –como el que lamentablemente ha sido eliminado– para el cumplimiento de las funciones disciplinarias que le señalaban las Constituciones venezolanas de 1947 y 1961.

Durante el tiempo en que ejercí la magistratura como Juez de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal, electo por la Asamblea Constituyente de 1947 –para estimular que se hiciera efectiva la creación de ese órgano anunciado por el constituyente–, yo hacía estampar en todos los oficios que emanaban de mi Tribunal y antes del tradicional **Dios y Federación**, la siguiente consigna: **“Por la creación del Consejo Supremo de la Magistratura”**, práctica ésta a la que se refirió en artículo publicado en

el diario “El Nacional”, el 30 de setiembre de 1947, el distinguido colega Dr. Esteban Agudo Freites. Aunque el articulista exteriorizó, desde el punto de vista formal, cierta discrepancia con esa práctica, reconocía que la fórmula respondía a la vieja aspiración colectiva de dignificar el Poder Judicial sobre las bases de competencia, honestidad e independencia de sus integrantes.

El de la Constitución de 1947 nunca llegó a tener existencia; el de la Constitución de 1961 nació en forma bastante precaria, sin una ley propia que lo sustentara y sin que se le diese el respaldo necesario para el cumplimiento de sus altísimos fines.

¿Tuvo fallas el Consejo de la Judicatura en el cumplimiento de sus funciones? Sin duda. Yo mismo así lo señalé en el discurso que pronuncié el 22 de junio de 1985 en la sede del Colegio de Abogados del Estado Táchira, y allí mismo abogué por una futura reforma legislativa que despejara todas las dudas y reestructurara el cuerpo para cubrirlo contra influencias perjudiciales y que le asegurara el reconocimiento de su alta jerarquía.

Ninguna de las reformas que se hicieron posteriormente correspondieron a ese anhelo. Tampoco su eliminación ha sido una feliz solución para alcanzar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales. Abrigo la confianza en que futuras legislaturas habrán de reparar tan grave pérdida institucional.

Profesor Luis Henrique Farías Mata:

Espero que mi exposición no lo haya defraudado a usted en cuanto a su elevado propósito pedagógico de hacer de este foro un campo para la discusión de altura, abierta y serena de todas las ideas. Le ofrezco mis excusas si no lo he logrado. Confío en su espíritu esclarecido y tolerante, propio de un maestro de maestros, calificación que en usted no sólo tiene el sentido de excelencia que Jorge Luis Borges le atribuía a esta expresión del lenguaje, sino que se trata de una realidad tangible, que se manifiesta en los numerosos discípulos por usted formados y que ya alcanzan niveles de competencia que los hacen acreedores al título más honroso a que pueda aspirar un ser humano: **Maestro**. Y vaya, como ejemplo, uno de sus más brillantes discípulos aquí presente, el dilecto colega Henrique Iribarren Monteverde, quien ya puede exhibir, no obstante su juventud, muy valiosos aportes a la ciencia jurídica venezolana.

Querido Profesor Farías Mata:

Reciba en nombre de toda la asamblea aquí reunida las expresiones de nuestro mayor reconocimiento, así como nuestros mejores votos porque muchos más, muchísimos años más de vida le permitan continuar prodigando los frutos de su cultura, conocimientos y sabiduría en beneficio de esta comunidad llamada Venezuela.

Margarita, 19 de abril de 2006.