

Comparación entre la Casación y el Contencioso Administrativo

*A mi padre, José Román Duque Sánchez, quien
a través de la Casación ha dictado pautas de De-
recho y de Justicia al Estado y Sociedad Venezolanos.*

Román J. Duque Corredor
*Magistrado de la Corte Primera
de lo Contencioso-Administrativo
y Profesor de Derecho Administrativo III*

I. CUESTIONES PREVIAS

1. *Relaciones que permiten la comparación*

Para cualquier estudio comparativo es necesario metodológicamente establecer previamente qué relación existe entre los objetos de la comparación. Es decir, en qué son comparables. Por tanto, siendo el tema de la exposición la comparación entre la *casación* y el *contencioso administrativo*, a manera de premisa previa, se requiere precisar qué relaciona a estas dos instituciones jurídicas, de forma tal que puedan ser comparadas.

El nexo o unión entre la *casación* y el *contencioso administrativo*, deriva en que ambas instituciones constituyen medios o instrumentos de control jurisdiccional de actos de los poderes públicos. Este control jurisdiccional, por otro lado, es la base del estado de derecho sobre el cual se asienta nuestro sistema constitucional democrático.

En efecto, los medios o instrumentos del control jurisdiccional de los actos de los poderes públicos, son los siguientes:

1. La acción de nulidad por inconstitucionalidad que se ejerce contra los actos legislativos, o de gobierno.
2. El recurso de casación que se ejerce contra actos judiciales, y
3. El recurso contencioso administrativo que se intenta contra actos administrativos, o la actividad de la Administración.

Estos tres medios de control presentan las siguientes notas comunes:

- a) Se trata de medios jurisdiccionales o judiciales, por cuanto su conocimiento se atribuye a órganos judiciales, conforme se deduce de lo que establecen los artículos 204, 206 y 215 de la Constitución.
- b) Su objeto lo constituyen actos emanados del Poder Público: legislativos, de gobierno, judiciales y administrativos, respectivamente, y
- c) Su finalidad es la del control de la legalidad y la legitimidad, en su sentido amplio, de los actos de los poderes públicos: legislativo, ejecutivo y judicial.

Pues bien, estas tres notas comunes, ponen de relieve las relaciones que hacen comparables la *casación* y el *contencioso administrativo*. Ambos institutos jurídicos son *medios de control jurisdiccional de actos de los poderes públicos cuya finalidad es la de la revisión de la legalidad y la legitimidad de dichos actos*. Sin embargo, no tienen ni participan de la misma naturaleza, por lo que, presentando semejanzas, también tienen grandes diferencias. Dándose así, lo necesario para su estudio comparativo: sus relaciones y sus diferencias.

2. *El principio de la legalidad*

Se habla del concepto de la legalidad, pero, más que un concepto es un verdadero *principio*, porque viene a ser la condición primaria de la actuación jurídica de los poderes públicos, porque éstos no pueden actuar sino legalmente.

Por otra parte, por principio de la *legalidad*, no debe entenderse únicamente la "ley formal", sino el "*bloque de la legalidad*", dentro del cual se encuentran el "*Ordenamiento Jurídico*" y "*Los Principios Generales del Derecho*", como lo ha aclarado la Corte Suprema de Justicia en Pleno, en su histórica sentencia de 18 de enero de 1966¹.

Desde otro orden de ideas, el principio de la legalidad, dado su carácter de condición imperativa de la actuación pública, da lugar a una relación dialéctica entre la norma aplicable y el hecho o situación contemplada en la misma, cuyo resultado debe en consecuencia, ser una conducta ajustada a esa norma por parte de los poderes públicos².

Finalmente, las conductas a través de las cuales los poderes públicos pueden desconocer o vulnerar el principio de la legalidad, conducen como consecuencia a la *casación* y al *contencioso administrativo*, por ello, ambas instituciones tienen naturaleza revisora, o carácter revisor.

3. *El concepto de Contencioso Administrativo*

En Venezuela, en pocas palabras, contencioso administrativo es *una jurisdicción especial, diferente de la ordinaria, cuyo objeto es la anulación de los actos administrativos, la declaratoria de la responsabilidad de la administración y el restablecimiento de los derechos subjetivos lesionados por la actividad administrativa*. Definición que es posible extraer del artículo 206 de la Constitución.

De esta definición, se concluye que además de una función de control, el contencioso administrativo cumple también una *función de justicia*. Es por ello, que se ha afirmado que la jurisdicción contencioso administrativa "hace definitivo el ordenamiento jurídico, controla el ejercicio de las competencias y procura finalmente la seguridad jurídica"³.

1. Ver Antonio Moles Caubet, *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Colección Estudios Jurídicos Nº 10, Editorial Jurídica Venezolana, 1981, pág. 11.

2. *Op. cit.*, pág. 12.

3. G. Scelle, citado por Antonio Moles Caubet, *op. cit.*, pág. 13.

Estas funciones en términos generales, también cabe asignarlas a la Casación, puesto que esta "ataca la sentencia para restaurar el derecho"⁴.

Establecido pues, que la *casación* y el *contencioso administrativo* presentan relaciones por ser ambos medios de control jurisdiccional, cuyo objeto y finalidad son semejantes, así como su función, pasemos a compararlos.

II. DIFERENCIAS SUSTANCIALES O CONCEPTUALES

1. *La doble característica del contencioso administrativo*

La diferencia fundamental de concepto entre la *casación* y el *contencioso administrativo*, estriba en la asimilación que la Constitución, y luego la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como Ley provisional de lo contencioso administrativo, han hecho de esta jurisdicción con otras jurisdicciones, y en especial con la ordinaria. En efecto, del artículo 206 del Texto Fundamental y de los artículos 2º, 42 (ordinales 1º, 2º, 3º, 4º, 9º, 10, 11., 12, 15, 16, 17 18 y 23); 131, 181, y 182 (ordinales 1º, 2º, 3º, 4º y 5º), y 185 (ordinales 1º al 6º) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se desprende que esta jurisdicción especial conoce de: demandas de anulación, de demandas acerca de la responsabilidad de la Administración por la reparación de daños y perjuicios y por el pago de cantidades de dinero, y de demandas para restablecer los derechos subjetivos lesionados por la actividad de la Administración.

De esta asimilación al resto de las jurisdicciones, es posible deducir dos notas esenciales del contencioso administrativo que no existen en la *casación*. En efecto, la doctrina ha señalado⁵ que en tal virtud el *contencioso administrativo*, en cuanto a su doble función de garantía de control y de justicia, presenta la característica de ser una jurisdicción plena y de que no se trata de una simple jurisdicción de revisión. Por cuanto se trata de una jurisdicción plena, es posible deducir ante los Tribunales de tal jurisdicción, todas las pretensiones en relación con los actos de la Administración. Plenitud que encuentra su consagración en nuestro país, en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que al regular el contenido de la sentencia que debe dictar el Juez de lo contencioso administrativo, señala que éste declarará si procede o no la nulidad del acto impugnado y determinará los efectos de su decisión en el tiempo. Igualmente, estipula el artículo señalado, que el Juez podrá de acuerdo con los términos de la respectiva demanda "condenar el pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa".

Y en cuanto a que no es una simple jurisdicción de revisión, el *contencioso administrativo* es una verdadera instancia jurisdiccional, es decir, "un auténtico

4. Hernando Morales, citado por José Román Duque Sánchez, como epígrafe de su obra *Manual de Casación Civil*, UCAB, 1979, 2ª Edición.

5. Ver Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen II, Editorial Civitas, Madrid, 1977, págs. 479 a 481.

juicio o proceso entre partes", cuyo objeto son las pretensiones que pueden deducirse respecto de un acto administrativo previo, y no sólo la revisión de éste⁶. No es por tanto, una alzada respecto al acto administrativo, sino un juicio especial relativo a éste, en el cual pueden ventilarse todas las pretensiones que su emisión pueda producir.

La *casación*, por el contrario, no es plena, sino limitada en cuanto a las pretensiones que pueden ser llevadas al Tribunal, y además se circunscribe a revisar una sentencia y a declarar su nulidad "devolviendo el asunto al Tribunal que ha de conocer nuevamente de él, para pronunciar otra sentencia o corregir las faltas del procedimiento"⁷. En este sentido, la *casación* es un medio de impugnación que provoca un examen de la sentencia, condicionada solo a la anulación de una sentencia precedente. Por ello, el Juez de la Casación no conoce de la causa, sino de "un problema distinto cual es el de revisar si la sentencia está o no afectada por los vicios denunciados por el recurrente"⁸.

III. DIFERENCIAS PROCESALES

1. *Formalidad*

El hecho de que la *casación* sea un medio de impugnación de una sentencia, impone formalmente el requisito procesal de que se trate y de que se interponga como un recurso y no por vía de demanda. Nuestro Código de Procedimiento Civil, exige para la casación la forma del anuncio del recurso, ante el Juez que dictó la sentencia, y de su formalización posterior ante el Tribunal que ha de revisar la sentencia (artículos 424 y 429 a 432). El primer requisito, además de materializar el ejercicio del medio de impugnación de la sentencia, tiene como consecuencia, suspender la sentencia contra la cual se haya anunciado (artículo 443 *ejusdem*), y el segundo requisito, la de definir el contenido de la sentencia que debe dictar el Tribunal competente de Casación (artículo 435 *ejusdem*), es decir, el examen de las infracciones en que haya podido incurrir la sentencia recurrida, pero, no el fondo de la controversia.

Por el contrario, por no ser el contencioso administrativo un medio de impugnación, formalmente supone una demanda que materializa una pretensión. Por ello, lo contencioso administrativo es una especie del género acción o petición dirigida a los organismos judiciales para defender derechos e intereses, que consagra la Constitución, como un derecho individual de los venezolanos, en el artículo 68. Y constituye además el contencioso administrativo, una especie del género de la función jurisdiccional que se atribuye al Poder Judicial en el artículo 204 del mismo Texto

6. Exposición de Motivos de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa Española de 1956. Ver en E. García Enterría y T. R. Fernández, págs. 483 y 484.

7. Justificación de la Ley de Recurso de Casación de 1876 por P. P. Rojas como Ministro de Relaciones Interiores. Ver *Cien Años de Casación 1881-1981*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas 1982, págs. 145 y 146.

8. Humberto Cuenca, *Curso de Casación Venezolana*, Tomo I, pág. 26.

Fundamental, y que según el artículo 206 *ejusdem*, resulta ser, por tanto, una función jurisdiccional especial.

La formalidad, pues, del contencioso administrativo, dado que éste supone plena jurisdicción respecto de un acto administrativo, y por ende, pretensiones con relación a él, requiere de un juicio. Y por ello la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia impone la vía o forma de la demanda para tales pretensiones (artículos 82, 83, 84, 85, 112, 113, 115, 121, 122, 124, 131, 181 y 185). Por tanto, el contenido de la sentencia del Juez Contencioso Administrativo es también pleno: nulidad del acto demandado, condena de pago de sumas de dinero, reparación de daños y perjuicios y el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por el acto demandada (artículo 131 *ejusdem*).

2. Los poderes del Juez:

Además de las consecuencias anteriores, existen otras de igual importancia. Por ejemplo, por su naturaleza de verdadero juicio, el contencioso administrativo, es una auténtica controversia, y los poderes del juez, por tanto, son plenos y no están limitados “ni en el desarrollo del mismo, ni en su resolución y desenlace”⁹. Ello es tan cierto, que en el contencioso administrativo no sólo se permiten pruebas (artículos 88, 89, 90, 91, 92, 107, 117, 126, 127, 128, 163 y 164 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), sino que incluso el Tribunal puede “evacuar de oficio las pruebas que considere pertinentes”, “solicitar informaciones”, y además, “decidir el juicio si bastaren las pruebas producidas por el actor” (artículos 129 y 167 *ejusdem*).

Por el contrario, en *casación*, no se plantea una controversia sino una cuestión diferente, la revisión de la sentencia de acuerdo a los vicios denunciados por el recurrente. Razón por la cual, en el procedimiento de *casación* no hay período probatorio, sino que las pruebas son impertinentes porque no hay hechos que probar. Tampoco puede el Tribunal de Casación ordenar de oficio la evacuación de prueba alguna, aun cuando por excepción conozca del establecimiento y apreciación de los hechos por parte de los jueces sentenciadores, porque se hubiere alegado infracción de regla legal expresa para valorar el mérito de la prueba. En estos casos, se limita sólo a declarar que los jueces admitieron o apreciaron pruebas improcedentes o irregulares, o basaron sus apreciaciones en falso supuesto, pero, no debe ni puede el Juez de Casación, ordenar ni permitir la evacuación de probanzas para establecer o apreciar él mismo los hechos indebidamente probados por los sentenciadores de instancia, porque le está expresamente prohibido por el artículo 435 del Código de Procesamiento Civil.

Dentro del mismo orden de ideas, tratándose de un juicio, el contencioso administrativo está regido de una manera mitigada por el principio dispositivo, de allí que también, en un sentido el Juez actúa a instancia de parte, conforme lo prevé el artículo 82 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sin embargo, los casos en que puede proceder de oficio son bastante amplios, e incluso, puede decidir

9. E. García de Enterría y T. R. Fernández, *op. cit.*, pág. 480.

cuestiones no planteadas por las partes sin que por ello incurra en extra o ultra-petita. En efecto, el Juez contencioso administrativo interviene directamente en el juicio, controla el procedimiento y sus actos y actúa de oficio, así por ejemplo.

a) El Juez contencioso administrativo puede examinar de oficio, *in limine litis*, las demandas y por consiguiente, rechazarlas si no se cumplen los presupuestos procesales o no llenan los requisitos constitutivos de la acción, o sea, cuando exista incompetencia por la materia, falta de representación del actor, falta de cualidad del demandante, prohibición legal de admitir la acción, cosa juzgada, caducidad de la acción, falta de documentos fundamentales de la demanda, defectos de forma y acumulación demandada, conforme lo permiten los artículos 84, 115 y 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

b) Los jueces contenciosos administrativos están facultados para reducir los plazos de los juicios en casos urgentes, y para sentenciar sin más trámites, de acuerdo a la potestad que les confiere el artículo 135 *ejusdem*. Incluso, en los asuntos de mero derecho pueden suprimir la relación y los informes, según lo prevé dicho artículo.

c) Dichos jueces pueden declarar terminado el lapso probatorio, para agilizar el proceso, y continuar el procedimiento cuando no hubiere pruebas por evacuar o cuando para decidir bastaren las producidas por el actor, en virtud de la autorización que les otorga el artículo 129 *ejusdem*, en su último párrafo. También, cuando la naturaleza del caso lo exija, pueden prorrogar el término de evacuación por quince audiencias más (artículo 127 *ejusdem*).

d) Los jueces de referencia no sólo deben resolver las cuestiones planteadas en la demanda, sino que cuando se trate de vicios de orden público en las sentencias apeladas que conozcan comoalzada, o en los actos demandados, pueden apreciarlos de oficio y declararlos, a objeto de no dejar firmes dichas sentencias o válidos tales actos; cuestión ésta que se deduce de los artículos 82 y 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

e) Desde el punto de vista probatorio, ya se señaló que el Juez contencioso administrativo no es pasivo, sino que tiene participación a través de la potestad que se le confiere de solicitar informaciones y de ordenar de oficio la evacuación de pruebas pertinentes, según lo contemplan los artículos 129 y 167 *ejusdem*, y además, de intervenir en la evacuación de algunas pruebas, por ejemplo, puede hacer preguntas a las autoridades o representantes legales de la República sobre hechos de que tengan conocimiento personal y directo, de acuerdo a la previsión del artículo 89 de la citada Ley.

f) En caso de recursos de hecho, cuando éste se introduzca sin el testimonio indispensable para decidir, el Juez contencioso administrativo de alzada debe darlo por introducido y fijará un término breve y perentorio dentro del cual debe presentarse aquél. Y en los casos en que declare con lugar el recurso de hecho y el testimonio fuere bastante para ello, entrará a conocer del fondo del asunto, oyendo previamente a las partes (artículo 98 *ejusdem*).

g) Los jueces contenciosos administrativos pueden crear procedimientos *ad hoc*, cuando no existen ni en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia o en las

Leyes nacionales un procedimiento especial a seguir, porque ello se lo permite el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. También a su criterio pueden resolver como incidencias las defensas o excepciones opuestas en el curso de los juicios contenciosos administrativos, o en el fondo, en la sentencia definitiva, por la facultad que le otorga el artículo 130 *ejusdem*.

En cuanto a los poderes del Juez de Casación, respecto a la dirección y desarrollo del procedimiento, son muy limitados y restringidos, lo mismo que en cuanto a las cuestiones a resolver en su sentencia. En efecto, ni siquiera en *limine litis* puede pronunciarse sobre la inadmisibilidad de un recurso, sino al fin del procedimiento, en la respectiva sentencia, aunque le conste que el recurso ciertamente no debió ser admitido. Tampoco pueden reducir los lapsos del procedimiento sino que estos tienen que transcurrir fatalmente, una vez formalizado el recurso de Casación, aunque las partes no gestionen o actúen.

Desde otro orden de ideas, desde el punto de vista del contenido de la sentencia el Juez de la Casación, al contrario, del Juez contencioso administrativo, está limitado por las denuncias contenidas en el escrito de formalización. Mientras que éste último Juez puede apreciar de oficio, como se afirmó, violaciones de orden público aún no señaladas en la demanda, es decir, en interés de la Ley o del principio de la legalidad, puede declarar nulo un acto por un motivo diferente a los que se expresan en la demanda. En nuestro sistema de *casación*, no existe consagrada la llamada "*casación en interés de la ley*", porque la facultad que otorga al Juez de Casación el último aparte del artículo 435 del Código de Procedimiento Civil, de advertir a los jueces sentenciadores el quebrantamiento de alguna disposición legal expresa o de la aplicación falsa de alguna ley, sin que tales infracciones se hayan alegado, con el fin de conservar la integridad de la legislación y la uniformidad de la jurisprudencia, no producen la nulidad del fallo recurrido, como lo ha aclarado la jurisprudencia de la propia Corte de Casación Civil¹⁰.

En cuanto al aspecto probatorio en el recurso de casación no se permiten pruebas, sino que aquél se limita al examen de la sentencia recurrida y por excepción, al de aquellas probanzas que bajo denuncias de infracción de reglas expresas para valorar el mérito de las pruebas se hayan hecho en la formalización, pero propiamente no hay promoción y evacuación de tales pruebas, porque no se trata de un juicio. La única posibilidad de que exista actividad probatoria en el recurso de casación está referida exclusivamente a lo atinente a la demostración de la imposibilidad de formalizar el recurso dentro del lapso legal, por casos de fuerza mayor, y para evitar así la declaratoria de perencimiento de dicho recurso. Posibilidad limitadísima y excepcional prevista en el artículo 482 del Código de Procedimiento Civil, pero que no alcanza al objeto del recurso mismo, ni a la controversia del fondo. Y

h) Tampoco puede el Tribunal de Casación, al declarar con lugar un recurso de hecho, aunque el testimonio presentado fuera suficiente, entrar a conocer de la revisión de la sentencia recurrida, porque es necesario que el recurrente mediante la formalización fije los límites del contenido de la decisión que debe dictar el Juez casacionista.

10. Ver auto de fecha 02-01-69 en J. R. Duque Sánchez, *op. cit.*, pág. 281.

3. *Los efectos del contencioso administrativo*

Finalmente, en cuanto a los efectos que producen la *casación* y el *contencioso administrativo*, y en particular, el *contencioso administrativo de anulación*, existen diferencias notables. En efecto, por tratarse la *casación* de un medio de impugnación, produce la suspensión de la ejecución de la sentencia contra la cual se anunció el recurso (artículo 443 del Código de Procedimiento Civil). Por el contrario, las demandas de nulidad de los actos administrativos no suspenden la ejecución de estos. Sin embargo, tales actos pueden ser suspendidos por el Juez de lo contencioso administrativo, si así lo permite la Ley, por ejemplo cuando esta prevé que con una fianza pueda suspenderse, o cuando la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva. Para ello, puede exigir el Tribunal caución para garantizar las resultas del juicio; todo ello por estar contemplado en el artículo 134 y 170 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

IV. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE CASACION Y DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Tanto en *casación* como en *contencioso administrativo*, la anulación es total y no parcial. El fallo casado como el acto anulado lo son en su totalidad. La diferencia entre ambas sentencias estriba en que la de *casación* no juzga el mérito de la controversia, es decir, no da la razón al recurrente en el fondo, sino si la sentencia recurrida debe ser o no anulada. Por ello, la doctrina ha expresado "Si la *casación*, además de lo bien fundado del recurso, se ocupara de lo bien fundada de la acción, desvirtuaría su función"¹¹. Por el contrario, si el Juez contencioso administrativo declara la nulidad del acto demandado, es porque reconoció la razón al demandante y que tal acto lo lesionaba, y por ello puede también establecer la responsabilidad por daños y perjuicios de la Administración, o su obligación de pagar sumas de dinero a aquél, y restablecer situaciones jurídicas violadas. Por otro lado, la sentencia de Casación obliga en el proceso del cual se dictó a los jueces que deben fallar nuevamente en la causa o que deban reponer el procedimiento, con la consuencia de que serán nulos la nueva sentencia y los autos que contradigan lo decidido por Casación, como lo advierte el artículo 439 del Código de Procedimiento Civil. Por ello, más que a las partes del juicio, obliga a los sentenciadores, y reviste el carácter de cosa juzgada sólo en orden a lo resuelto en el recurso mismo, es decir, únicamente respecto a la denuncia acogida o rechazada, pero no en lo atinente al objeto del juicio¹².

Pues bien, en materia contencioso administrativa, en los casos de pretensiones de condena contra la Administración como consecuencia de la nulidad de un acto administrativo, evidentemente que la decisión relativa a tal condena es ley entre las partes, y por tanto, cosa juzgada formal y material, únicamente entre ellas. Ahora

11. José Román Duque Sánchez, *op. cit.*, pág. 268.

12. Ver Sentencia de la Corte de Casación Civil de fecha 27-07-71.

bien, respecto a las decisiones acerca de la nulidad del acto demandado, se debe precisar si la sentencia tiene efectos constitutivos o mero declarativos. Así por ejemplo, si en la demanda se solicitó del Tribunal la declaratoria de nulidad y como consecuencia de ella el nacimiento, modificación o extinción de relaciones jurídicas, que antes no existían, en ese caso, el fallo tiene naturaleza constitutiva y por ello, sus efectos serán absolutos. Por el contrario, si la sentencia desestimó la pretensión de nulidad, y declaró la firmeza del acto demandado y de las relaciones jurídicas preexistentes, su naturaleza es declarativa y sus efectos, entonces, serán relativos o interpartes¹³.

Además, los autores han expresado que el evidente interés público involucrado en esas acciones contencioso administrativas de nulidad, la representación de la sociedad, a través de la presencia obligatoria del Ministerio Público y el hecho de que en esos procedimientos el emplazamiento de los interesados se hace públicamente por Carteles, permiten otorgar efectos frente a terceros a las sentencias constitutivas que anulen actos administrativos¹⁴.

Por último, dependiendo del objeto de la pretensión de nulidad, el Juez contencioso administrativo puede anular el acto y reenviar el asunto a la Administración para que sustituya el acto anulado, o sustituirse a la Administración reformando el acto o la decisión anulada conforme se desprende del artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Por el contrario, el Tribunal de Casación, al anular la sentencia debe devolver el asunto al Juez sentenciador para que vuelva a fallar según lo decidido por la Casación, o para que reponga el juicio, por cuanto así lo estipula el artículo 436 del Código de Procedimiento Civil.

V. ASPECTOS COINCIDENTES ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL JURISDICCIONAL

Existencialmente no es posible asimilar la *casación* y el *contencioso administrativo*, como pudo observarse al señalar sus diferencias conceptuales y procesales. Sin embargo, en ambos existen aspectos parecidos, que señalaré a continuación:

1. *La especial legitimación de los interesados*

Uno de los requisitos para recurrir en Casación, es el tener la condición de *recurrente legítimo*, y éste es quien haya sido parte en el juicio, y no quien tenga un mero interés. De allí que los terceros que no hubieran apelado, a pesar de tener interés inmediato en el objeto o materia del juicio, no pueden recurrir a *casación*.

En el *contencioso administrativo de anulación*, para demandar la nulidad de los actos de efectos generales, es necesario haber sido afectado en sus derechos o intereses, y cuando se trata de actos de efectos particulares, su nulidad sólo puede demandarla quien tenga un interés personal, legítimo y directo en que el acto sea

13. Ver Ezra Mizrachi, "Efectos y Ejecución de la Sentencia del Juez Contencioso Administrativo", en la obra Conjunta *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, U.C.V., 1979, págs. 262 a 267.

14. Leopoldo Márquez Añez, "Aspectos Procedimentales en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia", *Obra conjunta citada*, págs. 225 a 228.

anulado. Es decir, también se requiere un *demandante legítimo* (artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

Sin embargo, en el *contencioso administrativo de anulación*, los terceros pueden concurrir al juicio para coadyuvar a la demanda o para oponerse a la misma, y por tanto, hacerse parte, para lo cual deberán también reunir las mismas condiciones que se exigen al accionante o demandante (artículos 116, 125, 126 y 137 *ejusdem*).

2. El objeto de ambos medios de control jurisdiccional

La *casación* es un medio de impugnación de actos emanados de un órgano del poder público como lo son los tribunales de última instancia. Igualmente, el objeto del *contencioso administrativo*, y específicamente del *contencioso administrativo de anulación*, son actos producidos por órganos del poder público: las autoridades u organismos de la administración.

Desde otro orden de ideas, los actos objetos de la *casación* son sentencias, mientras que los del *contencioso administrativo de anulación*, son actos administrativos. Las primeras tienen que ser sentencias definitivas, o interlocutorias con fuerza de definitivas que imposibiliten la continuación del juicio, o que fueren confirmatorias de alguna providencia que causare daño irreparable por la definitiva, conforme lo expresa el artículo 418 del Código de Procedimiento Civil. Igualmente, los segundos, o sea, los *actos administrativos* deben ser definitivos porque resolvieron en vía administrativa un asunto y pusieron fin al mismo. A estos actos se refiere la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en sus artículos 62 y 85.

Pero también, constituyen objeto del *contencioso administrativo de anulación* los actos de trámite o interlocutorios que impidan la continuación del procedimiento o la obstaculicen, o que se prejuzguen de definitivos, conforme lo aclarara el artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el artículo 85 ya citado¹⁵. También se asimilan a actos definitivos los que causen indefensión¹⁶.

En materia de *casación* no son recurribles las sentencias definitivas o interlocutorias que se hubieren ejecutoriado, por no haberse interpuesto el recurso de apelación, o el de hecho en su caso, o que sean inapelables (artículo 423 del Código de Procedimiento Civil). Igualmente, en el *contencioso administrativo de anulación*, no pueden ser accionados en nulidad los actos en contra de los cuales no se interpusieron los recursos administrativos que ponen fin a la vía administrativa, es decir, que hubiera causado estado por ese motivo (artículo 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y artículo 124, ordinal 2º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

15. Actos de trámite con fuerza de definitivos serían: 1) Los que ponen fin al procedimiento, dentro de ellos, p. e., aquel que declare inadmisibles un recurso (art. 86). 2) Los que imposibiliten la continuación del procedimiento, p. e., el que niega el carácter de interesado a un solicitante o recurrente, o el que objeta las correcciones que el solicitante hizo a su solicitud después que se le advirtió de que la corrigiera (art. 50). Y aquellos que se prejuzgan de definitivos serían, p. e., el que declare desistida una solicitud (art. 63), o perimido un procedimiento administrativo (art. 64).

16. P. e., el que niega una prueba, o el que califique de confidencial un documento para evitar que sea leído, copiado o solicitado su certificación (artículos 58 y 59).

3. *La no firmeza de los actos controlados*

Para que el recurso de *casación* sea admitido es necesario que no hubiere precluido el término para ejercerlo, de modo que la sentencia de última instancia no se hubiera convertido en firme. Término que viene dado por el lapso del anuncio de diez audiencias a que se contrae el artículo 424 del Código de Procedimiento Civil.

También en el *contencioso administrativo de anulación* es necesario que el acto administrativo definitivo no hubiere adquirido firmeza, por haber caducado el lapso de seis meses o de treinta días, según se trate de un acto permanente o temporal, respectivamente, según lo determine el artículo 139 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

4. *Los motivos*

El recurso de *casación* se fundamenta en la denuncia de los vicios de fondo o de forma en que haya podido incurrir la sentencia recurrida. Es decir, la *casación* procede por infracción de Ley (artículos 420 del Código de Procedimiento Civil) y por quebrantamiento de forma (artículo 421 *eiusdem*).

El *contencioso administrativo de anulación*, se fundamenta en los vicios de ilegalidad del acto demandado, en los cuales se incluyen tanto los que afectan su fondo como su forma, en concreto por violaciones de la legalidad material y formal.

Ambos motivos o fundamentos, tanto de la *casación* como del *contencioso administrativo de anulación*, dan lugar a la nulidad del acto judicial recurrido o del acto administrativo demandado, solo que en cuanto ese efecto, en materia de *casación* la nulidad es una sola, con efectos hacia el futuro; mientras que en el *contencioso administrativo de anulación*, existen dos clases de nulidad: la absoluta y la relativa. La primera con efectos hacia el pasado y la segunda para el futuro (artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

Ahora bien, dentro de los motivos de *casación* por infracción de Ley, existe la incompetencia en razón de la materia, que el ordinal 1º del artículo 420 del Código de Procedimiento Civil, denomina *abuso de poder*. Por lo que respecta al *contencioso administrativo de anulación*, uno de los motivos de la nulidad absoluta de los actos administrativos, es la manifiesta incompetencia del funcionario, la cual, sin lugar a dudas, una de ellas es la atinente a la materia (artículo 19, ordinal 4º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

Otro caso de CASACION por infracción de Ley, es la *usurpación de funciones*, que ocurre cuando el Juez invade la esfera de autoridad de otro funcionario (ordinal 2º del artículo 420 ya citado). En materia del *contencioso administrativo* también existe el vicio de ilegalidad de incompetencia por usurpación de funciones, la cual es de orden constitucional, y que se incluye en los casos de incompetencia manifiesta (artículo 19, ordinal 4º).

El quebrantamiento de la cosa juzgada es un motivo de *Casación* por infracción de Ley (artículo 420, ordinal 3º), y en el *Contencioso Administrativo de Anulación*,

la decisión que contradiga un acto precedente de carácter definitivo es nulo absolutamente por violación de la cosa juzgada administrativa (artículo 19, ordinal 2º).

La infracción de Ley expresa en *Casación* resume los motivos de nulidad de las sentencias que violen los diferentes textos legales (artículo 420, ordinal 4º). Y en *Contencioso Administrativo* la contrariedad del Derecho en general de que habla el artículo 206 de la Constitución, constituye fundamento de la anulación de los actos administrativos. En ambos casos, como aplicación del principio de la legalidad de que hablamos al comienzo.

Por otro lado, en cuanto a los motivos de *Casación*, por quebrantamiento de la forma, la sentencia que produzca indefensión o menoscabe el derecho de defensa resulta casada o anulada (artículo 421, ordinal 3º del Código de Procedimiento Civil). Y en lo que respecta al *Contencioso Administrativo de Anulación*, la indefensión que produce la nulidad absoluta, es la prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido (artículo 19, ordinal 4º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

En lo que se refiere al motivo de *Casación* de forma que atiende al incumplimiento de los requisitos de la sentencia señalados en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, por el fallo recurrido, es necesario aclarar que tales requisitos no son exigibles estrictamente a las decisiones administrativas, por no tratarse de sentencias, y porque en el procedimiento administrativo no rige el principio dispositivo y de la congruencia, sino que el funcionario puede decidir cuestiones no alegadas por los interesados.

Sin embargo, al igual que procede la nulidad de las sentencias que no puedan ejecutarse, como motivo de *Casación* por quebrantamiento de la forma (artículos 162 y 421, ordinal 1º del señalado Código), también en el *Contencioso Administrativo* son nulos los actos administrativos cuyo contenido sea de imposible ejecución (artículo 19, ordinal 3º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

Finalmente, en la llamada *Casación* sobre los hechos, uno de los motivos de la nulidad de las sentencias es el falso supuesto en que los jueces basaron sus apreciaciones (artículo 435, ordinal 3º del Código de Procedimiento Civil). Pues bien, también en el *Contencioso Administrativo de Anulación*, constituye fundamento de la nulidad de los actos administrativos del falso supuesto, o error en los motivos, en que los funcionarios se basaron para dictar la decisión administrativa demandada (artículo 20 de la Ley Orgánica citada).