



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Magistrada Ponente: **BÁRBARA GABRIELA CÉSAR SIERO**
Exp. Nro. 2019-0069

Adjunto al Oficio Nro. 2019-0133 de fecha 13 de febrero de 2019, recibido en esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el 7 de marzo del mismo año, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo remitió el expediente identificado con el alfanumérico AP42-G-2017-000181 (nomenclatura interna de ese órgano jurisdiccional), contentivo de la demanda de nulidad ejercida por el abogado Félix Enrique Carrasquel Pérez, inscrito en el INPREABOGADO bajo el Nro. 128.685, actuando en el carácter de apoderado judicial de la ciudadana **JULIA CRISTINA CARRASQUEL MÁRQUEZ**, titular de la cédula de identidad Nro. 20.803.518, contra los actos administrativos contenidos en las notificaciones electrónicas S/N del 15 de julio de 2016 y 7 de junio de 2017, en ese orden, emitidos por la **COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE DIVISAS (CADIVI)**, hoy **CENTRO NACIONAL DE COMERCIO EXTEERIOR (CENCOEX)**, mediante los cuales: *i*) se aprobó la Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) Nro. 19358318; y *ii*) se negó la Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) Nro. 19616149, respectivamente, solicitadas por la accionante de autos.

Dicha remisión se realizó en virtud de haberse oído en ambos efectos el recurso de apelación interpuesto por la representación en juicio de la accionante contra la sentencia definitiva Nro. 2018-0373 proferida por la mencionada Corte el 27 de septiembre de 2018, que declaró: *i*) sin lugar el recurso de apelación interpuesto por la actora contra la decisión del Juzgado de Sustanciación de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo que declaró inadmisibile la demanda de nulidad respecto al acto relativo a la aprobación de la solicitud de Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) Nro. 19358318; y *ii*) sin lugar la referida demanda de nulidad en relación a la negativa de la Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) Nro. 19616149.

El día 19 de marzo de 2019, se dio cuenta en Sala, se designó ponente a la Magistrada **BÁRBARA GABRIELA CÉSAR SIERO**, y se fijó un lapso de diez (10) días de despacho para fundamentar la apelación.

En fecha 9 de abril de 2019, la parte apelante consignó escrito de fundamentación a la apelación ejercida. No hubo contestación.

Por auto del 13 de mayo de 2019, la causa entró en estado de sentencia.

Realizado el estudio del expediente, esta Sala pasa a decidir, conforme a las siguientes consideraciones:

I DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS IMPUGNADOS

Mediante notificación electrónica S/N de fecha 15 de julio de 2016, el sistema automatizado de la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), hoy Centro Nacional de Comercio Exterior (CENCOEX), dio respuesta a la solicitud de la parte actora respecto a la Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) Nro. 19358318, de la manera siguiente:

“(...) La Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), le informa que la Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) correspondiente a la solicitud Nro. 19358318 tramitada conforme a la Providencia Nro. 116 que establece los Requisitos y Trámites para la Solicitud de Autorización de Adquisición de Divisas destinadas al pago de actividades académicas en el exterior, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 40.200 de fecha 3 de julio de 2013, fue aprobada por los siguientes montos y conceptos:

Manutención:

Monto 4853.33

Motivo: DESDE EL 24 DE AGOSTO HASTA EL 15 DE DICIEMBRE DE 2015.

Matrícula:

Monto: 22854

Motivo: DESDE EL 24 DE AGOSTO HASTA EL 15 DE DICIEMBRE DE 2015.

Seguro:

Incluida en la matrícula:

‘visto que el monto aprobado por el concepto de matrícula incluye la cantidad correspondiente al precio del seguro médico estudiantil, según se evidencia de la documentación consignada’.

Resumen de Montos:

Manutención: 4853.33

Matrícula: 22854

Seguro: 0

(…)”.

Asimismo, mediante notificación electrónica S/N de fecha 7 de junio de 2017, la mencionada Comisión resolvió acerca de la solicitud de Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) Nro. 19616149, de la forma siguiente:

“(...) El Centro Nacional de Comercio Exterior (CENCOEX), le informa que niega la Autorización de Adquisición de Divisas (AAD), correspondiente a la solicitud Nro. 19616149, de conformidad con la Providencia Nro. 116 que establece Los Requisitos y Trámites para la Solicitud de Autorización de Adquisición de Divisas destinadas al pago de actividades académicas en el exterior publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 40.200 de fecha 3 de julio de 2013, debido a las causas siguientes:

En atención a lo establecido en el artículo 8 de la mencionada Providencia Nro. 116, el otorgamiento de la autorización está sujeto a la disponibilidad establecida por el Banco

Central de Venezuela y las prioridades determinadas por el Ejecutivo Nacional mediante Decreto Nro. 2.320 publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 37.644 de fecha 06/03/2003, a través del cual se establecen los Lineamientos Generales para la distribución de divisas, siendo que en la actualidad la asignación de divisas atiende a tales prioridades (...)”.

II DE LA DEMANDA DE NULIDAD

En fecha 24 de octubre de 2017, el abogado Félix Enrique Carrasquel Pérez, actuando en el carácter de apoderado judicial de la ciudadana Julia Cristina Carrasquel Márquez, ambos previamente identificados, interpuesto ante la Unidad de Recepción y Distribución de Documentos (U.R.D.D.) de las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo demanda de nulidad con solicitud de medida cautelar de suspensión de efectos contra los actos administrativos previamente identificados, en los términos que a continuación se exponen:

Indicó que su representada “(...) comenzó sus estudios de educación superior en la carrera de Antropología Social y Cultural en Clark University, universidad ubicada en la ciudad Worcester en el estado de Massachusetts en los Estados Unidos de Norteamérica, en agosto del año 2012. Todo ello en concordancia con lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación desde el año 2001, posteriormente, confirmado, en el Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, en donde supeditaban la aprobación de divisas a realizar estudios superiores con carácter humanista para lograr ‘el mayor beneficio en el orden social en nuestro país’ y además, siguiendo el mismo espíritu (sic), también en la misma línea de la Resolución 3.147 de fecha 17 de abril de 2012, emanada del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (...)”. (Sic).

Explicó que su mandante “(...) apegó su conducta al requerimiento estatal, cumplió con su deber ciudadano presentando todos los recaudos y escogiendo una carrera de acuerdo con las exigencias del Ejecutivo Nacional, en otras palabras, obró conforme a lo ordenado por el Estado, por lo que mal podría el mismo Estado, posteriormente, desconocer su propio mandato para sancionar y reprochar la conducta del ciudadano ajustada a lo que el mismo Estado pautó (...)”.

Puntualizó que “(...) durante los primeros tres años, los recursos fueron suministrados por la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI) y posteriormente por el Centro Nacional de Comercio Exterior (CENCOEX), todo de acuerdo con la Providencia Número 116, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 40.200, de fecha 3 de julio de 2013, referida a los requisitos y trámites para la solicitud de Autorización de Divisas destinadas al pago de actividades académicas en el exterior (...)”.

Añadió que “(...) la Universidad ha permitido la finalización de los estudios, a ruego de [su] representada, pero sujeta la entrega del título universitario y demás recaudos de ley, al pago pendiente de lo adeudado por concepto de matrícula, que asciende a la cantidad de Cuarenta y Un Mil Doscientos Catorce Dólares con Diecinueve Céntimos (US\$ 41.214,19) (...)”. (Agregado de la Sala).

Sostuvo que su representada manifestó a la mencionada “(...) Universidad que tenía mucha confianza que el ente administrativo encargado en nuestro país, suministraría las divisas para el pago de la deuda

estudiantil. También, había explicado que cumplido con toda la normativa especial que regulaba esa actividad educativa, a saber, primero la carrera escogida pertenecía al grupo de estudios universitarios prioritarios, segundo, la Administración (Ejecutivo Nacional), hizo una exhaustiva selección de los estudiantes en el país; y tercero, aprobaron el traslado de los estudiantes beneficiados a otros países, pagando directamente a la universidad los semestres y entregándoles los recursos para su manutención. Todo esto se hizo por varios años, en forma consecutiva y dentro del plazo legal permitido (...)”.

Destacó que su poderdante “(...) *cumplió con todas las normas que el mismo Estado impuso, se graduó en la universidad con méritos, de manera que no hay dudas del cabal cumplimiento de su obligación y del compromiso que el Estado venezolano tiene (...)*”, en este caso.

Respecto a los montos acordados por la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), denunció que luego en fecha 15 de julio de 2016, en la solicitud de Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) Nro. 19358318, por los conceptos de “*manutención*” y “*matrícula*”, por las cantidades de “(...) (US\$ 4.853,33) (...) [y] (US\$ 22.854) (...)”, la propia Administración Cambiaria “(...) *no permit[ió] adquirir cantidad alguna. Lo que se convierte en la práctica a una negación de lo solicitado (...)*”. (Agregados de la Sala).

Asimismo, señaló que el 7 de junio de 2017 su mandante recibió “*un segundo acto*”, (respuesta a la solicitud de Autorización de Adquisición de Divisas Nro. 19616149), por lo que el día 20 de igual mes y año, ejerció un recurso de reconsideración contra este.

Sostuvo que “(...) *el monto de divisas autorizadas ascendió a la cantidad de Ciento Sesenta y Ocho Mil Quinientos Setenta y Cinco Dólares con Sesenta y Siete Céntimos (US\$ 168.575,67), durante el tiempo de la carrera (...)*”, no obstante aún su representada está “*pendiente por recibir*” otras cantidades.

Denunció que la Administración Cambiaria vulneró el principio de confianza legítima de su representada ya que “(...) *cuando el Ejecutivo Nacional (...) hace recortes y establece prioridades, es decir, reorganiza sus finanzas como un buen padre de familia, es lo que conocemos como un ajuste económico, pero, bajo ninguna circunstancia, en un Estado Social de Derecho y Justicia, se sacrifica a la familia (...)*”.

Agregó que su poderdante “(...) *se mudó de país, se apartó de su calor de hogar, familia, amistades, se alejó de la seguridad de su entorno íntimo, para emprender un proyecto de vida, en una sociedad totalmente diferente a la nuestra, eso implicó adaptaciones, sufrimientos en silencio, maltratos, discriminación, desencanto, y una serie de sentimientos adversos (...)*”.

En otro orden de consideraciones, valoró su pretensión “(...) *en la cantidad de Cincuenta y Tres Mil Novecientos Veintiocho Dólares con Sesenta y Nueve Céntimos (US\$ 53.928,69) (...)*”.

Finalmente, pidió que se declare la nulidad de los actos administrativos impugnados.

III DEL FALLO APELADO

Mediante sentencia definitiva Nro. 2018-0373 de fecha 27 de septiembre de 2018, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo declaró: *i)* sin lugar el recurso de apelación interpuesto por la actora contra la

decisión del Juzgado de Sustanciación de la aludida Corte que declaró inadmisibile la demanda de nulidad respecto al acto relativo a la aprobación de la solicitud de Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) Nro. 19358318; y *ii*) sin lugar la referida demanda de nulidad en relación a la negativa de la Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) Nro. 19616149, señalando al respecto lo siguiente:

Respecto a la solicitud de Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) Nro. 19358318.

“(...) En fecha 2 de noviembre de 2017 (...) el Juzgado de Sustanciación declaró inadmisibile la demanda de nulidad contra el acto administrativo que dio respuesta a la Solicitud de Adquisición de Divisas (AAD) N° 19358318 en razón de haber sido interpuesto de manera intempestiva.

En fecha 7 de noviembre de 2017, se recibió en la Unidad de Recepción y Distribución de Documentos (U.R.D.D.) de las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo, diligencia suscrita por el Abogado Félix Enrique Carrasquel Pérez mediante la cual apeló de la decisión emanada del Juzgado de Sustanciación. [Posteriormente] el Juzgado de Sustanciación de esta Corte oyó la apelación de la parte demandante y ordenó a la misma la consignación de las copias correspondientes a los fines de abrir el cuaderno separado respectivo.

Para sintetizar, esta Corte en virtud de la economía procesal procederá de conformidad con el artículo 291 del Código de Procedimiento Civil a resolver en una sola decisión el fondo del asunto y la apelación contra la decisión de declarar inadmisibile el recurso de nulidad contra el acto administrativo que dio respuesta a la Solicitud de Adquisición de Divisas (AAD) correspondiente al número 19358318 de fecha 15 de julio de 2016. La decisión dictada por el Juzgado de Sustanciación de esta Corte se basó en los siguientes argumentos:

Que, ‘...De la revisión de las actas procesales que conforman el presente expediente, este Juzgado evidencia que la presente demanda persigue la nulidad del acto administrativo contenido de la solicitud de divisas N° 19358318, el cual tiene como fecha de notificación el 15 de Julio de 2016 (Vid. Folio 7), asimismo, se constató que la parte ejerció recurso de reconsideración en fecha 20 de junio de 2017 (Vid. Folio 9). Siendo ello así, este Tribunal considera conveniente traer a colación lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que establece:

(...)

En atención a la norma, este Órgano Jurisdiccional observa que desde el momento que la parte demandante introdujo el Recurso de Reconsideración, en fecha 20 de junio de 2017 (Vid Folio 9), contra la Solicitud ya indicada, de fecha de 15 de julio 2016 (Vid Folio 7), transcurrió con creces, el lapso de quince (15) días hábiles señalados en la Ley, es decir, que el referido recurso fue interpuesto de manera extemporánea. En consecuencia, este Sentenciador a los efectos de evaluar los requisitos de admisibilidad, específicamente, la caducidad, tomará la fecha de notificación del acto primigenio, esto es, el 15 de julio de 2016.

En virtud de lo expuesto, es menester mencionar lo señalado en el numeral 1 del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que establece:

(...)

‘En consecuencia, visto que en el presente caso, la parte fue notificada del acto administrativo impugnado en fecha, 15 de julio de 2016 e interpuso la presente demanda de nulidad ante la Unidad de Recepción y Distribución de Documentos (U.R.D.D.) de las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo, tal como se observa en el comprobante de recepción que riela en el reverso del folio cuatro (4) del expediente

judicial, en fecha 24 de Octubre de 2017, este Juzgado observa que transcurrió el lapso de ciento ochenta días (180) continuos que tiene la parte demandante para ejercer la vía jurisdiccional, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 numeral 1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que este Juzgador advierte que la presente Solicitud de Adquisición de Divisas (AAD) N° 19358318, ha sido interpuesta de forma intempestiva. Así se decide'

Por su parte, la parte demandante en su escrito de fundamentación de la apelación argumentó que, '...Pensamos que la norma tomada artículo 32, numeral 1, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como referencia, es incorrecta y no debió ser aplicada...'

Que, '...En realidad, no se trata de un acto administrativo formal de efectos particulares, no existe un acto administrativo como tal, no hay una revocación de lo aprobado, tampoco una denegación de lo solicitado, no existe un acto administrativo que haya notificado la Administración Cambiaria, ella aprobó la solicitud de divisas, pero no permitió su adquisición. Podemos inferir que hay dos actuaciones administrativas, la primera de ellas, el acto administrativo de efectos particulares que aprobó la solicitud de divisas, contra la cual no se ejerció impugnación alguna; la segunda, la actuación administrativa, 'Vía de hecho', que impidió en la vida real, la efectiva obtención de divisas, esta segunda actuación fue la que sirvió de base para la impugnación en esta causa (...) el ciudadano Magistrado cuando aplica la consecuencia jurídica de la caducidad sobre el acto administrativo aprobatorio, lo que hace es desmejorar la posición de mi representada, esa solicitud de divisas no la perjudica, al contrario, la beneficia. Pero, por el otro lado, cuando el ciudadano Magistrado, no decide sobre la actuación de hecho de la Administración Cambiaria, no está sentenciando sobre lo demandado, lo que se traduce en una denegación de justicia...'. Finalmente, solicitaron que se declare con lugar el recurso de apelación interpuesto. Evaluado los argumentos expuestos en el recurso de nulidad y en la fundamentación de la apelación, así como el anexo 'B', que corre en el folio siete (07) del expediente judicial; quien decide observa que el Juzgado de Sustanciación incurrió en error al aplicar el artículo 32 numeral 1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, debido a la exposición que la representación judicial de la recurrente hace en su recurso al señalar en su página 2, folio 2 reverso, que el 'Primer acto administrativo impugnado en este acto, aquel identificado como: Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) correspondiente a la solicitud número 19358318, según correo electrónico adjunto, enviado por la Institución, de fecha 15 de julio de 2016 (...) en donde le aprueban a mi representada lo siguiente: (a) Por concepto de Manutención la cantidad de Cuatro Mil Ochocientos Cincuenta y Tres Dólares con Treinta y Tres Céntimos (US\$ 4.853,33), desde el 24 de agosto hasta el 15 de diciembre de 2015, y (b) Por concepto de Matrícula la cantidad de Veintidós Mil Ochocientos Cincuenta y Cuatro Dólares (US\$ 22.854), igualmente, desde el 24 de agosto hasta el 15 de diciembre de 2015.' Sin embargo, entiende esta Corte del análisis de anexo 'B' que corre al folio siete (07) que la respuesta dada por la Administración a la solicitud N° 19358318 fue favorable a la parte demandante; por ello, no se pretendía la nulidad del referido acto, si no la ejecución del mismo. De allí que entiende esta Corte que respecto a la solicitud N° 19358318 la parte impugnante pretendía ejercer contra la Administración una demanda de abstención por no ejecución del acto; la cual debería tramitarse por el procedimiento breve establecido en los artículos 65 y siguientes de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Ahora bien, como quiera que se han acumulado pretensiones que se deberían tramitar por procedimientos distintos y que en atención a las características de cada uno se excluyen entre sí, el Juzgado de Sustanciación debió declarar la inadmisión de este último por inepta acumulación de pretensiones.

No obstante lo anterior, precisa esta Corte que efectivamente la demanda de abstención también se encuentra caduca, conforme con el numeral 3 del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el cual también establece un lapso de ciento ochenta (180) días continuos contados a partir desde el momento en que la Administración incurrió en la abstención. Así en primer lugar, observa esta Corte que desde el momento que la parte demandante introdujo el Recurso de Reconsideración, en fecha 20 de junio de 2017 (Vid Folio 9), contra la Solicitud ya indicada, de fecha de 15 de julio 2016 (Vid Folio 7), transcurrió con creces, el lapso de quince (15) días hábiles señalados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es decir, que el referido recurso de reconsideración fue interpuesto de manera extemporánea. Por lo que debe tomarse el inicio del momento en que la Administración se abstuvo a decidir como la fecha siguiente a la notificación de la respuesta obtenida por correo electrónico, es decir, el 16 de julio de 2016. Por tanto, desde el 16 de julio de 2016 al 24 de octubre de 2017; transcurrió con creces el lapso de ciento ochenta (180) días continuos a los que hace referencia el numeral 3 del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En consecuencia resulta forzoso para esta Corte declarar SIN LUGAR el recurso de apelación interpuesto por el Abogado Félix Enrique Carrasquel Pérez (N° INPREABOGADO 128.685) actuando en su carácter de Apoderado Judicial de la ciudadana Julia Cristina Carrasquel Márquez, y confirmar con la reforma expuesta la decisión del Juzgado de Sustanciación de esta Corte. Así se decide.

Respecto a la pretensión de nulidad del acto administrativo contentivo de la solicitud de Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) Nro. 19616149.

Respecto a la pretensión de nulidad del acto administrativo que dio respuesta a la Solicitud N° 19616149 observa esta Corte que cursa en autos al folio cincuenta y cinco (55) del presente expediente, escrito de fecha 6 de marzo de 2018, suscrita por la Abogada Adriana Mayerlyn Laboris Camacaro (N° INPREABOGADO 108.474) en ejercicio de la representación judicial del Centro Nacional de Comercio Exterior (CENCOEX), mediante el cual presentó los alegatos siguientes:

'...En primer lugar, es necesario precisar que en el presente caso, la parte demandante consignó ante su operador cambiario autorizado los documentos correspondientes a su solicitud número 19616149, en fecha 27 de agosto de 2012, según consta en el acta de consignación de documentos que cursa el expediente administrativo. A este respecto, es importante dejar claro que si bien es cierto que en un primer momento mi representada aprobó a la demandante la solicitud in comento, ello no implicaba que mi representada se encontraba obligada a autorizar la solicitud de AAD, en el transcurso del análisis de la documentación consignada, luego de revisar y analizar la disponibilidad de divisas para ese momento, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Providencia 116, que rige los requisitos y trámites para éste tipo de solicitudes. En consecuencia, mal puede la demandante alegar que era deber de mi representada indicarle que su solicitud se encontraba sujeta a la valoración de la disponibilidad de divisas, en virtud que tal y como se ha dicho ello se encuentra establecido en el artículo 8 de la referida Providencia 116 (...).'

Ahora bien, en el caso sub iudice, observa esta Corte con relación a la solicitud presentada por el Abogado Félix Enrique Carrasquel Pérez, actuando con el carácter de Apoderado Judicial de la ciudadana Julia Cristina Carrasquel Pérez, que el objeto del presente recurso versa sobre la nulidad del acto administrativo de Adquisición de Divisas (AAD) correspondiente a la solicitud N° 19616149, emanado del Centro Nacional de Comercio Exterior (CENCOEX), por medio del cual dicha Administración negó a la ciudadana Julia Cristina Carrasquel Pérez, la adquisición de las divisas solicitadas mediante el acta de consignación de documentos referentes a su solicitud, con los soportes indicados en dicha acta.

Asimismo, observa esta Corte que al folio ocho (8) del presente expediente, cursa acto administrativo N° 19616149 de fecha 31 de mayo de 2017, emanado del Centro Nacional de Comercio Exterior (CENCOEX), dirigido a la ciudadana Julia Cristina Carrasquel Pérez Márquez mediante el cual indicó que, ‘...el Centro Nacional de Comercio Exterior (CENCOEX) le informa que niega la Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) correspondiente a la solicitud Nro. 19616149, de conformidad con la providencia Nro. 116 que establece los Requisitos y Trámites para la Solicitud de Autorización de Adquisición de Divisas destinadas al pago de actividades académicas en el exterior, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 40.200 de fecha 3 de julio de 2013, debido a las causas siguientes: En atención a lo establecido en el artículo 8 de la mencionada Providencia Nro. 116, el otorgamiento de la autorización está sujeto a la disponibilidad establecida por el Banco Central de Venezuela y las prioridades determinadas por el Ejecutivo Nacional mediante Decreto Nro. 2,320, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 37.644 de fecha 06/03/2003, a través del cual se establecen los Lineamientos Generales para la distribución de divisas, siendo que en la actualidad la asignación de divisas atiende a tales prioridades...’. Es preciso para esta Corte, traer a colación, extracto de la sentencia número 00469 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 25 de marzo de 2003, la cual expresó que:

(...)

De manera análoga, esta Corte trae a colación, extracto de la sentencia número 2016-0596 de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo de fecha 26 de octubre de 2016 (caso: Katherine Del Carmen Fernández) la cual señaló que:

(...)

En efecto, se observa que la Administración no actuó en desapego de la normativa aplicable. En consecuencia, resulta manifiesto para esta Corte que el acto administrativo objeto del recurso contencioso administrativo de nulidad no se encuentra viciado de nulidad por las razones alegadas en la presente demanda.

Determinado lo que antecede, esta Corte declara SIN LUGAR el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto conjuntamente con medida cautelar por el abogado Félix Enrique Carrasquel Pérez, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el N° 128.685, actuando con el carácter de apoderado judicial de la ciudadana JULIA CRISTINA CARRASQUEL PÉREZ MÁRQUEZ, contra el acto administrativo dictado el CENTRO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR (CENCOEX), y notificado por medio de correo electrónico el 31 de mayo de 2017, mediante el cual se negó la Autorización de Adquisición de Divisas (AAD), correspondiente a la solicitud N° 19616149. Así se decide.

IV

DECISIÓN

En virtud de lo precedentemente expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela y por autoridad de la Ley, declara:

1. SIN LUGAR el recurso de apelación interpuesto contra la decisión del Juzgado de Sustanciación de fecha 2 de noviembre de 2017.

2. CONFIRMA la decisión emanada del Juzgado de Sustanciación de esta Corte de fecha 2 de noviembre de 2017 que declaró **INADMISIBLE** la demanda de nulidad de la solicitud de Adquisición de Divisas (AAD) N° 19358318, de fecha 15 de julio de 2016.

3. SIN LUGAR el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto conjuntamente con medida cautelar en fecha 24 de octubre de 2017, por el Abogado Félix Enrique Carrasquel Pérez, actuando con el carácter de Apoderado Judicial de la

ciudadana JULIA CRISTINA CARRASQUEL MÁRQUEZ, contra el acto administrativo dictado por CENTRO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR (CENCOEX) que dio respuesta a la Solicitud N° 19616149 (...)

IV FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

En fecha 29 de noviembre de 2017, el apoderado judicial de la ciudadana Juliana Cristina Carrasquel Márquez, ya identificada, presentó escrito de fundamentación de la apelación en el que expuso lo siguiente:

Alegó que la sentencia objeto de impugnación incurrió en “*omisión de procedimiento previo de Ley*”, bajo los fundamentos que a continuación se transcriben:

Que “(...) en [su] libelo de la demanda, [denunció] la nulidad de dos actuaciones administrativas, la primera de ellas, [la denominó] ‘*Vía de Hecho*’ que se corresponde con una actuación administrativa denegatoria, tácita, no formal, sin notificación legal alguna, que tiene su origen en la solicitud de Autorización de Adquisición de Divisas (AAD), número 19358318, que fue aprobada parcialmente el 15 de julio de 2016. [Respecto a la cual su] representada esperó por el resto de lo solicitado pero nunca llegó la notificación. Como la autorización parcial había tomado casi un año, decidió esperar por sus divisas, pero desafortunadamente nunca llegó. Transcurrido el tiempo sin haber recibido autorización faltante, se preguntaba si había sido negada. Cuando el 7 de junio de 2017, recibe la negativa de la siguiente Autorización de Adquisición de Divisas (AAD), número 19616149, segunda actuación administrativa impugnada, es que se percata que la porción pendiente de su anterior solicitud había sido negada. Es decir, de las dos solicitudes hechas, la primera la AAD número 19358318, había sido aprobada parcialmente, pero una porción de ella fue negada, y no fue aprobada, y la segunda (...) había sido negada (...)”. (Sic). (Agregados de la Sala).

Insistió en que la demanda de nulidad está dirigida a impugnar “(...) la negativa de la entrega de divisas de las dos actuaciones denegatorias, la primera de ellas no notificada formalmente (...)”.

Que la representación judicial del organismo demandado “(...) en la audiencia de juicio, 6 de marzo de 2018 dijo que si había enviado vía correo electrónico el acto administrativo denegatorio, formal, pero nunca lo [recibió] (...)”, cuestión que se puede corroborar de la revisión de las actas procesales. (Agregado de la Sala).

Resaltó que “(...) el Juzgador de Sustanciación de la Corte declaró inadmisibles la demanda de nulidad contra el acto administrativo [de] Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) número 19358318 (...) por haber sido, supuestamente, interpuesto de manera intempestiva, Afortunadamente, el Juzgador de la Corte Primera lo corrige y dice que fue un error al aplicar incorrectamente la norma jurídica, sin embargo, al sentenciar sobre el tema, también, a [su] criterio, incurre en otro error, al indicar que [su] petición buscaba la ejecución del acto, a través de un recurso de abstención por no ejecución del acto, lo que debería tramitarse por otro procedimiento, y que la demanda no debió haber sido admitida, por presuntamente existir, una inepta acumulación de pretensiones (...)”. (Agregados de la Sala).

Sostuvo que tanto el Juzgado de Sustanciación y la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo “*yerran en dilucidar hechos, y luego subsumirlos en la norma, cuando se da el acto administrativo autorizatorio, y, a posteriori, no permitir la compra de divisas, se perfecciona la denegación tácita (...)*”. (Sic).

Resaltó que de lo anterior “(...) se concluye que la Administración Cambiaria violó el procedimiento previo de ley, no hay evidencia que haya notificado la negativa de adquirir las divisas (...)”.

Agregó que su representada “(...) se percat[ó] que no recibiría las divisas solicitadas cuando le envían, vía correo electrónico, la negativa de la solicitud de Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) número 19616149 de fecha 7 de junio de 2017 (...)”, por lo cual es en ese momento que “(...) se materializa la vía de hecho, allí es cuando ella reacciona y llega a la conclusión que le negaron la anterior solicitud (...)”. (Añadido de la Sala).

En ese sentido alegó que “(...) de ser esta la posición correcta, significaría entonces que el plazo para intentar el recurso de reconsideración de quince días, comenzaba inmediatamente después de esa notificación, porque como lo hemos dicho, es cuando se materializa el hecho de la negativa. Y efectivamente, presentamos el recurso aludido el 20 de junio de 2017, estando dentro del plazo legal. Por lo que [en] consideración a ello el Tribunal (...) debe declarar con lugar [su] recurso de apelación contra la decisión que inadmite la demanda por caducidad (...)”. (Agregados de la Sala).

Alegó la violación del “derecho a la defensa y al debido proceso”, por cuanto “(...) la Administración Cambiaria viola el procedimiento de ley, coarta el derecho a la defensa del administrado. No puede una persona conocer la negativa de un acto si no es notificada formalmente, y sobre todo si la perjudica. Recuérdese que para el momento de la negativa de la compra de divisas, ya habían transcurrido tres años de haber estado recibéndolas sin problema alguno. [Su] representada tenía la expectativa razonable de recibir las divisas para culminar sus estudios exitosamente, el Estado tenía un compromiso que no podía eludir (...)”. (Agregado de la Sala).

Que “(...) de lo anteriormente expuesto resulta, entonces que en Venezuela, conforme a la Constitución y a las Leyes, como una cuestión de principio la Administración Cambiaria debe ineludiblemente instaurar un procedimiento administrativo formal que garantice el derecho al debido proceso del administrativo antes de revocar un acto administrativo que otorga o declara derechos a su favor (...)”.

Denunció la supuesta “destrucción de la confianza legítima” argumentado al respecto:

Que “la confianza legítima ha sido reconocida como uno de los principios que rigen la actividad administrativa, en el sentido de que cuando las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración y los administrados, se ha creado expectativas, de actuación legítima, la misma debe respetar tales expectativas. Los principios de buena fe y de la confianza legítima, por otra parte, están conectados con el de seguridad jurídica que deben también regir la actividad de la administración del Estado (...)”.

Que “(...) si la Administración Cambiaria actúa en forma tal que vaya contra las deducciones lógicas que derivan de sus propias acciones previas, existe una violación del principio de confianza legítima ya que cuando se alude a la conducta que fomenta la expectativa, la misma no está constituida tan sólo de actuaciones, sino que también se conforma con abstenciones y manifestaciones denegatorias u omisiones voluntarias (...)”.

Que “(...) en resumen, el principio de protección de la confianza legítima rige la relación entre los administrados y el Estado, y por consiguiente éste último debe reconocer la naturaleza legítima de las expectativas basadas en sus propias acciones reiterativas previas, así como respetar dichas expectativas,

prohibiéndosele que las modifique irracional, abrupta o repentinamente y sin advertir sobre los efectos que dichas modificaciones podrían causar (...)”.

Asimismo alegó la *“irrevocabilidad del acto administrativo”* argumentando que *“(…) la representación judicial de la parte demandada, dijo que la solicitudes de divisas realizadas por [su] representada fueron negadas con base a lo establecido en el artículo 8 de la Providencia Administrativa número 116, en la cual se establecen los nuevos requisitos y trámites para la solicitud de Autorización de Adquisición de Divisas destinadas al pago de actividades académicas en el exterior, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, número 40.200, de fecha 3 de julio de 2013, además dijo que el otorgamiento de la autorización estaría sujeto a la disponibilidad establecida por el Banco Central de Venezuela (BCV) y a las prioridades determinadas por el Ejecutivo Nacional, mediante Decreto número 2.320, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, número 37.644, de fecha 6 de marzo de 2003, a través del cual se establecieron los lineamientos generales para la distribución de las divisas, siendo que en ese momento, la asignación de divisas atendía a tales prioridades (...)*”. (Agregados de la Sala).

Igualmente indicó que *“(…) de la lectura del párrafo anterior, [se] extrae que la defensa de la parte demandada se limita a tres aspectos, uno, que [su] representada haya cumplido con los requisitos de la Providencia Administrativa, dos, que el área de conocimiento escogida por [su] representada sea una prioridad del Ejecutivo Nacional, y tres, que, al momento de solicitar las divisas haya disponibilidad. Pues bien, todas las exigencias fueron cumplidas en un 100% no solamente durante los tres primeros años, sino también durante el cuarto año de estudio. Téngase muy presente que el compromiso de las partes se inició el 27 de agosto de 2012, y [no] solamente debe ser respetado por [su] representada sino también por la Administración Cambiaria. Las disposiciones legales de aquel momento no fueron derogados en el último año de carrera de [su] representada, ni tampoco a la fecha existe alguna evidencia de [que] si fue derogada. La representación judicial de la parte demandada no presentó prueba alguna de ello (...)*”. (Agregados de la Sala).

Sobre el mismo argumento sostuvo que *“(…) particularmente respecto a los efectos en el tiempo de los actos administrativos de efectos particulares, respecto a su irrevocabilidad consecuencia de su firmeza, el principio general establecido por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es que cualquier acto administrativo de efectos particulares que declara o crea derecho o intereses a favor de particulares no puede ser revisado y revocado por la Administración, estando el principio de revocación establecido sólo para los actos administrativos que no crean ni declaran derechos a favor de los Administrados (Artículo 82) (...)*”. (Sic).

Por otra parte, denunció la *“aplicación retroactiva de la ley”* ya que *“(…) la representación de la parte demandada alega la aplicación indiscriminada de una norma que fue promulgada después de los hechos y el juez A Quo, no la controla en su decisión, en otras palabras aceptó la aplicación retroactivamente. Y como todos sabemos existe una garantía en el artículo 24 constitucional que la prohíbe (...)*”.

Denunció la *“violación de la Supremacía de la Ley Comprometida”*, por cuanto los argumentos jurídicos de la parte demandada *“(…) choca[n] directamente con el bloque de legalidad, los principios constitucionales de Seguridad Jurídica, Buena Fe, Estado de Derecho [e] Igualdad (...)*”, pues *“(…) una norma de carácter sub legal como lo es el artículo 8 de la Providencia Administrativa número 116, no puede en ningún caso, opacar un principio constitucional, en un estado que se llame de derecho social y de justicia (...)*”. (Agregados de la Sala).

En cuanto al “*incumplimiento de la normativa alegada*” sostuvo que “(...) *cuando la apoderada judicial de la parte demandada para sustentar su defensa pretende argumentar que con base a ese decreto, la Administración Cambiaria, puede modificar los compromisos adquiridos, evidencia confusión, [siendo que] el decreto referido, establece que las divisas serán autorizadas cuando el Ejecutivo Nacional a través de uno de sus órganos, así lo determine, y obedece a un plan, a una prioridad de Estado. A esa fecha ese decreto estaba vigente en todo el territorio nacional, es decir las prioridades establecidas, seguían siendo las mismas. Si ella quería argumentar que las divisas no se entregarían porque los estudios [de su representada] dejaron de ser una prioridad, pues bien, debió haber traído a juicio la derogatoria de ese decreto, lo que evidenciaría que los estudios tantas veces señalados, dejaron de ser una prioridad para la Nación, y no lo hizo (...)*”. (Agregados de la Sala).

Denunció la “*obstaculización del derecho a la educación y el derecho al trabajo*” por cuanto su representada en virtud de la decisión de la Administración Cambiaria de negar la adquisición de divisas, le impidió obtener su título universitario “(...) *porque la institución en donde estudia necesita el pago de lo adeudado, entonces, ella no puede ejercer cabalmente su nueva profesión [por] la ausencia obligada de sus credenciales, los cuales serán otorgados cuando la institución perciba su dinero, está situación no permite el ejercicio del derecho del trabajo, porque sencillamente no puede ejercer formalmente y devengar un salario digno con sus estudios realizados (...)*”. (Agregado de la Sala).

Finalmente alegó que “(...) *siete cartas entregadas [por su representada] a la Administración Cambiaria con sello original de recibido, que no cursan en el expediente administrativo, y en donde se plantean los retrasos alegados (...). Esta realidad nos permite apreciar sin lugar a dudas la violación abierta de los derechos y garantías constitucionales de [su mandante] (...)*”. (Agregados de la Sala).

Por último, solicitó se declare con lugar el recurso de apelación ejercido.

V CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala Político-Administrativa pronunciarse sobre la apelación interpuesta por la representación judicial de la ciudadana Julia Cristina Carrasquel Márquez, contra la sentencia definitiva Nro. 2018-0373 dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en fecha 22 de septiembre de 2018, que declaró: **i)** sin lugar el recurso de apelación interpuesto por la actora contra la decisión del Juzgado de Sustanciación de la prenombrada Corte que declaró inadmisibile la demanda de nulidad respecto al acto relativo a la aprobación de la solicitud de Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) Nro. 19358318; y **ii)** sin lugar la referida demanda de nulidad en relación a la negativa de la Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) Nro. 19616149. En tal sentido, se observa lo siguiente:

De la lectura del escrito de fundamentación del recurso de apelación, se observa que el representante en juicio de la actora denunció contra el fallo apelado lo siguiente: **i)** violación del derecho a la defensa y debido proceso; **ii)** “*destrucción de la confianza legítima*”; **iii)** “*irrevocabilidad del acto administrativo*”; **iv)** “*aplicación retroactiva de la Ley*”; **v)** “*Supremacía de la Ley Comprometida*”; **vi)** “*Incumplimiento de la*

normativa alegada”; **vii)** “*obstaculización*” del derecho a la educación y al trabajo; y **viii)** la existencia de “*solicitudes no insertas en el expediente*”.

Ahora bien, de lo argumentado en su recurso de apelación los vicios indicados anteriormente en los puntos “**ii)**”, “**iii)**”, “**iv)**”, “**v)**”, y “**vi)**” se advierte que los mismos están dirigidos a contradecir los alegatos expuestos en primera instancia por la representante en juicio del Centro Nacional de Comercio Exterior (CENCOEX), parte demandada.

Por su parte, los señalados en los puntos “**vii)**” y “**viii)**” constituyen denuncias nuevas contra los actos objeto de impugnación que no fueron esbozadas por el accionante en su escrito libelar.

En ese sentido, esta Sala considera necesario atender a lo establecido en la sentencia Nro. 00773 del 1° de julio de 2015, en la que indicó lo siguiente:

“...el escrito contentivo de su fundamentación carezca de sustancia, esto es, que no se señalen concretamente los vicios, de orden fáctico o jurídico, en que pudo incurrir el fallo contra el cual se recurre. Asimismo, es conteste la jurisprudencia en considerar defectuosa o incorrecta la fundamentación de la apelación, en aquellos casos en que la parte recurrente se limita a transcribir las argumentaciones que ha expuesto en la instancia, sin aportar -como se indicara precedentemente- su apreciación sobre los posibles vicios que inciden sobre el fallo impugnado así como su desacuerdo.

El requisito de la fundamentación de la apelación, tiene como fin poner en conocimiento al juez revisor de los vicios que se le atribuyen al fallo de primera instancia, así como los motivos de hecho y de derecho en que se fundamentan dichos vicios, pues ello será lo que permita definir la pretensión impugnatoria de quien solicita el análisis o la revisión de la sentencia que, en su criterio, ha causado un gravamen a los intereses controvertidos en juicio.

Ha sostenido la Sala que la correcta fundamentación de la apelación exige, en primer lugar, la oportuna presentación del escrito correspondiente y, en segundo término, la exposición de las razones de hecho y de derecho en que basa el apelante su recurso, aun cuando tales motivos se refieran a la impugnación del fallo por vicios específicos o a la disconformidad con la decisión recaída en el juicio. Esto último se deriva de la naturaleza propia del recurso de apelación, el cual puede servir como medio de impugnación o de defensa frente a un gravamen causado, a juicio de quien recurre, por el fallo cuestionado.

En este orden de ideas, ha expresado igualmente esta Sala que las exigencias relativas a la fundamentación del recurso de apelación no pueden en modo alguno compararse con los formalismos y técnicas que exige el recurso extraordinario de casación, por las notables diferencias existentes entre ambas instituciones, sino que basta con que el apelante manifieste las razones de disconformidad con la sentencia de instancia o los vicios de los cuales -a su decir- ésta adolece”. (Destacados de la Sala).

Aplicando tales razonamientos al caso de autos, se observa que el representante en juicio de la parte actora en su escrito de fundamentación únicamente se limitó a refutar los argumentos esgrimidos en primera instancia por la representación judicial en juicio del Centro Nacional de Comercio Exterior (CENCOEX), además de alegar vicios nuevos contra los actos impugnados, los cuales no fueron objeto de la *litis* en primera instancia, en virtud de que los mismos no fueron esbozados en su escrito libelar, por lo que su posible conocimiento en el presente fallo, desvirtuaría la naturaleza y alcance del recurso de apelación que se somete a consideración de esta Máxima Instancia.

De esta forma, esta Sala desecha tales argumentos y en consecuencia pasará de seguidas a pronunciarse sobre el alegato relativo a la violación del derecho a la defensa y al debido proceso por “*omisión del procedimiento previo de ley*”. Así se establece.

De la denuncia relativa a la violación del derecho a la defensa y al debido proceso por “*Omisión de procedimiento previo de Ley*”

Señaló el apoderado actor que demandó por “*Vía de Hecho*” el acto administrativo contenido en la notificación vía electrónica del 15 de julio de 2016, emanada de la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), actualmente Centro Nacional de Comercio Exterior (CENCOEX), a través de la cual la Administración Cambiaria, aprobó “*parcialmente*” la solicitud Nro. 19358318, relativa a la Autorización de Adquisición de Divisas (AAD), lo cual calificó como una “*(...) actuación administrativa denegatoria, tácita, no formal, sin notificación legal alguna (...)*”.

En ese sentido, resaltó que “*(...) el Juzgador de Sustanciación de la Corte declaró inadmisibile la demanda de nulidad contra el acto administrativo [de] Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) número 19358318 (...) por haber sido, supuestamente, interpuesta de manera intempestiva (...)*”, cuestión que fue un “*error*”. (Agregado de la Sala).

Que también la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo al analizar la tempestividad de la demanda respecto a ese acto (con ocasión al recurso de apelación que ejerció contra el auto del Juzgado de Sustanciación previamente señalado), -en su criterio- incurrió “*(...) en otro error, al indicar que [su] petición buscaba la ejecución del acto, a través de un recurso de abstención (...) lo que debería tramitarse por otro procedimiento, y que la demanda no debió haber sido admitida, por presuntamente existir, una inepta acumulación de pretensiones (...)*”. (Agregado de la Sala).

Que tanto la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo así como su Juzgado de Sustanciación “*yerran en dilucidar hechos, y luego subsumirlo en la norma, cuando se da el acto administrativo autorizador, y, a posteriori, no permitir la compra de divisas, se perfecciona la denegación tácita (...)*”. (Sic).

Ahora bien, a fin de dilucidar si la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo incurrió en un “*error*” al confirmar la inadmisibilidad de la demanda incoada respecto al acto administrativo de fecha 15 de julio de 2016, resulta necesario indicar lo siguiente:

1.- Mediante la notificación electrónica del 15 de julio de 2016, la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), hoy Centro Nacional de Comercio Exterior (CENCOEX), notificó a la accionante de la aprobación de Autorización de Adquisición de Divisas (AAD), respecto a la solicitud Nro. 19358318 (acto impugnado).

En ese mismo acto, la Administración Cambiaria señaló que:

“(...) Conforme a lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, contra esta decisión podrá interponer el recurso de reconsideración ante la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presente notificación o de conformidad con lo previsto en el artículo 32 numeral 1, de de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, interponer recurso contencioso administrativo de nulidad antes las Cortes de lo

Contencioso Administrativo, dentro del lapso de 180 días continuos a la presente notificación (...)”.

2.- Corre inserto en los folios 1 al 4 de las actas procesales, escrito contentivo de la demanda de nulidad, interpuesta por el abogado Félix Enrique Carrasquel Pérez, actuando en el carácter de apoderado judicial de la ciudadana Julia Cristina Carrasquel Márquez, ambos identificados, a través de la cual, solicitó lo que a continuación se transcribe:

“(…) NOVENA PARTE-PETITORIO

Por las razones expuestas, tanto en los hechos como en el derecho es que he acudido ante su competente autoridad para demandar:

Primero: *la nulidad del Acto Administrativo identificado con la nomenclatura ‘Autorización de Adquisición de Divisas (AAD)’ número 19358318 de fecha 15 de julio de 2016 (...).*

Segundo: *La nulidad del Acto Administrativo identificado con la ‘Autorización de Adquisición de Divisas (AAD)’ número 19616149 de fecha 07 de junio de 2017, por haber negado la solicitud, lo que lo convierte en un actor perjudicial a los intereses de [su] representada y lo hace nulo por violar normas de rango legal y principios constitucionales.*

Tercero: *Ordenar la emisión de un nuevo acto administrativo que permita la entrega de las dividas para el pago de matrícula a la universidad: Clark University (...)*”. (Sic). (Agregado de la Sala).

3.- Posteriormente, el 2 de noviembre de 2017, el Juzgado de Sustanciación de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, se pronunció sobre la admisión de la demanda, bajo los siguientes fundamentos:

“(…) Del Acto Administrativo Solicitud N° 19358318

De la revisión de las actas procesales que conforman el presente expediente, este Juzgado, evidencia que la presente demanda persigue la nulidad del acto administrativo contentivo de la solicitud N° 19358318, el cual tiene como fecha de notificación el 15 de Julio de 2016 (Vid. Folio 7), asimismo, se constató que la parte ejerció recurso de reconsideración en fecha 20 de junio de 2017. (Vid. Folio 9). Siendo ello así, este Tribunal considera conveniente traer a colación lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que establece lo siguiente:

(...)

*En consecuencia, visto que en el presente caso, la parte fue notificada del acto administrativo impugnado en fecha, **15 de julio de 2016** e interpuso la presente demanda de nulidad ante la Unidad de Recepción y Distribución de Documentos (U.R.D.D.) de las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo, tal como se observa en el comprobante de recepción que riela en el reverso del folio cuatro (4) del expediente judicial, en fecha **24 de Octubre de 2017**, este Juzgado observa que transcurrió el lapso de ciento ochenta días (180) continuos que tiene la parte demandante para ejercer la vía jurisdiccional, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 numeral 1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que este Juzgador advierte que la presente Solicitud de Adquisición de Divisas (AAD) N° 19358318, ha sido interpuesta en forma intempestiva. Así se decide.*

*En virtud de lo expuesto, este Juzgado de Sustanciación declara **INADMISIBLE** la Solicitud de Adquisición de Divisas (AAD) N° 19358318 de fecha 15 de julio de 2016 (...)*”. (Sic).

4.- Luego, el 6 de marzo de 2018, la representación en juicio de la parte actora en la oportunidad de la celebración de la Audiencia de Juicio presentó escrito a través del cual “*apeló*” del auto de admisión del 2 de noviembre de 2017.

En dicho escrito expuso que el acto impugnado relativo a la solicitud de Autorización de Adquisición de Divisas (AAD) Nro. 19358318, constituyó una “*Vía de Hecho*”, que lesionó los derechos de su representada.

Que “(...) *no se trata de un acto administrativo formal de efectos particulares, no existe un acto administrativo, como tal, no hay una revocación de lo aprobado, tampoco una denegación de lo solicitado, no existe un acto administrativo que haya notificado la Administración Cambiaria (...)*”.

5.- Mediante la sentencia definitiva Nro. 2018-0373 del 27 de septiembre de 2018 (fallo apelado), la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, señaló que su órgano sustanciador debió declarar inadmisibles la demanda por “*inepta acumulación de pretensiones*”, toda vez que lo pretendido por la accionante era tanto una acción de nulidad (respecto a la solicitud Nro. 19616149) como una demanda de abstención (en relación a la solicitud Nro. 19358318), razón por la cual -en su criterio- sobre esta última debió intentar el procedimiento breve “*establecido en el artículo 65 y siguientes de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo (...)*”.

No obstante, la referida Corte concluyó que en el presente caso “*la demanda de abstención también se encuentra caduca, conforme al numeral 3 del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (...)*”.

Visto lo anteriormente transcrito, esta Máxima Instancia considera necesario precisar lo siguiente:

i) El apoderado judicial de la accionante **demandó la nulidad** del acto emanado de la Comisión Nacional de Divisas (CADIVI), de fecha 15 de julio de 2016, relativo a la solicitud de Adquisición de Divisas (AAD) Nro. 19358318.

ii) El Juzgado de Sustanciación de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo declaró inadmisibles la mencionada acción, por cuanto **resultaba extemporánea por caduca**, al haber transcurrido con creces el lapso de ciento ochenta días (180) para su ejercicio, establecido en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

iii) La parte actora apeló de la referida decisión (6 de marzo de 2018), indicando que lo que recurría en sede jurisdiccional era una “*Vía de Hecho*” por parte de la Administración Cambiaria.

iv) La aludida Corte confirmó en otros términos la inadmisibilidad de la acción, estableciendo que en el presente caso la parte actora debió intentar la demanda por abstención, sin embargo, dicha acción se encontraba igualmente caduca.

Precisando lo que antecede, esta Sala considera pertinente hacer referencia al criterio sostenido por la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal en la sentencia Nro. 912 del 5 de mayo de 2006, ratificada por esta Sala entre otras decisiones, en la Nro. 00693 del 14 de mayo de 2014, donde se señala respecto a la vía de hecho lo siguiente:

“La peculiaridad de la coacción directa o inmediata, es la no precedencia de un procedimiento formal; la intimación previa, cuando hay lugar a ella, la orden de ejecución

y la ejecución misma se refunden en una sola manifestación externa, la conducta coactiva inmediata lanzada directamente sobre los hechos cuya modificación se pretende. La legitimidad del empleo de esa coacción depende de la existencia de una cobertura suficiente, si tal cobertura no existe, si la cadena de la legalidad (norma habilitante, acto previo, ejecución material) se rompe totalmente, el empleo de la coacción administrativa constituye una vía de hecho.

El concepto de vía de hecho es una construcción del Derecho administrativo francés, en el que tradicionalmente se distinguen dos modalidades, según que la Administración haya usado un poder del que legalmente carece (manque de droit) o lo haya hecho sin observar los procedimientos establecidos por la norma que le ha atribuido ese poder (manque de procédure).

Este concepto de vía de hecho comprende todos aquellos casos en que la Administración Pública pasa a la acción sin haber adoptado previamente la decisión que le sirva de fundamento jurídico, y en aquellos otros casos, en los que en el cumplimiento de una actividad material de ejecución comete una irregularidad grosera en perjuicio de los derechos de otro u otros.

A la vista de esta definición, los supuestos de vía de hecho pueden incluirse en dos (2) grandes grupos:

- 1. Inexistencia o irregularidad sustancial del acto de cobertura y;*
- 2. Exceso en la propia actividad de ejecución en sí misma considerada.*

En cuanto al primer punto, el artículo 78 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, establece el principio general de la exigencia del acto previo, cuando señala que '[N]ingún órgano (sic) de la administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, sin que previamente haya sido dictada la decisión que sirva de fundamento a tales actos'. Este principio general puede resultar infringido, al menos, de dos formas: la primera, cuando la Administración pasa a la acción sin interponer acto alguno, es decir, con falta absoluta de decisión o acto previo; y segundo, cuando existe el acto pero fue dictado fuera de la competencia o al margen del procedimiento establecido por la ley.

Respecto al segundo punto, también existe vía de hecho en aquellos supuestos en los que aun existiendo acto previo y siendo éste perfectamente regular, la actividad material de ejecución excede del ámbito cubierto por el acto en cuestión cualitativa y cuantitativamente. En estos casos existe una falta de cobertura, equivalente a la inexistencia del acto previo”.

De acuerdo a la jurisprudencia anteriormente citada, **la vía de hecho se configura con la falta absoluta de decisión o acto previo por parte de la Administración, y cuando la actuación no tiene cobertura legal**, o se hizo al margen del procedimiento establecido por la ley; así como también cuando hay un acto previo y siendo éste perfectamente regular, la actividad material de ejecución excede del ámbito cubierto por el acto en cuestión cualitativa y cuantitativamente.

Con vista a lo precedentemente expuesto, considera esta Sala que en el presente caso no se configuró una vía de hecho, ya que por el contrario, la Administración Cambiaria emitió un acto administrativo (aprobación de la Autorización de Adquisición de Divisas Nro. 19358318), a través del cual dio respuesta a la solicitud de adquisición de divisas por parte de la actora. (Folio 7 del expediente).

Así las cosas, ante la existencia de un proveimiento administrativo, mediante el cual la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), hoy Centro Nacional de Comercio Exterior (CENCOEX), resolvió acerca

de la solicitud de adquisición de dividas formulada por la recurrente con ocasión a sus estudios en el extranjero, la eventual impugnación de dicho acto en sede jurisdiccional es posible a través del ejercicio de una demanda de nulidad, como en efecto -en principio- fue planteado por la representación en juicio de la accionante en su escrito libelar de fecha 24 de octubre de 2017 (folio 1), de manera que mal podría alegar la aludida parte en el marco de la apelación que se somete a consideración de esta Alzada, que la actuación del ente cambiario relativa a la solicitud de Autorización de Adquisición de Divisas (AAD), Nro. 19358318 del 15 de julio de 2016, se trataba de una vía de hecho.

Bajo la óptica de lo anterior, observa esta Sala que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo erró al considerar que la acción ejercida por el actor implicaba una inepta acumulación de pretensiones (“*demanda de nulidad*” y “*demanda de abstención*”), cuando resulta evidente -como se indicó precedentemente- que la misma constituye una acción de nulidad contra dos (2) actos administrativos, emanados de la Administración Cambiaria, es decir, las autorizaciones de adquisición de divisas Nros. 19358318 y 19616149, respectivamente.

No obstante, respecto a la pretensión de nulidad incoada contra el acto contentivo de la solicitud Nro. 19358318 de fecha 15 de julio de 2016, esta Sala observa al igual que lo hiciese la prenombrada Corte en el fallo objeto de análisis, que la demanda de nulidad respecto al aludido acto administrativo resulta inadmisibile, aunque por motivos distintos a los determinados en el referido fallo, ya que en el presente caso debe señalarse que siendo la fecha de notificación la antes indicada (**15 de julio de 2016**), y habiéndose verificado la interposición de las acción de autos el **24 de octubre de 2017**, resulta evidente que transcurrió con creces el lapso de ciento ochenta (180) días, previsto en el artículo 32 numeral 1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para intentar su impugnación ante el órgano jurisdiccional competente. Así se determina.

Con base a lo expuesto, se desecha el alegato relativo a la violación del derecho a la defensa y al debido proceso por “*omisión del procedimiento previo de ley*”. Así se declara.

Sobre la base de lo analizado, esta Sala declara **sin lugar** la apelación ejercida por el apoderado judicial de la ciudadana Julia Cristina Carrasquel Márquez contra la sentencia definitiva Nro. 2018-0373 dictada por Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en fecha 27 de septiembre de 2018, la cual se **confirma** en los términos expuestos. **Así se decide.**

VI DECISIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara: **SIN LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por la representación judicial de la ciudadana **JULIA CRISTINA CARRASQUEL MÁRQUEZ** contra la sentencia Nro. 2018-0373 proferida por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativa el 27 de septiembre de 2018, la cual se **CONFIRMA** en los términos expuestos en el presente fallo.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Remítase el expediente a la aludida Corte. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los once (11) días del mes de junio del año dos mil diecinueve (2019). Años 209° de la Independencia y 160° de la Federación.

La Presidenta,
**MARÍA CAROLINA
AMELIACH VILLARROEL**

La Magistrada - Ponente
**BÁRBARA GABRIELA
CÉSAR SIERO**

La Magistrada,
**EULALIA COROMOTO
GUERRERO RIVERO**

La Secretaria,
GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD

En fecha doce (12) de junio del año dos mil diecinueve, se publicó y registró la anterior sentencia bajo el N° 00339.

La Secretaria,
GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD

El Vicepresidente,
**MARCO ANTONIO
MEDINA SALAS**

El Magistrado,
**INOCENCIO
FIGUEROA
ARIZALETA**