



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
EN SU NOMBRE

**EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA**

Magistrada Ponente: **BÁRBARA GABRIELA CÉSAR SIERO**  
**Exp. Nro. 2017-0014**

Mediante escrito presentado ante esta Sala en fecha 11 de enero de 2017, los abogados Gustavo A. Grau Fortoul, Miguel J. Mónaco Gómez y Andrés C. Ortega Serrano, inscritos en el INPREABOGADO bajo los Nros. 35.522, 58.461 y 130.596, respectivamente, actuando con el carácter de apoderados judiciales de la sociedad mercantil **ALIMENTOS POLAR COMERCIAL, C.A.**, inscrita ante el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del hoy Distrito Capital y Estado Miranda el 14 de mayo de 1964 bajo el Nro. 127, Tomo 10-A-Pro, interpusieron demanda de nulidad contra la Resolución DM/N° 111-16 del 13 de septiembre de 2016, dictada por el **MINISTRO DEL PODER POPULAR PARA LA ALIMENTACIÓN**, en la que se declaró sin lugar el recurso jerárquico incoado contra el Acto Conclusivo de fecha 12 de mayo de 2016, emanado de la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO), mediante el cual se le impuso a la accionante una sanción de multa por ochenta y dos coma cinco unidades tributarias (82,5 U.T.), al haber incurrido en los supuestos previstos en el artículo 13 de la Resolución Nro. DM/N° 025-12 del 14 de junio de 2012, dictada por el órgano antes señalado y contentiva de *“LOS LINEAMIENTOS Y CRITERIOS QUE RIGEN LA EMISIÓN DE LA GUÍA DE MOVILIZACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE MATERIAS PRIMAS ACONDICIONADAS, Y DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS ACONDICIONADOS, TRANSFORMADOS, O TERMINADOS, DESTINADOS A LA COMERCIALIZACIÓN, CONSUMO HUMANO Y CONSUMO ANIMAL CON INCIDENCIA DIRECTA EN EL CONSUMO HUMANO, EN EL TERRITORIO NACIONAL”*, y en el artículo 133 numeral 4 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, publicados dichos cuerpos normativos en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nros. 39.949 del 21 de junio de 2012 y 5.889 Extraordinario del 31 de julio de 2008, en el mismo orden de mención.

Por auto del 25 de enero de 2017, el Juzgado de Sustanciación admitió la demanda de nulidad y ordenó la notificación de la Fiscal General de la República, de la Procuraduría General de la República y del Ministro del Poder Popular para la Alimentación, de igual modo acordó solicitar los antecedentes administrativos del caso.

Mediante diligencias de fechas 15 de febrero, 1° y 9 de marzo de 2017, el Alguacil del aludido Juzgado dejó constancia de haber practicado las notificaciones antes señaladas.

En fecha 22 de marzo de 2017, el Juzgado de Sustanciación ratificó la solicitud de remisión del expediente administrativo, toda vez que no se evidenció en autos la recepción del mismo.

Por Oficio Nro. CJ/000110-2017 del 20 de marzo de 2017, recibido el 25 del mismo mes y año el órgano accionado remitió los antecedentes administrativos del caso.

El 30 de marzo de 2017 se pasó el expediente a esta Sala a fin de fijar la audiencia de juicio.

Mediante auto del 4 de abril de 2017 se dio cuenta en Sala, se designó Ponente a la Magistrada **BÁRBARA GABRIELA CÉSAR SIERO** y se fijó oportunidad para efectuar la aludida audiencia.

En fecha 26 de abril de 2017, la abogada Lorena Beatriz Arciles Ynfante, inscrita en el INPREABOGADO bajo el Nro. 138.490, en su carácter de representante judicial de la República, consignó la documentación de la que dimana su representación.

El 27 de abril de 2017, tuvo lugar la audiencia de juicio, a la cual asistieron los apoderados judiciales de la empresa accionante, quienes consignaron escrito de promoción de pruebas, la representación judicial de la República, que en ese acto presentó escrito de conclusiones, y del Ministerio Público.

Por auto del 18 de mayo de 2017, el Juzgado de Sustanciación se pronunció respecto a las pruebas promovidas por la parte demandante.

En fecha 28 de septiembre de 2017, se declaró concluida la sustanciación de la causa y se ordenó remitir las actuaciones a esta Sala.

Mediante auto del 3 de octubre de 2017, se fijó la oportunidad para la presentación de los informes, en razón de ello los apoderados judiciales de la empresa actora y la representación judicial de la República consignaron sus correspondientes escritos en fecha 17 del mismo mes y año.

El 18 de octubre de 2017, se dejó constancia que el presente asunto entró en estado de sentencia.

## **I DEL ACTO IMPUGNADO**

Mediante Resolución DM/N° 111-16 del 13 de septiembre de 2016, el Ministro del Poder Popular para la Alimentación, declaró sin lugar el recurso jerárquico incoado por la empresa demandante contra el Acto Conclusivo de fecha 12 de mayo de 2016, emanado de la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO), mediante el cual se le impuso a la accionante una sanción de multa por ochenta y cinco unidades tributarias (85 U.T.), al haber incurrido en los supuestos previstos en el artículo 13 de la Resolución Nro. DM/N° 025-12 del 14 de junio de 2012, dictada por el órgano antes señalado y contentiva de “*LOS LINEAMIENTOS Y CRITERIOS QUE RIGEN LA EMISIÓN DE LA GUÍA DE MOVILIZACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE MATERIAS PRIMAS ACONDICIONADAS, Y DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS ACONDICIONADOS, TRANSFORMADOS, O TERMINADOS, DESTINADOS A LA COMERCIALIZACIÓN, CONSUMO HUMANO Y CONSUMO ANIMAL CON INCIDENCIA DIRECTA EN EL CONSUMO HUMANO, EN EL TERRITORIO NACIONAL*”, y en el artículo 133 numeral 4 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, ello sobre la base de las consideraciones siguientes:

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA MINISTERIO DEL PODER  
POPULAR PARA LA ALIMENTACIÓN DESPACHO DEL MINISTRO DM/N° 111-16**

Caracas, 13 de septiembre de 2016

**206°, 157° y 17°**

**RESOLUCIÓN**

Quien suscribe, **RODOLFO CLEMENTE MARCO TORRES**, Ministro del Poder Popular para la Alimentación, designado mediante Decreto N° 2.181 de fecha 06 de enero de 2016, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.822 de la misma fecha, reimpresa por fallas en los originales en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.826, de fecha 12 de enero de 2016, de conformidad con lo establecido en los artículos 16 y 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y en ejercicio de las atribuciones conferidas en los numerales 3, 19 y 20 del artículo 78 del Decreto N° 1.424 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, de fecha 17 de noviembre de 2014, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.147 Extraordinario de fecha 17 de noviembre de 2014; en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 5 del Decreto N° 1405 con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Sistema Nacional Integral Agroalimentario, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.150 Extraordinario de fecha 18 de noviembre de 2014 de conformidad con lo establecido en el artículo 172 del Decreto N° 6.071 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria de fecha 14 de mayo de 2008, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.889 Extraordinario de fecha 31 de julio de 2008.

Por cuanto, en fecha 30 de junio de 2016, los (...) Apoderados Judiciales de la empresa **ALIMENTOS POLAR COMERCIAL, C.A.**, (...) interpusieron ante este despacho, en tiempo hábil y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, Recurso Jerárquico contra el Acto Conclusivo S/N de fecha 12 de mayo de 2016, emitido por la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO), notificando a la recurrente en fecha 09 de junio de 2016; mediante el cual se impuso sanción de multa aplicando reincidencia con fundamento en el artículo 110 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria;

**I. ARGUMENTOS DE LA RECURRENTE**

Señalan, que en fecha '26 de noviembre de 2015 funcionarios de la GUARDIA NACIONAL BOLIVARIANA ('GNB') adscritos a la Cuarta Compañía del Destacamento N° III, apostados en el punto de control fijo integral para la lucha contra el contrabando en defensa de la economía nacional, ubicada en la cabecera del puente sobre el Lago de Maracaibo, procedió a la detención, a los fines de practicar una inspección de rutina, de un Vehículo (...) en el cual eran transportados los rubros propiedad de nuestra representada y que a continuación se identifican:'

<b>Productos</b>	<b>Marca</b>	<b>Peso Total</b>
Salsa de Tomate	Pampero Ketchup	2.143,80 Kgrs
Queso fundido	Rikesa	198 Kqrs
Yogurt	Migurt Fresa	330 Kqrs
Yogurt	Migurt Fresa ligh	330 Kqrs
Pasta Alimenticia	Gran Señora	300 Kgrs
Bebida Chocolate	Toddy	252 Kgrs

*Acotan que 'el transportista atendiendo al requerimiento que le fuera hecho presentó a los funcionarios militares la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario N° 66325842 (...) así como el original de las facturas Nros. 2894126010, 2894126011, 2894123012, 2894126013, 2894126014 y 2894126015 emitidas por ALIMENTOS POLAR COMERCIAL, que soportan la carga'.*

*Por cuanto los recurrentes antes identificados fundamentan que **'toda la mercancía antes identificada se encontraba debidamente reflejada tanto en LA GUÍA así como LAS FACTURAS'**.*

*Explican que 'los funcionarios militares emitieron el ACTA DE COMPROBACIÓN DE INFRACCIÓN N° CZPOIII.D111.4TA.CIA.SO-0688 (...) en la que dejaron constancia de que el transportista contaba con toda la documentación que amparaba la movilización, incluyendo la GUÍA ÚNICA DE MOVILIZACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL AGROALIMENTARIO y las Facturas (...) en la referida ACTA DE COMPROBACIÓN DE INFRACCIÓN indicaron que la dirección de destino suministrada en la factura comercial, no corresponde a la suministrada en la guía de movilización de productos terminados, motivo por el cual procedieron a imponer una medida preventiva de retención a la orden de la SUNAGRO'.*

*Que por tanto 'en el AUTO DE APERTURA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO (...) se imputan otros hechos diferentes a los señalados en el ACTA DE COMPROBACIÓN DE INFRACCIÓN N° CZPOIII.D111.4TA.CIA.SO-0688 (...) Que en efecto en el AUTO DE APERTURA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO se dejó constancia de que la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario no refleja las facturas 2894126011/12/13/14 y 15 que sustentan los rubros importados'.*

*Que así mismo la SUNAGRO 'en fecha 12 de mayo de 2016 dictó EL ACTO CONCLUSIVO S/N mediante el cual se impuso multa por la cantidad de OCHENTA Y DOS COMA CINCO UNIDADES TRIBUTARIAS (82,5 U.T), equivalentes a la cantidad de CATORCE MIL SEISCIENTOS DOS COMA CINCO BOLÍVARES (14.602,05) aplicándole a la misma reincidencia'.*

*Por cuanto los recurrentes antes identificados fundamentan que 'EL ACTO CONCLUSIVO INCURRE EN UN ERROR DE FALSO SUPUESTO AL CONSIDERAR QUE NUESTRA REPRESENTADA COMETIÓ EL SUPUESTO DE HECHO ESTABLECIDO EN EL NUMERAL 4 DEL ARTÍCULO 113 DE LA LOSSA (APORTAR INFORMACIÓN FALSA), CUANDO LO CIERTO DEL CASO ES QUE LA MERCANCIA TRANSPORTADA CONTABA CON TODA LA DOCUMENTACIÓN NECESARIA, SIENDO QUE CONTABA CON SUS CORRESPONDIENTES FACTURAS Y GUÍA ÚNICA DE MOVILIZACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL. QUE AMPARABAN LOS PRODUCTOS Y QUE EL HECHO DE QUE EL TOTAL DE LAS FACTURAS NO FUERON SEÑALADAS EN LA GUÍA ÚNICA DE MOVILIZACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL SE DEBIÓ A UN SIMPLE ERROR AL MOMENTO DE LLENAR LA GUÍA'.*

*Que en este punto 'si bien es cierto que APC cometió un error al momento de la emisión de la Guía de Movilización N° 66325842, colocando en la casilla correspondiente a las facturas u órdenes que soportan los despachos únicamente la factura N° 2894126010 habiéndose omitido las demás facturas (...) no por ello significa que APC haya aportado información falsa, tal y como señala el ACTO CONCLUSIVO'.*

*Acotan 'que el transportista contaba con todos los documentos que amparaban la mercancía, es decir la GUÍA ÚNICA DE MOVILIZACIÓN SEGUIMIENTO Y CONTROL AGROALIMENTARIO y cada una de las Facturas correspondiente a la mercancía, independientemente de que por error involuntario no se hubiera identificado todas las facturas (...) en la respectiva GUÍA ÚNICA DE MOVILIZACIÓN SEGUIMIENTO Y CONTROL AGROALIMENTARIO, sino únicamente la correspondiente al N° 2894126010'.*

*Que 'El hecho de no colocar todas las facturas en el renglón correspondiente las facturas u órdenes que soportan los despachos en la GUÍA ÚNICA DE MOVILIZACIÓN SEGUIMIENTO Y CONTROL AGROALIMENTARIO, se trata de un simple error de hecho excusable involuntario al completar la información de las facturas, lo cual impide entonces calificar esta conducta como un incumplimiento culposo de la ley'.*

*Que en atención al Acto Conclusivo 'hay un reconocimiento tácito de que en el presente caso estamos en presencia de un error de hecho involuntario por parte de APC al momento de emitir la GUÍA ÚNICA DE MOVILIZACIÓN SEGUIMIENTO Y CONTROL AGROALIMENTARIO, solamente que la SUNAGRO desechó dicho argumento, puesto que, tal como señala el acto conclusivo, **APC NO PUEDE INVOCAR EL ERROR EXCUSABLE CADA VEZ QUE SE EQUIVOCA EN LA EMISIÓN O TRANSCRIPCIÓN DE LA GUÍA ÚNICA DE MOVILIZACIÓN. SEGUIMIENTO Y CONTROL AGROALIMENTARIO**'.*

*Indican que 'en el presente caso están dados los extremos para que, en aplicación del numeral 4 del artículo 109 de la LOSSA, se declare la eximente de responsabilidad de ALIMENTOS POLAR COMERCIAL por error de hecho, que excusa a nuestra representada de la aplicación de una sanción por esa discrepancia'.*

*Que 'según el referido artículo, el error de hecho constituye una circunstancia eximente de responsabilidad respecto de las infracciones de la ley, pues la persona, actuando sin culpa y de buena fe, desconoce un hecho real, de allí que no puede imputársele consecuencia jurídica perjudicial'.*

*Que 'nuestra representada tiene conocimiento de que por el hecho de la comisión de errores en la emisión de las GUÍAS únicas de Movilización, seguimiento y control, -mismo hecho por el cual se abrió el presente procedimiento a nuestra representada- la SUNAGRO aplicó la dispensa establecida en el numeral 4 del artículo 109 de la LOSSA, eximiendo de responsabilidad por error de hecho por tales circunstancias'.*

*Que se 'puede señalar entre otros muchos casos, el Acto Conclusivo N° SUNAGRO/IFSCA/0289/2015 de fecha 25 de Noviembre de 2015, por medio del cual eximió de responsabilidad a la sociedad mercantil PEPSI COLA VENEZUELA, C.A., de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 109 de la LOSSA, al incurrir en un error de hecho al momento de emitir la GUÍA ÚNICA DE MOVILIZACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL'.*

*Que 'se le niega la eximente de responsabilidad establecida en la normativa jurídica por el simple hecho de que 'no puede invocar el error excusable, cada vez que por descuido se equivocan en la emisión o la transcripción de la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario' y además a ello no es la primera vez que sancionan a APC por este tipo de hecho, tal y como señala el ACTO CONCLUSIVO al aplicar al cálculo de la multa impuesta la Reincidencia, establecida en el artículo 110 de la LOSSA'.*

*Que 'En virtud del Principio de Igualdad contenido en el artículo 21 de la CRBV, en el cual se opone al tratamiento discriminatorio carente de fundamentación, dado que en otros casos se eximió de responsabilidad a otros sujetos de aplicación por errores de hecho cometidos al momento de emitir la GUÍA ÚNICA DE MOVILIZACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL, debe necesariamente eximirse de responsabilidad igualmente a nuestra representada por los mismos supuestos de hecho'.*

*(...)*

***La Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO) sustentó la motivación del Acto Conclusivo objeto del Recurso interpuesto en los siguientes argumentos:***

*Que, 'mediante Acta de Inspección y Fiscalización de fecha 28 de diciembre de 2015, los funcionarios competentes dejaron constancia que el presunto infractor NO relacionó el total de las facturas que soportaban el despacho de los rubros en la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario'.*

*Que 'el ilícito en que incurrió el sujeto de aplicación fue NO registrar el total de las Facturas que soportan el despacho de los rubros en la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control N° 66325842 de fecha 25 de noviembre de 2015'.*

*Que 'en cuanto al error involuntario aducido por la representación legal de la empresa (...) se pasa a considerar que el sujeto de aplicación no puede invocar error excusable, cada vez que por descuido se equivocan en la emisión o transcripción de la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario, el hecho erróneo puede ser evitado al prestarse más atención, concentración y supervisión en todo lo concerniente a las emisiones de las Guías Únicas de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario'.*

*Que, en vista a las resultas de alegatos presentados 'es evidente que incurrió en el incumplimiento de la normativa agroalimentaria; configurándose el supuesto de hecho generador de la infracción administrativa establecida en el artículo 13 de la Resolución DM/N° 025-12, concatenado con el artículo 113, numeral 4 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria'.*

## **II. MOTIVACIÓN PARA DECIDIR**

*Este Despacho, para decidir el presente Recurso Jerárquico contra el Acto Administrativo emitido por la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria S/N, de fecha 12 de mayo de 2016, mediante el cual ordena la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio N° **SUNAGRO/IFSCA/0046/2016** al presunto infractor **ALIMENTOS POLAR COMERCIAL, C.A. CD ARAGUA**, antes identificado, notificando a la recurrente, en fecha 09 de junio de 2016; mediante el cual se le impuso multa con fundamento en el artículo 110 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, en el sentido de que la empresa en cuestión fue sancionada anteriormente mediante procedimiento N° **SUNAGRO/IFSCA/0176/2015**, procede a formular los siguientes señalamientos:*

*Es importante acotar que para transportar productos agroalimentarios se debe contar con la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario, ya que es considerada requisito indispensable para el traslado de productos agroalimentarios desde y hacia los destinos que este disponga, tal y como lo establece el artículo 8 numeral 12, así como la Guía de Despacho de acuerdo a lo establecido en los artículos 25 y 26 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Sistema Nacional Integral Agroalimentario.*

*Así mismo, es evidente que no se imputan otros hechos diferentes a los señalados ya que mediante **Constancia de Retención, Notificación y Guarda y Custodia** de fecha 26 de noviembre de 2015, suscrita por el SMI. Juan Lara Cadena en su condición de efectivo Militar adscrito al Destacamento N° 111 establecido en la cabecera del puente sobre el Lago de Maracaibo, se notifica la causa de la retención que es motivada en el hecho de que **'los rubros descritos en las facturas, no se encuentran autorizados en la Guía de Movilización de productos terminados N° 66325842'**. Ahora bien en el **Auto de Apertura de Procedimiento Administrativo Sancionatorio** destaca que **'para el momento de efectuarse las actuaciones por parte de las autoridades competentes, se dejó constancia que la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario no refleja las facturas nos. 2894126011/12/13/14/15 que sustentan los rubros transportados'**, por lo tanto es importante acotar que desde el inicio del proceso y en el Acto Conclusivo se imputa por el mismo hecho.*

*Con respecto al motivo por el cual se procede a imponer una medida preventiva es con el fin de evitar la continuidad de los incumplimientos que pudieran derivarse del*

*procedimiento, es decir, durante el proceso de la investigación que se practicara tal y como lo establece el artículo 147 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria.*

*Acerca de la presunta violación del Derecho de Igualdad contenido en el artículo 21 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en que se denuncia trato discriminatorio, cabe destacar que en los casos a los cuales se aplicó el eximente de responsabilidad por error de hecho o de derecho contenido en el artículo 109, numeral 4 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria son aquellos en los cuales existió error involuntario en cuanto al registro de dos números de una misma factura, no en caso de omisión de registro de múltiples facturas en la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario y los mismos no han sido repetidos nuevamente, la ya mencionada conducta encuadra perfectamente en los ilícitos contenidos en la ley que regula la materia y desacato a el artículo 3, numeral 2 de la Providencia Administrativa N° 004/2015 publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.634, de fecha 07 de abril de 2015 en la cual establece:*

*(...)*

*Recapitulando y en vista a las resultas de los alegatos presentados se evidencia que el presunto infractor movilizó el rubro agroalimentario, sin incorporar a la correspondiente Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario el total de las Facturas del producto que se movilizaría, por lo tanto es evidente que incurrió en el incumplimiento de los deberes previstos en el artículo 128, numeral 6 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria en el cual hace referencia al cumplimiento o acatamiento de las resoluciones, providencias, decisiones y demás actos administrativos dictados en materia de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria por los órganos y entes competentes; concatenado con el artículo 13 de la Resolución DM/N° 025-12, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.949, de fecha 21 de junio de 2012 y el artículo 3, numeral 2 de la Providencia Administrativa N° 004/2015 publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.634, de fecha 07 de abril de 2015; se ordena modificar el Acto Conclusivo de acuerdo a la atribución conferida en el artículo 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, configurando el supuesto de hecho generador de infracción administrativa establecido en el artículo 79 numeral 2 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Sistema Nacional Integral Agroalimentario. Ratificar el Acto Conclusivo en cuanto a la aplicación de Reincidencia de acuerdo a lo establecido en el artículo 110 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria ya que el sujeto de aplicación en efecto fue anteriormente sancionado por el mismo hecho.*

## **RESUELVE**

**PRIMERO:** *Declarar SIN LUGAR el Recurso Jerárquico interpuesto por los (...) Apoderados Judiciales de la empresa **ALIMENTOS POLAR COMERCIAL, C.A.**, suficientemente identificados en autos, contra el Acto Conclusivo S/N, emitido por la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO), de fecha 12 de mayo de 2016, notificado a la recurrente en fecha 09 de junio de 2016; con fundamento en el artículo 110 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, en el sentido de que la empresa en cuestión fue sancionada anteriormente mediante procedimiento N° **SUNAGRO/IFSCA/0176/2015**, bajo planilla de multa N° 166 de fecha 16 de diciembre de 2015” (sic).*

## **II DE LA DEMANDA DE NULIDAD**

Mediante escrito del 11 de enero de 2017, la representación judicial de la sociedad mercantil Alimentos Polar Comercial, C.A., interpuso demanda de nulidad contra la Resolución DM/N° 111-16 del 13 de septiembre de 2016, dictada por el Ministro del Poder Popular para la Alimentación, en la que se declaró sin lugar el recurso jerárquico incoado contra el Acto Conclusivo de fecha 12 de mayo de 2016, emanado de la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO), mediante el cual se le impuso a la accionante una sanción de multa por ochenta y dos coma cinco unidades tributarias (82,5 U.T.), con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar y a modo de antecedentes señalaron que el 26 de noviembre de 2015 “*funcionarios de la GUARDIA NACIONAL BOLIVARIANA (...), apostados en el punto de control fijo integral (...), ubicado en la cabecera del puente sobre el Lago de Maracaibo, procedieron a la detención, a los fines de practicar una inspección de rutina sobre un vehículo (...) en el cual eran transportados los rubros propiedad de [su] representada [que se identifican en el acto impugnado] (...). En tal sentido, el transportista, atendiendo al requerimiento que le fuera hecho, presentó a los funcionarios militares la GUÍA ÚNICA DE MOVILIZACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL AGROALIMENTARIO N° 66325842 (...), sin que faltara mención de alguno de éstos rubros, así como en original de las facturas Nos. 2894126010, 2894126011, 2894126012, 2894126013, 2894126014 y 2894126015 (...), que soportaban la carga, todas de fecha 25 de noviembre de 2015, las cuales fueron emitidas por [su mandante], en las cuales se evidencian todos los productos que eran transportados en esa oportunidad*” (sic) (agregados de la Sala).

Indicaron que “*los funcionarios militares emitieron el ACTA DE COMPROBACIÓN DE INFRACCIÓN N° CZPOIII.DIII.4TA.CIA.SO-0688 (...), en la que dejaron constancia de que el transportista contaba con toda la documentación que amparaba la movilización, incluyendo la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario y las facturas. No obstante lo anterior, los funcionarios indicaron, en la referida Acta de Comprobación de Infracción, que supuestamente ‘la dirección de destino suministrada en la factura comercial, no corresponde a la suministrada en la guía de movilización de productos terminados’, motivo por el cual procedieron a imponer una medida preventiva de retención a la orden de SUNAGRO*” (destacado del escrito).

Sostuvieron que a su modo de ver “*la razón aparente por la cual los funcionarios militares ordenaron la retención de la mercancía, fue que consideraron erradamente que había una supuesta incongruencia en la dirección [que aparecía en los referidos documentos]*” (agregado de la Sala).

Argumentaron que a pesar de lo antes indicado, la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO) “*en el AUTO DE APERTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO (...) [le atribuyó a su mandante] otros hechos diferentes a los señalados en el ACTA DE COMPROBACIÓN DE INFRACCIÓN N° CZPOIII.DIII.4TA.CIA.SO-0688 (...) [esto es] (...) que la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario no refleja las facturas Nos. 2894126011/12/13/14 y 15 que sustentan los rubros importados*” (sic) (agregados de la Sala).

Narraron que el aludido órgano “*sustanció el correspondiente procedimiento administrativo y en fecha 12 de mayo de 2016 dictó el ACTO CONCLUSIVO S/N (...) mediante el cual se impuso una multa a [su] representada por la cantidad de OCHENTA Y DOS COMA CINCO UNIDADES TRIBUTARIAS (82,5 U.T.),*



*equivalente a la cantidad de CATORCE MIL SEISCIENTOS DOS COMA CINCO BOLÍVARES (Bs. 14.602,05), aplicándose a la misma Reincidencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 110 de la LOSSA” (sic) (agregado de la Sala).*

Señalaron que en virtud de lo anterior, ejercieron el recurso jerárquico respectivo, el cual fue declarado sin lugar mediante el acto cuya nulidad demandan.

Adujeron que la Resolución DM/N° 111-16 del 13 de septiembre de 2016 quebrantó **el derecho a la defensa** de su representada, toda vez que *“declaró Sin lugar el Recurso Jerárquico interpuesto (...) contra el ACTO CONCLUSIVO, pero cambiando sobrevenidamente la configuración del supuesto de hecho generador de la infracción administrativa en una nueva normativa que nunca había sido parte del procedimiento administrativo y que nunca formó parte del contradictorio de dicho procedimiento, y en consecuencia (...) nunca tuvo la oportunidad de defenderse de esa nueva calificación” (sic).*

Indicaron que *“puede apreciarse del AUTO DE APERTURA del procedimiento administrativo sancionador (...), que el supuesto de hecho generador de la infracción administrativa por la cual se investigó en el procedimiento administrativo fue el artículo 113, numeral 4 de la LOSSA, relativo a la sanción establecida en el caso de aportar información falsa”.*

Aseveraron que *“en el ACTO RECURRIDO [se ordenó] modificar el ACTO CONCLUSIVO, ya no configurando el supuesto de hecho generador de infracción administrativa en base al artículo 113 numeral 4 de la LOSSA (...), sino ahora configurando el supuesto de hecho generador de infracción administrativa en una nueva normativa (...), como lo es el artículo 79 numeral 2 de la [Ley del Sistema Nacional Agroalimentario], el cual prevé un supuesto de hecho completamente distinto [a aquel] por el cual se abrió el procedimiento administrativo sancionador” (agregados de la Sala).*

Destacaron que en razón de la aludida circunstancia, su representada *“nunca pudo presentar argumentos ni pruebas que le favorecieran contra dicha nueva imputación lo que evidentemente cercenó su derecho a la defensa y al debido proceso” (sic).*

Por otra parte, denunciaron que el acto recurrido violó el **principio de globalidad o exhaustividad de la decisión**, toda vez que *“la defensa central esgrimida por [su] representada no fue analizada, ni tomada en consideración en la decisión definitiva del caso” (agregado de la Sala).*

Indicaron que *“entre los argumentos esgrimidos por [su] representada en su escrito de Recurso Jerárquico, se desprende en primer lugar la denuncia por Error de Falso Supuesto en que incurrió SUNAGRO al dictar el acto administrativo de primer grado, al considerar erradamente que [su] representada cometió el supuesto de hecho establecido en el numeral 4 del artículo 113 de la LOSSA (Aportar información falsa), cuando lo cierto del caso es que la mercancía transportada contaba con toda la documentación necesaria (...), y el hecho de que el total de las facturas no fueron señaladas en la Guía de Movilización, Seguimiento y Control se debió a un simple error material al llenar la guía”, lo cual no significa “que haya aportado información falsa, tal y como lo señaló el acto conclusivo” (agregados de la Sala).*

Insistieron que “*el hecho de no colocar todas las facturas en el reglón correspondiente (...) en la Guía Única de Movilización, seguimiento y Control Agroalimentario, se trata de un simple error de hecho excusable involuntario al completar la información de las facturas, lo cual impide entonces calificar esta conducta como un incumplimiento culposo de la Ley*” (destacado del escrito).

Aseveraron que pese a haber planteado los referidos razonamientos en sede Administrativa “*los mismos no fueron ni someramente mencionados, analizados ni tomados en consideración en la parte motiva del ACTO RECURRIDO [siendo que este] solamente se limitó a declarar Sin Lugar el Recurso Jerárquico intentado y ordenó adicionalmente (...), cambiar sobrevenidamente la configuración del supuesto de hecho generador de la infracción administrativa en una nueva normativa que nunca había sido parte del procedimiento administrativo*” (sic) (agregado de la Sala).

En otro sentido plantearon que la Resolución DM/N° 111-16 del 13 de septiembre de 2016 infringió el **principio non reformatio in peius**, por cuanto “*cambió el supuesto de hecho generador de la infracción administrativa imputada inicialmente a [su] representada, en la apertura del procedimiento administrativo sancionador, establecida en el artículo 113, numeral 4 de la LOSSA, el cual prevé una sanción comprendida entre diez hasta cien unidades tributarias (10 U.T a 100 U.T.) a quienes aporten información falsa o servirse de medios fraudulentos para aportar la información que le sea requerida (imputación contra el cual [su] representada efectivamente esgrimió sus defensas y argumentos), por el supuesto de hecho generador de la infracción administrativa prevista en el artículo 79 numeral 2 de la LSNIA, (que es un supuesto de hecho completamente distinto a aquel por el cual se abrió el procedimiento administrativo sancionatorio a [su] representada), el cual prevé una sanción entre quinientas hasta mil unidades tributarias (500 U.T. a 1.000 U.T.), para aquellas personas que incumplan las instrucciones o la normativa establecida por el SUNAGRO u otro órgano competente, imponiendo de tal manera (...) una multa mucho mayor a la impuesta inicialmente, y por consiguiente desmejorando considerablemente su situación*” (sic) (agregados de la Sala).

De igual modo denunciaron los apoderados judiciales de la empresa accionante, que el acto objeto de impugnación se encuentra afectado del **vicio de falso supuesto por la errónea interpretación** de la disposición contenida en el 109 numeral 4 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, toda vez que la autoridad accionada consideró “*que en el presente caso no opera el error excusable de hecho que exime de responsabilidad alegada por [su] representada, por cuanto (...) en los casos anteriores en los cuales se aplicó dicha eximente de responsabilidad, son aquellos (...) en los cuales se cometió un error al registro de dos números de una misma factura y no en el caso en que se haya omitido colocar los números de algunas facturas en la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario*” (sic) (destacado del escrito, agregado de la Sala).

Aseveraron que de la Resolución recurrida se desprende que la Administración concedió la aludida eximente de responsabilidad “*en otros casos anteriores y similares en que el administrado incurrió en un error de hecho involuntario al completar la información de las facturas en la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario, que es exactamente el mismo supuesto que ocurre en el presente caso*”.

Sostuvieron que si bien los casos que refieren “*no son exactamente iguales, en los mismos se cumple el mismo supuesto ‘un error de hecho involuntario al momento de completar el número de las facturas en la Guía*

*Única de Movilización, Seguimiento y Control'...*" (sic).

Indicaron que la Administración ha debido verificar si el hecho imputado a su mandante en el presente caso se trató efectivamente de un error involuntario y en caso de comprobar tal circunstancia aplicar la eximente prevista en la norma señalada.

Asimismo adujeron que la situación antes advertida comporta la **violación del derecho de igualdad** pues se sanciona a su representada *"por haber incurrido en un error al momento de colocar el número de las facturas en la GUÍA ÚNICA DE MOVILIZACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL AGROALIMENTARIO, cuando en otros supuestos similares se había aplicado la eximente de responsabilidad (...) [siendo que la aludida garantía] se opone al tratamiento discriminatorio carente de fundamentación"* (sic) (agregado de la Sala).

Indicaron que *"si bien es cierto que [el] caso narrado en el Acto Recurrido en el cual se aplicó la eximente de responsabilidad no es exactamente igual al presente asunto, (...) en ambos casos se cumple el mismo supuesto de hecho el cual es 'cometer un error de hecho involuntario al momento de colocar el número de las facturas en la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control'..."* (sic) (agregado de la Sala).

Por otra parte denunciaron que el acto recurrido vulneró el **principio de proporcionalidad**, pues a su juicio resultaba contrario ejercer la potestad sancionadora de la Administración y la imposición de una multa, cuando se trata de un error que cometió su mandante al llenar la guía única de movilización, seguimiento y control agroalimentario, habida cuenta que ésta *"tramitó y cumplió con todos los documentos exigidos para el traslado de los productos, y nunca hubo un incumplimiento culposo de la Ley"* (sic) (agregado de la Sala).

Finalmente solicitaron que se admita la presente demanda y se declare la nulidad de la Resolución impugnada.

### III ALEGATOS DE LA REPÚBLICA

Por escrito del 27 de abril de 2017, la abogada Carmen Valarino Uriola, inscrita en el INPREABOGADO bajo el Nro. 76.701, actuando en representación de la República Bolivariana de Venezuela, solicitó que la presente demanda de nulidad fuese declarada sin lugar en atención a los siguientes planteamientos:

Sostuvo que *"mal puede decir la empresa accionante que la Administración al momento de dictar la Resolución Ministerial lo hizo cometiendo [los vicios denunciados], cuando lo cierto es que el referido acto fue dictado en total apego a las normas que rigen la materia Agroalimentaria, ya que efectivamente mediante [el acto impugnado], lo que ordenó fue modificar el ACTO CONCLUSIVO, todo de conformidad a la atribución conferida en el artículo 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos"* (sic) (agregados de la Sala).

Indicó que de la referida disposición se *"evidencia los amplios poderes de decisión que tiene el [Ministro del Poder Popular para la Alimentación] con vista de los nuevos elementos de apreciación, [pudiendo] acoger o rechazar el recurso interpuesto, revocar o modificar el acto impugnado, o bien convalidarlo, si a su juicio solamente adoleciera de vicios subsanables"* (sic) (agregados de la Sala).

Señaló que la modificación a la que alude el acto recurrido se refiere a la aplicación del artículo 79 numeral 2 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Sistema Nacional Integral Agroalimentario en lo que respecta a la falta advertida en la oportunidad en que practicó la retención de la mercancía, en lugar de lo previsto en el artículo 113 numeral 4 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, así como la ratificación del Acto Conclusivo dictado por la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO) en cuanto a la reincidencia cometida por la accionante “*ya que el sujeto de aplicación (...) fue anteriormente sancionado*”.

Aseveró que la autoridad accionada “*al momento de revisar el ACTO CONCLUSIVO pudo evidenciar que efectivamente [la empresa demandante] cuando emitió la Guía de Movilización (...), colocó en la casilla correspondiente a las facturas u órdenes que soportaban los despachos únicamente la factura (...), habiéndose omitido las demás facturas, por lo tanto no es que aportó información falsa, tal y como señala el referido acto, sino que no colocó las facturas (...)*” (sic) (agregado de la Sala).

Expuso que tanto en la “*Constancia de Retención, Notificación y Guarda y Custodia de fecha 25 de noviembre de 2015, suscrita por el efectivo militar que realizó en el procedimiento de retención*” como en el auto de inicio del procedimiento administrativo, se evidenció que la infracción cometida por la parte accionante se refiere a que “*la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario no (...) refleja las facturas (...) que sustentan los rubros transportados*”.

En razón de lo antes descrito, acotó que “*desde el inicio del procedimiento y en el Acto Conclusivo se imputa a la empresa accionante por el mismo hecho, por lo tanto (...) yerra al decir que la Administración cambió el supuesto de hecho generador de la infracción administrativa (...) que (...) [no] formó parte del contradictorio del procedimiento y que nunca tuvo la oportunidad de defenderse de esa nueva calificación, cuando los hechos son los mismos, el supuesto generador es el mismo, pero adaptado a otra norma que rige la materia*” (sic) (agregado de la Sala).

En lo que respecta al trato discriminatorio alegado por la accionante destacó “*que en los casos a los cuales se aplicó la eximente de responsabilidad por error de hecho o de derecho contenido en el artículo 109, numeral 4 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria **son aquellos en los cuales existió error involuntario**, en cuanto al registro de múltiples facturas en la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario y los mismos no han sido repetidos*” (sic) (destacado del escrito).

Afirmó que en el caso de autos, el “*infractor movilizó el rubro agroalimentario, sin incorporar a la correspondiente Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario, el total de las facturas del producto que se movilizaría (...) por lo tanto es evidente que la empresa incurrió en el incumplimiento de los deberes previstos en el artículo 128, numeral 6 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria (...) concatenado con el artículo 13 de la Resolución DM/N° 025-12, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.949, de fecha 21 de junio de 2012 y el artículo 3, numeral 4 de la Providencia Administrativa N° 004/2015, ya que la referida guía es un instrumento indispensable para la efectiva movilización de los rubros y el cual debe cumplir con formalidades que no*

*pueden ser relajadas, y aun más cuando es de total y reiterado manejo por parte de la empresa accionante” (sic).*

Finalmente y virtud de las consideraciones expuestas, solicitó que la presente demanda de nulidad sea declarada sin lugar.

#### IV DE LOS ESCRITOS DE INFORMES

En fecha 11 de octubre de 2017, los apoderados judiciales de la sociedad mercantil accionante presentaron los informes relativos a la presente causa, siendo que en esa oportunidad efectuaron un resumen de los antecedentes del caso así como de los argumentos sobre los cuales sustentan su pretensión de nulidad y del acervo probatorio promovido en la oportunidad procesal correspondiente. De igual modo realizaron observaciones al escrito de consideraciones presentado por la representación de la República, señalando al respecto lo siguiente:

En cuanto a la alegada ausencia de vicios del acto recurrido en razón de la potestad de la Administración para modificar sus actos, sostuvieron que su *“representada está al tanto de la atribución conferida a la Administración Pública en el artículo 90 de la LOPA, pero ello no es óbice para que [esta] pueda cambiar la calificación jurídica del hecho generador de la sanción administrativa sobrevenidamente en el marco de un procedimiento (...) sancionador” (sic) (agregado de la Sala).*

Afirmaron que la circunstancia antes advertida comporta *“una verdadera violación del derecho a la defensa estipulado en el artículo 49 de la CRBV, puesto que se impide al particular realizar alegatos y presentar pruebas contra esa nueva imputación o calificación jurídica que se hace de manera sobrevenida” (sic).*

Estimaron que *“lo jurídicamente correcto es que si en el marco de un procedimiento administrativo sancionador de segundo grado la Administración Pública considera que la calificación jurídica imputada inicialmente (...) no corresponde a los hechos investigados, debe cerrar ese procedimiento administrativo sancionador e iniciar [uno] nuevo (...), destinado a investigar los hechos que encuadran dentro de esa nueva calificación jurídica” (sic) (agregado de la Sala).*

Destacaron que pese a haber logrado demostrar su mandante que no aportó información falsa, tal como se le imputó al inicio del procedimiento sustanciado en sede administrativa y como *“lo reconoce expresamente la propia representación de la PGR, es sancionada ahora en base a la calificación jurídica de otra normativa que nunca formó parte del contradictorio” (sic).*

Por otra parte y en lo concerniente a la inexistencia del error involuntario así como de la eximente de responsabilidad dispuesta en el artículo 109 numeral 4 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, planteada por la representación de la República, indicaron que esta última *“reconoce (...) [que] la Administración Pública concedió la eximente de responsabilidad (...) en otros casos anteriores y similares en que el administrado incurrió en un error de hecho involuntario al completar la información de las facturas en la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario, que es el mismo supuesto que ocurre (...) con [su] representada” (sic) (agregados de la Sala).*

Aseveraron que la aludida disposición normativa “*no distingue en qué supuestos aplica la eximente de responsabilidad en ella contenida y en cuáles no*” y que “*el punto medular en presente asunto era distinguir si efectivamente se trató o no de un error involuntario*”.

Señalaron que en atención al gran volumen “*de Guías SICA diarias que se elaboran en las distintas sedes de [su] representada, es probable que (...) se incurriera en un error involuntario*”, así como también que conforme a lo expuesto “*queda evidenciado que en el presente asunto se trata de un error de hecho involuntario al completar el número de las facturas en la Guía Única de Movilización y Control y por tanto opera la eximente de responsabilidad del artículo 109 numeral 4 de la LOSSA, y adicionalmente [indicaron] que la distinción que realiza la representación judicial de la PGR para señalar en cuales casos opera dicha eximente (...), no se encuentra sustentada en la ley*” (sic) (agregados de la Sala).

Finalmente, solicitaron que la demanda de nulidad sea declarada con lugar y en consecuencia se anule el acto impugnado.

En otro sentido, mediante escrito 11 de octubre de 2017 la representación judicial de la República insistió en los argumentos planteados en la oportunidad de la celebración de la audiencia de juicio y en atención a ello requirió que la pretensión de nulidad de la empresa accionante fuese desechada.

## V

### MOTIVACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala pronunciarse sobre la demanda de nulidad interpuesta contra la Resolución DM/N° 111-16 del 13 de septiembre de 2016, dictada por el Ministro del Poder Popular para la Alimentación, en la que se declaró sin lugar el recurso jerárquico incoado contra el Acto Conclusivo de fecha 12 de mayo de 2016, emanado de la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO), mediante el cual se le impuso a la accionante una sanción de multa por ochenta y dos coma cinco unidades tributarias (82,5 U.T.), al haber incurrido en los supuestos previstos en el artículo 13 de la Resolución Nro. DM/N° 025-12 del 14 de junio de 2012, dictada por el órgano antes señalado y contentiva de “*LOS LINEAMIENTOS Y CRITERIOS QUE RIGEN LA EMISIÓN DE LA GUÍA DE MOVILIZACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE MATERIAS PRIMAS ACONDICIONADAS, Y DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS ACONDICIONADOS, TRANSFORMADOS, O TERMINADOS, DESTINADOS A LA COMERCIALIZACIÓN, CONSUMO HUMANO Y CONSUMO ANIMAL CON INCIDENCIA DIRECTA EN EL CONSUMO HUMANO, EN EL TERRITORIO NACIONAL*”, y en el artículo 133 numeral 4 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria.

En ese sentido la representación judicial de la empresa accionante denunció: *i*) la violación del derecho a la defensa, *ii*) del derecho a la igualdad, *iii*) la existencia de falso supuesto de derecho, *iv*) infracción del principio de globalidad o exhaustividad de la decisión, *v*) del principio *non reformatio in peius* y *vi*) del principio de proporcionalidad, planteamientos que se pasan de resolver de la manera siguiente:

#### **i) De la violación del Derecho a la Defensa.**

Sobre el particular los apoderados judiciales de la sociedad mercantil demandante expusieron que la Resolución DM/N° 111-16 del 13 de septiembre de 2016 quebranta la aludida garantía, toda vez que “*declaró Sin lugar el Recurso Jerárquico interpuesto (...) contra el ACTO CONCLUSIVO, pero cambiando sobrevenidamente la configuración del supuesto de hecho generador de la infracción administrativa en una nueva normativa que nunca había sido parte del procedimiento administrativo y que nunca formó parte del contradictorio de dicho procedimiento, y en consecuencia [su mandante] nunca tuvo la oportunidad de defenderse de esa nueva calificación*” (sic) (agregado de la Sala).

Ahora bien, la Sala estima necesario indicar respecto a las garantías del derecho a la defensa y al debido proceso, que estas implican el derecho a ser oído u oída, puesto que no podría hablarse de defensa alguna, ni de proceso cabal, si el administrado o administrada no cuenta con esta posibilidad; el derecho a ser notificado o notificada de la decisión administrativa, a los efectos de que le sea posible presentar los alegatos que en su defensa pueda aportar al procedimiento, más aún si se trata de un procedimiento que ha sido iniciado de oficio; también el derecho a tener acceso al expediente, con el propósito de examinar en cualquier estado del procedimiento las actas que lo componen; así como el de presentar pruebas que permitan desvirtuar los alegatos esgrimidos por la Administración; el derecho a ser informado o informada de los recursos y medios de defensa; y finalmente, el derecho a recibir oportuna respuesta a sus solicitudes (*vid* sentencia de esta Sala Nro. 01393 del 7 de diciembre de 2016).

En ese contexto, considera la Sala necesario señalar que del examen de los antecedentes administrativos de la presente causa se observa, que la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO) instruyó un procedimiento administrativo contra la empresa Alimentos Polar Comercial, C.A. conforme al “*ACTA DE COMPROBACIÓN DE INFRACCIÓN N° CZPOIII.DIII.4TA.CIA.SO-0688*” y la “*CONSTANCIA DE RETENCIÓN, NOTIFICACIÓN Y GUARDA Y CUSTODIA*”, ambas actuaciones fueron levantadas en fecha 26 de noviembre de 2015 por el Comando Zonal Nro. 11, Destacamento Nro. 111, Cuarta Compañía de la Guardia Nacional Bolivariana y se encuentran referidas a la retención de los rubros identificados en el acto recurrido en la oportunidad en que eran transportados por territorio del Estado Zulia, ello por cuanto constataron los funcionarios castrenses que “*la dirección de destino suministrada en la factura comercial no corresponde a la dirección suministrada en la guía de movilización de productos terminados*”, y que “***Los rubros descritos en las facturas no se encuentran autorizados en la guía de movilización de productos terminados SUNAGRO N° 66325842***” (sic) (negritas del original). (Folios 2 y 3 del expediente administrativo).

Tal circunstancia fue interpretada por el mencionado órgano como un incumplimiento a la obligación prevista en el artículo 13 de la Resolución DM/N° 025-12 dictada por el Ministerio accionado en fecha 14 de junio de 2012, configurándose con ello el supuesto establecido en el artículo 113 numeral 4 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria.

Ahora bien, plantea la representación judicial de la parte actora que el órgano accionado cambió la calificación del supuesto de hecho generador de la infracción administrativa observado por la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO) en el acto mencionado en el acápite anterior, por el contenido en una disposición que no fue objeto de debate durante el decurso del procedimiento sancionador y respecto del cual no pudo efectuar consideraciones en su descargo.

Sin embargo, aprecia la Sala que en la Resolución DM/N° 111-16 de fecha 13 de septiembre de 2016 (acto recurrido), luego de examinar y valorar los argumentos expuestos en el recurso jerárquico interpuesto por la sociedad mercantil demandante contra el acto conclusivo dictado por la aludida Superintendencia, constató lo siguiente:

*“evidencia que el presunto infractor movilizó el rubro agroalimentario, sin incorporar a la correspondiente Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario el total de las Facturas del producto que se movilizaría, por lo tanto es evidente que incurrió en el incumplimiento de los deberes previstos en el artículo 128, numeral 6 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria el cual hace referencia al cumplimiento o acatamiento de las resoluciones, providencias, decisiones y demás actos administrativos dictados en materia de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria por los órganos y entes competentes; concatenado con el artículo 13 de la Resolución DM/N° 025-12”.*

En atención a esas consideraciones, estimó necesario el órgano accionado ordenar a la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO) *“modificar el Acto Conclusivo de acuerdo a la atribución conferida en el artículo 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, configurando el supuesto de hecho generador de infracción administrativa establecido en el artículo 79 numeral 2 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Sistema Nacional Integral Agroalimentario”*, de igual modo acordó ratificar *“el Acto Conclusivo en cuanto a la aplicación de Reincidencia de acuerdo a lo establecido en el artículo 110 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria ya que el sujeto de aplicación en efecto fue anteriormente sancionado por el mismo hecho”*.

De lo expuesto, advierte la Sala que la actuación del Ministro del Poder Popular para la Alimentación se verificó en ejercicio de la potestad prevista en el artículo 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, entendida esta facultad, entre otros aspectos, como la posibilidad que tiene el órgano superior de confirmar, modificar o revocar el acto impugnado en la oportunidad de resolver el aludido recurso, lo cual fue efectuado una vez examinadas y desechadas las defensas opuestas por la empresa accionante, por lo tanto, a juicio de este órgano jurisdiccional la aludida modificación no constituye una transgresión de la garantía bajo análisis.

Asimismo, debe señalarse que ha sido criterio de esta Sala que en aquellos casos en los cuales la parte asegura haber ejercido su derecho al contradictorio en el curso del procedimiento sancionatorio correspondiente pero de todos modos aduce que le ha sido vulnerado su derecho a la defensa al haber sido iniciado el mismo por la presunta violación de normas distintas a aquellas por las cuales fue sancionada posteriormente, no se configura la infracción de la referida garantía, toda vez que la Administración no se encuentra totalmente sujeta a la calificación previa que sobre los mismos hechos se haya formulado en el acto de inicio del procedimiento, pues en su transcurrir puede constatarse una falta distinta a la previamente imputada (*vid* sentencia de esta Sala Nro. 00957 del 1° de julio de 2009).

A lo anterior debe agregársele el hecho de que la citada autoridad ordenó tal modificación al órgano de primer grado, esto es la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria, lo cual supone que la parte



actora podrá interponer el recurso jerárquico correspondiente una vez se dicte el nuevo acto, lo cual garantiza el ejercicio de su derecho a la defensa.

En ese sentido y atendiendo a los razonamientos expuestos, debe esta Sala desechar la denuncia bajo estudio. Así se declara.

### ii) Violación del derecho de igualdad.

Alegó la representación judicial de Alimentos Polar Comercial, C.A. que en el presente caso se vulneró la señalada garantía, toda vez que se sancionó a su representada “*por haber incurrido en un error al momento de colocar el número de las facturas en la GUÍA ÚNICA DE MOVILIZACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL AGROALIMENTARIO, cuando en otros supuestos similares se había aplicado la eximente de responsabilidad (...) [siendo que la ludida garantía] se opone al tratamiento discriminatorio carente de fundamentación*” (sic) (agregado de la Sala).

Señalado lo anterior resulta necesario precisar que el principio cuya transgresión delata la accionante implica un trato de igual para quienes se encuentren en situación de igualdad, igualdad como equiparación, y un trato desigual para quienes se encuentren en situación de desigualdad, igualdad como diferenciación. En este último supuesto, para lograr justificar el divergente tratamiento que pretende aplicarse, el establecimiento de las diferencias debe llevarse a cabo con base en **motivos objetivos, razonables y congruentes**; de allí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido, así pues, pueden introducirse diferencias de trato las cuales no resultarían discriminatorias, siempre que se hallen justificadas en la objetividad, racionalidad y la proporcionalidad (*vid* sentencia de esta Sala Nro. 01186 del 2 de noviembre de 2017).

Ahora bien, respecto al argumento planteado, esta Sala constata de la revisión de las actas que conforman tanto el expediente judicial como el administrativo que la parte demandada no acompañó instrumento alguno del cual se pueda evidenciar el trato discriminatorio que le atribuye a la Administración, esto es, algún acto en el cual se le hubiese aplicado la eximente de responsabilidad a que hace referencia bajo los mismos supuestos de hecho observados en el decurso del procedimiento administrativo, razón por la cual se impone desechar tal alegato. Así se decide

### iii) Del Falso Supuesto de Derecho.

Denuncian los apoderados judiciales de la sociedad mercantil accionante que el acto recurrido se encuentra afectado del **vicio de falso supuesto por la errónea interpretación** de la disposición contenida en el artículo 109 numeral 4 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, toda vez que la autoridad accionada consideró “*que en el presente caso no opera el error excusable de hecho que exime de responsabilidad alegada por [su] representada, por cuanto (...) en los casos anteriores en los cuales se aplicó dicha eximente de responsabilidad, son aquellos (...) en los cuales se cometió un error al registro de dos números de una misma factura y no en el caso en que se haya omitido colocar los números de algunas facturas en la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario*” (sic) (destacado del escrito, agregado de la Sala).

Respecto a tal planteamiento resulta importante señalar lo sostenido por esta Sala en cuanto al vicio de falso supuesto de derecho, el cual se verifica cuando la Administración se fundamenta en una norma que no es aplicable al caso concreto o cuando se le da a la norma un sentido que ésta no tiene, de igual forma se ha indicado que el mismo se trata de un vicio que al afectar la causa del acto administrativo acarrea su nulidad, por lo cual es necesario examinar si su configuración se adecuó a las circunstancias de hecho probadas en el expediente administrativo y, además, si se dictó de manera que guardara la debida correspondencia con el supuesto previsto en la norma legal (*vid* sentencia de esta Sala Nro. 0250 del 2 de marzo de 2016).

En este contexto, considera la Sala necesario revisar lo dispuesto en el artículo 109 numeral 4 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 5.889 Extraordinario del 31 de julio de 2008, el cual prevé lo siguiente:

***“Eximentes de responsabilidad***

***Artículo 109***

*Son circunstancias que eximen de responsabilidad respecto de las infracciones al presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, las siguientes:*

(...)

*4. El error de hecho y de derecho excusable”.*

Sobre este particular la demandante sostuvo que la falta de indicación de la totalidad de las facturas que amparaban el traslado de los productos especificados en el acto impugnado en la Guía de Movilización, Seguimiento y Control, se debió a un error de hecho excusable.

En virtud de lo anterior debe hacerse referencia a lo establecido en la Resolución DM/N° 025-12 dictada por el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación y publicada en la Gaceta Oficial Nro. 39.949 del 21 de junio de 2012, contentiva de los ***“LINEAMIENTOS Y CRITERIOS QUE RIGEN LA EMISIÓN DE LA GUÍA DE MOVILIZACIÓN SEGUIMIENTO Y CONTROL DE MATERÍAS PRIMAS ACONDICIONADAS, Y DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS ACONDICIONADOS, TRANSFORMADOS, O TERMINADOS, DESTINADOS A LA COMERCIALIZACIÓN, CONSUMO HUMANO Y CONSUMO ANIMAL CON INCIDENCIA DIRECTA EN EL CONSUMO HUMANO, EN EL TERRITORIO NACIONAL”***, la cual dispone en sus artículos 2, 10, 11, 12 y 13, lo siguiente:

***“Guía Única de Movilización Seguimiento y Control***

*Artículo 2. A los fines de la movilización de materia prima acondicionada, y productos alimenticios acondicionados, transformados, o terminados, destinados a la comercialización, consumo humano y consumo animal con incidencia directa en el consumo humano, se instrumenta la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control, cuyo formato y emisión se hará de conformidad con lo previsto en esta Resolución.*

(...)

***Obtención de Guía***

***Artículo 10. Toda persona natural o jurídica, pública o privada, que realice actividades de movilización de materia prima acondicionada, o de productos alimenticios terminados***

***destinados a la comercialización, consumo humano y consumo animal con incidencia directa en el consumo humano, debe solicitar, en los casos que corresponda, por ante la Superintendencia Nacional de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas, la correspondiente Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control.***

#### *Solicitud*

*Artículo 11. Los interesados en obtener la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control, deben realizar la correspondiente solicitud en el formato diseñado al efecto, por ante la Superintendencia Nacional de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas, previo cumplimiento de los requisitos establecidos.*

#### *Requisitos y Tramitación*

*Artículo 12. Para tramitar la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control, los interesados deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas, y en el Sistema Integral de Control Agroalimentario (SICA), y deben acceder al portal Web mediante una conexión de Internet en la dirección URL [www.sada.gob.ve](http://www.sada.gob.ve), siguiendo en lo sucesivo los pasos indicados para la solicitud e impresión de la Guía respectiva.*

*En todo caso, la guía regulada por esta Resolución debe ser debidamente sellada y firmada por el funcionario competente en los diferentes puntos control policial o de control militar en ejercicio policial, instalados en los sitios donde se ejerza la función de verificación de guías.*

#### *Emisión y Registro*

*Artículo 13. La Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control será emitida de manera automática e impresa por el propio solicitante, quien deberá incorporar al formato **los datos requeridos...**" (negrillas de la Sala).*

Las disposiciones anteriormente transcritas establecen la obligación para los particulares que pretendan transportar productos alimenticios acondicionados, transformados, o terminados, destinados a la comercialización, consumo humano y consumo animal con incidencia directa en el consumo humano por las distintas vías de comunicación terrestre del territorio nacional, de requerir ante el órgano competente la guía única de movilización, seguimiento y control agroalimentario, de igual forma dispone el procedimiento para su solicitud y otorgamiento previo el cumplimiento de las formalidades dispuestas y la indicación de la información necesaria para tal fin, entre la que obviamente debe contarse las correspondientes facturas de venta donde se detallan los rubros transportados así como la dirección de destino.

Tales exigencias se corresponden con la finalidad de la Resolución en comento, que no es otra que garantizar la justa y equitativa distribución de los productos alimenticios a través de la geografía nacional, coadyuvando de esta forma en el combate contra el acaparamiento de los mismos.

Estas circunstancias explican la importancia de la aludida guía única de movilización, seguimiento y control agroalimentario y de la particular rigidez que debe imperar en todo lo que a ella concierne al formar parte del sistema implementado por el Ejecutivo Nacional para la protección de la población en el acceso a los alimentos, con lo que su inobservancia es objeto de penalización al constituirse como una normativa dictada en materia de seguridad y soberanía agroalimentaria y la reincidencia del particular en su incumplimiento “*es sancionada con severidad (...), a fin de evitar la conducta errada reiterada del agente*”, conforme lo dispone la

exposición de motivos del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria.

De tal manera, considera la Sala que contrario a lo alegado por la representación judicial de la empresa accionante, la Administración no incurrió en una errónea interpretación por el hecho que en anteriores oportunidades hubiese considerado procedente aplicar a situaciones similares la eximente de responsabilidad prevista en el artículo 109 numeral antes citado, toda vez en el caso de autos verificó el supuesto de hecho contemplado en la norma y aplicó su consecuencia jurídica.

Por tanto, a juicio de este órgano jurisdiccional no se configura en el caso de autos el vicio de falso supuesto de derecho alegado por la empresa demandante razón por la cual se desecha dicho planteamiento. Así se decide.

#### **iv) De la violación del principio de globalidad o exhaustividad de la decisión.**

Al respecto sostuvo la representación judicial de la sociedad mercantil Alimentos Polar Comercial, C.A., quebranta el mencionado principio, toda vez que *“la defensa central esgrimida (...) no fue analizada, ni tomada en consideración en la decisión definitiva del caso”*.

Indicaron que *“entre los argumentos esgrimidos por [su] representada en su escrito de Recurso Jerárquico, se desprende en primer lugar la denuncia por Error de Falso Supuesto en que incurrió SUNAGRO al dictar el acto administrativo de primer grado, al considerar erradamente [su] representada cometió el supuesto de hecho establecido en el numeral 4 del artículo 113 de la LOSSA (Aportar información falsa), cuando lo cierto del caso es que la mercancía transportada contaba con toda la documentación necesaria (...), y el hecho de que el total de las facturas no fueron señaladas en la Guía de Movilización, Seguimiento y Control se debió a un simple error material al llenar la guía”*, lo cual no significa *“que haya aportado información falsa, tal y como lo señaló el acto conclusivo”* (agregados de la Sala).

Con relación a la presente denuncia es oportuno señalar lo dispuesto en los artículos 62 y 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los cuales son del tenor siguiente:

*“Artículo 62. El acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación.”*

*“Artículo 89. El órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del recurso aunque no hayan sido alegados por los interesados.”*

Las referidas disposiciones legales consagran el denominado principio de exhaustividad o globalidad del acto administrativo, conforme al cual la Administración, al momento de dictar su decisión, se encuentra obligada a tomar en cuenta y analizar todos los alegatos y defensas opuestas por las partes al inicio o en el transcurso del procedimiento.

Es de destacar que si bien se ha dejado sentado en anteriores oportunidades -sobre la base de la flexibilidad que caracteriza al procedimiento administrativo frente a la rigidez de los procesos judiciales- que la

Administración puede efectuar un análisis y apreciación global de todos los elementos cursantes en el expediente administrativo del caso, no es menos cierto que esta Sala también ha establecido que la falta de pronunciamiento sobre alguna de las cuestiones planteadas por el administrado interesado acarrea la nulidad del acto administrativo objeto de un recurso de nulidad, siempre y cuando los alegatos o defensas omitidos hubiesen sido determinantes en la decisión (*vid.*, entre otras, sentencia de esta Sala Nro. 00970 del 6 de octubre de 2016).

Precisado lo anterior, se observa de la revisión del expediente administrativo que en el escrito contentivo del recurso jerárquico, la representación judicial de la accionante insistió en el alegato referido al error involuntario cometido al momento de llenar la guía única de movilización, seguimiento y control agroalimentario y denunció la violación del principio de igualdad en similares términos a los aducidos en la presente causa.

Dichos argumentos, tal como se ha indicado en acápites anteriores, fueron resueltos por el órgano recurrido cuando señaló que *“que en los casos a los cuales se aplicó el eximente de responsabilidad por error de hecho o de derecho contenido en el artículo 109, numeral 4 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria son aquellos en los cuales existió error involuntario en cuanto al registro de dos números de una misma factura, no en caso de omisión de registro de múltiples facturas en la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control Agroalimentario y los mismos no han sido repetidos nuevamente”* y por tanto decidió desestimarlos.

Siendo lo anterior así, la Sala no evidencia la infracción del referido principio de globalidad o exhaustividad toda vez que la Autoridad accionada sí analizó los planteamientos esgrimidos por la recurrente en la oportunidad de la interposición del recurso jerárquico, emitiendo una decisión cónsona con los argumentos expuestos, por tal razón se impone desechar dicho alegato. Así se declara.

#### **v) Violación del principio *non reformatio in peius*.**

Aseveró la representación en juicio de la empresa actora que el acto impugnado quebranta el mencionado principio por cuanto *“cambió el supuesto de hecho generador de la infracción administrativa imputada inicialmente a [su] representada, en la apertura del procedimiento administrativo sancionador, establecida en el artículo 113, numeral 4 de la LOSSA, el cual prevé una sanción comprendida entre diez hasta cien unidades tributarias (10 U.T a 100 U.T.) a quienes aporten información falsa o servirse de medios fraudulentos para aportar la información que le sea requerida (imputación contra el cual [su] representada efectivamente esgrimió sus defensas y argumentos), por el supuesto de hecho generador de la infracción administrativa prevista en el artículo 79 numeral 2 de la LSNIA, (que es un supuesto de hecho completamente distinto a aquel por el cual se abrió el procedimiento administrativo sancionatorio a [su] representada), el cual prevé una sanción entre quinientas hasta mil unidades tributarias (500 U.T. a 1.000 U.T.), para aquellas personas que incumplan las instrucciones o la normativa establecida por el SUNAGRO u otro órgano competente, imponiendo de tal manera (...) una multa mucho mayor a la impuesta inicialmente, y por consiguiente desmejorando considerablemente su situación”* (sic) (agregados de la Sala).

Sobre el particular resulta oportuno precisar que de conformidad con el artículo 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos *“el órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a*

*su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del recurso **aunque no hayan sido alegados por los interesados***” (negrillas de la Sala).

Asimismo, el artículo 90 *eiusdem*, dispone que el órgano competente para decidir el recurso de reconsideración o el jerárquico, podrá confirmar, **modificar** o revocar el acto impugnado, lo cual no es más que una de las manifestaciones de la potestad de autotutela conferida a la Administración Pública en su actuación.

Ahora bien, se insiste que, contrariamente a lo que ocurre en sede judicial, en los procedimientos administrativos de segundo grado se ha admitido que la Administración Pública pueda reformar la decisión bajo revisión, desmejorando la condición del administrado.

En este sentido, la jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

*“Con arreglo al artículo 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ‘el órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del recurso aunque no hayan sido alegados por los interesados’. Ha interpretado la doctrina que esta potestad general subrayada por la Sala otorgada por el legislador a la **autoridad administrativa**, permite a ésta, contrariamente a lo que sucede en el orden judicial, desmejorar la situación del recurrente (*reformatio in peius*) en vía administrativa si del examen del asunto encuentra razones que justifiquen un cambio en la calificación de los hechos y por ende, sus **consecuencias jurídicas**”* (sentencia de esta Sala Nro. 305 de fecha 22 de febrero de 2007) (resaltado de este fallo).

Al ser así, es importante destacar que una vez interpuesto el recurso en sede administrativa, el efecto jurídico de dicha impugnación será otro acto administrativo, el cual conforme a la potestad de autotutela de la Administración puede confirmar o revocar, total o parcialmente, e incluso puede modificar sustancialmente el acto administrativo de primer grado, con lo cual está habilitado para empeorar la situación jurídica del recurrente en sede administrativa, ya que, como ya se indicó, dicha prohibición no rige en materia administrativa (*vid* sentencias de esta Sala Nros. 150 del 1º de febrero de 2006 y 00379 del 20 de marzo de 2014).

Aplicando estos razonamientos al caso bajo examen, observa la Sala que la Administración, al resolver el recurso jerárquico interpuesto por la hoy recurrente, estimó necesario ordenar a la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO) modificar el acto conclusivo de fecha 12 de mayo de 2016, con lo cual varió la sanción impuesta a esta, procediendo de esta forma a aumentarla en ejercicio de una potestad legalmente conferida.

Asimismo, debe ratificarse lo expuesto en la oportunidad de analizar la denuncia de violación del derecho a la defensa, esto es, que la Administración no se encuentra totalmente sujeta a la calificación previa que sobre los mismos hechos se haya formulado en el acto de inicio del procedimiento, pues en su transcurrir puede constatar una falta distinta a la previamente imputada.

En razón de lo anterior, y visto que es perfectamente válido que la Administración Pública pueda reformar la decisión que examina en virtud de la interposición de un recurso administrativo, sin que ello implique una violación a la defensa del interesado, esta Sala desecha el alegato bajo estudio. Así se decide.

## vi) Violación del Principio de Proporcionalidad.

Denuncian los apoderados judiciales de la empresa accionante que el acto recurrido vulnera el **principio de proporcionalidad**, insistiendo en ese sentido que su mandante incurrió en un equívoco en la oportunidad de llenar la guía única de movilización, seguimiento y control agroalimentario, la cual informaba acerca de los productos de su propiedad que eran trasladados al momento de su retención.

Sostuvieron que en virtud de lo anterior, resultaba contrario al aludido principio “*ejercer la potestad sancionadora y la imposición de una multa (...) cuando [su] representada tramitó y cumplió con todos los documentos exigidos para el traslado de los productos, y nunca hubo un incumplimiento culposo de la Ley, sino que simplemente hubo un error involuntario al momento de completar la Guía con la totalidad de las facturas que amparaban el traslado de los productos*” (sic) (agregado de la Sala).

Sobre la denuncia bajo análisis conviene precisar que el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece el principio de proporcionalidad, en los términos siguientes:

*“Artículo 12. Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia”.*

De acuerdo a la referida norma, cuando la autoridad competente esté facultada para imponer una sanción, debe hacerlo guardando una debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción a ser aplicada (*vid.*, entre otras, sentencia de esta Sala Nro. 18 del 18 de enero de 2012).

Por lo tanto, el principio de proporcionalidad implica que la pena o castigo impuesto debe ser adecuado, idóneo, necesario y razonable, lo que significa que exista congruencia entre la sanción y la falta cometida, y entre el medio (el castigo impuesto) y el fin de la norma que le sirve de sustento.

Ahora bien, se advierte que el planteamiento expuesto por la representación judicial de la empresa actora en sustento de la denuncia bajo estudio, no se corresponde con la noción de proporcionalidad referida anteriormente, siendo necesario reiterar en ese sentido que la actuación del Ministro del Poder Popular para la Alimentación, actuando en ejercicio de la potestad de autotutela, fue la de ordenar a la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO), modificar el acto conclusivo de fecha 12 de mayo de 2016 en lo que se refiere a la normativa aplicable a la omisión cometida por la empresa accionada, al observar que los hechos por los cuales se dio inicio al procedimiento administrativo se subsumían en una disposición distinta a la examinada en el acto primigenio.

Así en virtud del razonamiento que antecede se impone desechar el alegato bajo examen. Así se decide.

De esta manera, desvirtuados como han sido los alegatos expuestos por la representación judicial de la parte demandante debe esta Sala declarar sin lugar la demanda de nulidad interpuesta y en consecuencia se confirma el acto administrativo impugnado. Así se declara.

## VI

**DECISIÓN**

En virtud de los razonamientos que anteceden, 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** la demanda de nulidad interpuesta por la representación judicial de la sociedad mercantil **ALIMENTOS POLAR COMERCIAL, C.A.** contra la Resolución DM/Nº 111-16 del 13 de septiembre de 2016, dictada por el **MINISTRO DEL PODER POPULAR PARA LA ALIMENTACIÓN**. En consecuencia, queda **FIRME** el referido acto.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a la Procuraduría General de la República. Archívese el expediente judicial y devuélvase el administrativo. 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 siete (7) días del mes de febrero del año dos mil dieciocho (2018). Años 207º de la Independencia y 158º de la Federación.

La Presidenta,  
**MARÍA CAROLINA  
AMELIACH VILLARROEL**

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

La Magistrada,  
**EULALIA COROMOTO  
GUERRERO RIVERO**

El Vicepresidente,  
**MARCO ANTONIO  
MEDINA SALAS**

El Magistrado,  
**INOCENCIO  
FIGUEROA  
ARIZALETA**

La Secretaria,  
**GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD**

**En fecha ocho (8) de febrero del año dos mil dieciocho, se publicó y registró la anterior sentencia bajo el N° 00157.**

La Secretaria,  
**GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD**