



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE
EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

MAGISTRADO PONENTE: MARCO ANTONIO MEDINA SALAS
EXP. NÚM. 2018-0518

Por escrito presentado ante esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 29 de junio de 2018, los abogados Víctor Manuel Díaz Ortiz y Guillermo José Tineo González, inscritos en el INPREABOGADO bajo los números 23.150 y 30.733, respectivamente, actuando con el carácter de apoderados judiciales de la sociedad mercantil **INVERSIONES EL SALMÓN, C.A. (ISALCA)**, inscrita en el Registro de Comercio llevado por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, Tránsito y Bancario del Segundo Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Sucre, el 12 de junio de 1995, anotado bajo el número 129, Tomo 45-A, interpusieron demanda de nulidad contra el acto denegatorio tácito producido por el silencio administrativo de la **VICEPRESIDENCIA EJECUTIVA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**, al no decidir el recurso jerárquico ejercido contra la denegatoria tácita de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) por no dar respuesta al recurso de reconsideración incoado contra la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico DNAP/DS/20170236 de fecha 31 de octubre de 2017, notificada el 1º de noviembre del mismo año, emanada del referido Órgano, “...*mediante la cual se impone a [su] representada las medidas sancionatorias contenidas en los siguientes puntos: **SEGUNDO: Se Ratifica la medida de Venta Supervisada de los bienes descritos en el acta de Fiscalización e Inspección de fecha 06 de octubre de 2017. TERCERO: Se Ratifica la medida de Ajuste Inmediato de Precios, y se fijan como precios los establecidos en el acta de medidas preventivas***”. (Destacado del texto y agregado de la Sala).

El 10 de julio de 2018 se dio cuenta en Sala y, por auto de igual fecha, se ordenó pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación.

Por auto de fecha 31 de julio de 2018, el prenombrado Juzgado admitió la demanda de nulidad interpuesta y ordenó notificar al Fiscal General de la República, a la Procuraduría General de la República y a la Vicepresidencia Ejecutiva de la República Bolivariana de Venezuela, solicitándole a esta última la remisión del expediente administrativo. Asimismo, ordenó notificar a la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 78 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Igualmente, dejó establecido que una vez que constaran en autos las notificaciones ordenadas, se pasarían las actuaciones a la Sala a los fines de fijar la oportunidad para la celebración de la audiencia de juicio.

El 15 de enero de 2018 el Juzgado de Sustanciación ratificó la solicitud de los antecedentes administrativos del caso a la Vicepresidencia Ejecutiva de la República Bolivariana de Venezuela.

En fecha 30 de enero de 2019, el abogado Ricardo Jesús Lastra R., inscrito en el INPREABOGADO bajo el número 154.769, actuando con el carácter de apoderado judicial de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), solicitó la declaratoria de “...***incompetencia sobrevenida por criterio orgánico***...”.

En virtud de lo anterior, en auto del 7 de febrero de 2019 el Juzgado de Sustanciación remitió a esta Sala las actuaciones.

En fecha 12 de febrero de 2019 se dio cuenta en Sala y, por auto de ese mismo día, se designó Ponente al Magistrado Marco Antonio Medina Salas a los fines de decidir lo conducente respecto al requerimiento alusivo a la falta de competencia de la Sala.

Mediante decisión número 00130 del 21 de marzo de 2019, esta Sala declaró improcedente la solicitud planteada por la representación judicial de la Superintendencia y, visto que las partes se encontraban debidamente notificadas, se ordenó a Secretaría que fijase la oportunidad para la celebración de la audiencia de juicio.

En oficio identificado con el alfanumérico SUNDDE/CJ-2019/DDG-000226 de fecha 15 de mayo de 2019, recibido en esta Sala el 17 de ese mismo mes y año, el Superintendente Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), consignó copias certificadas del expediente administrativo; por lo que el 21 de mayo de ese mismo año se ordenó formar piezas separadas.

Por auto del 10 de octubre de 2019 se estableció el día en que se llevaría a cabo la audiencia de juicio.

El 7 de noviembre de 2019, oportunidad prevista para la celebración de la audiencia de juicio, se dejó constancia de la comparecencia de las partes y de la representación de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE). En esa ocasión, la representación judicial de la República consignó escrito de consideraciones, el cual fue agregado a los autos. Igualmente, se fijó un lapso de cinco (5) días de despacho para la presentación de los informes.

En esa misma fecha, la abogada Yneska Franco, inscrita en el INPREABOGADO bajo el número 76.380, actuando con el carácter de apoderada judicial de la referida Superintendencia, consignó “...*escrito de contestación al Recurso interpuesto*...”.

Mediante escritos del 19 y 20 de noviembre de 2019 la representación judicial de la parte demandante y de la República, respectivamente, presentaron sus informes.

En fecha 21 de noviembre de 2019 la causa entró en estado de sentencia.

Por diligencia del 8 de diciembre de 2020 la parte demandante solicitó sentencia.

En fecha 10 de diciembre de 2020 la abogada Dizlery del Carmen Cordero León, inscrita en el INPREABOGADO bajo el número 71.437, actuando en su carácter de apoderada judicial de la sociedad mercantil Inversiones El Salmón, C.A. (ISALCA), consignó escrito de “*Ampliación y Alcance a la Acción de Demanda de Nulidad Absoluta*” junto con documentos anexos.

En diligencia del 15 de abril de 2021 la parte demandante solicitó que se dictara decisión en la presente causa.

El 27 de abril de 2021 se dejó constancia que en sesión de Sala Plena del 5 de febrero del mismo año, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se reeligió la Junta Directiva de este Máximo Tribunal, quedando integrada esta Sala Político-Administrativa de la forma siguiente: Presidenta, Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel; Vicepresidenta, Magistrada Bárbara Gabriela César Siero; el Magistrado Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta; el Magistrado Marco Antonio Medina Salas y la Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero.

Mediante escrito presentado el 19 de agosto de 2021, la abogada Antonieta De Gregorio, inscrita en el INPREABOGADO bajo el número 35.990, actuando con el carácter de representante del Ministerio Público, hizo consideraciones y solicitó que se declare con lugar la presente demanda de nulidad.

En diligencia de fecha 14 de octubre de 2021 la apoderada judicial de la parte actora solicitó que se dictase la decisión correspondiente y consignó recaudos.

Realizado el estudio de las actas que conforman el expediente, pasa esta Máxima Instancia a decidir con fundamento en las consideraciones siguientes:

I
ANTECEDENTES

De las actuaciones que conforman el expediente administrativo se desprende que el 6 de octubre de 2017, mediante Acta de Instrucción del Inicio del Procedimiento de Determinación de Cumplimiento número 008182, el Superintendente Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), autorizó a la ciudadana Rosa Indriago, cédula de identidad número 11.441.947 en su condición de fiscal de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos para que practicara la fiscalización a la sociedad mercantil Inversiones El Salmón, C.A. Como resultado del referido procedimiento se levantó el Acta de Fiscalización número 008182 a la empresa demandante, en los términos siguientes:

“(…)

ACTA DE FISCALIZACIÓN			
		N° DE ACTA: 008182	
		FECHA: 06/10/2017	
DATOS SUJETOS DE APLICACIÓN		CÉDULA/ R.I.F.: J303180604	
RAZÓN SOCIAL O NOMBRE: INVERSIONES EL SALMÓN, C.A. DIRECCIÓN: Zona Industrial Carúpano, carretera Cumaná Carúpano, Local: Galpón 24, Municipio Bermúdez, el Estado Sucre.			
PRESUNTOS ILÍCITOS			
INFRACCIONES GENÉRICAS (Art.46 LOPJ)		DE LOS DERECHO INDIVIDUALES (Art. 47)	
1. Incumplir con las formalidades relativas al marcaje de precios.		1. Acceder a la adquisición de bienes y servicios.	
2. Remarcar el bien o producto con incremento de su precio.		2. Recibir información suficiente, oportuna y	

		<i>veraz sobre los bienes y servicios puestos a su disposición, con especificación de los inherentes a su elaboración prestación y composición y contraindicaciones que sean necesarias.</i>	
<i>3. Vender y ofertar bienes o servicios a precios superiores al precio que correspondiere marcar o publicar; según la modalidad de precio que correspondiere, de las establecidas.</i>		<i>3. Prestación de servicio de forma eficiente, equitativa y segura, en protección de sus derechos económicos y sociales, a través de medios tecnológicos adecuados.</i>	
<i>4. Incumplir la obligación de inscribirse o actualizarse en el Registro Único de Personas que Desarrollan Actividades Económicas.</i>		<i>4. La reposición o devolución del bien o resarcimiento del daño sufrido en los términos establecidos en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica.</i>	
<i>5. No permitir la colocación de avisos o carteles que se exijan en materia de Administración cambiaria.</i>		<i>5. A la garantía por parte del proveedor para cubrir deficiencias de la fabricación y funcionamiento del bien o producto.</i>	
<i>6. Falta de exhibición de lugares visibles al público de los bienes y accesibilidad de los servicios que ofrezcan a la venta, según sus propias publicaciones, promociones u ofertas.</i>		<i>6. La protección contra la publicidad o propaganda falsa, engañosa o subliminal o métodos coercitivos, que induzcan al consumismo o contraríen los derechos de las personas en los términos de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica.</i>	
<i>7. Falta de exhibición del listado de precios de venta al público de los bienes o servicios.</i>		<i>7. A no recibir trato discriminatorio por los proveedores o proveedoras de Los bienes y servicios.</i>	
<i>8. No presentar al funcionario actuante en la inspección o fiscalización la factura, guía de movilización, o documento equivalente, que ampare la legalidad de las mercancías que tiene almacenadas, a la venta o sean movilizadas.</i>		<i>8. A la protección en los contratos de adhesión que sean desventajosos o lesionen sus derechos o intereses.</i>	
<i>9. No exhibir en sus anaqueles, estanterías o demás mecanismos de acceso al público, determinados productos disponibles en sus Depósitos o almacenes, impidiendo a los usuarios el acceso oportuno a dichos productos.</i>		<i>9. A la protección en las operaciones a crédito.</i>	

10. Proceder a efectuar promociones, concursos, sorteos o rifas, sin la autorización por parte de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos.		10. A retirar o desistir de la denuncia y la conciliación en los asuntos de su interés, siempre que no se afecten los intereses colectivos.	
11.No presentar las declaraciones exigidas por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos, o presentarlas con retraso, o en forma (sic)		11. A la disposición y disfrute de los bienes y servicios, de forma continua, regular, eficaz, eficiente e ininterrumpida.	
12. Impedir u obstruir, por sí mismo o por interpuestas personas, el ejercicio de las facultades otorgadas a la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos.		DELITOS	
13. No facilitar los equipos técnicos necesarios, las aplicaciones o sistemas informáticos requeridos por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos para la obtención de información.		Artículo 48: Expendio De Alimentos O Bienes Vencidos.	
		Artículo 49: Especulación.	X
		Artículo 50: Importación De Bienes Nocivos Para La Salud.	
14. La destrucción o alteración de los sellos, precintos o cerraduras colocados por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos, o la realización de cualquier operación destinada a desvirtuar la aplicación de una medida dictada por ésta sin que medie suspensión, revocación u orden administrativa o judicial.		Artículo 51: Alteración Fraudulenta	X
		Artículo 52: Acaparamiento	X
		Artículo 53: Boicot	X
		Artículo 54: Desestabilización De La Economía	X
15. No comparecer injustificadamente en la oportunidad fijada por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos.		Artículo 55: Reventa De Productos	
		Artículo 56: Condicionamiento	
MULTA SUGERIDA: 50.000,00 Unidades Tributarias			

OBSERVACIONES: (...)

Practicada formalmente la notificación se procedió a supervisar todas las instalaciones del sujeto de aplicación, realizando un recorrido por almacenes 1, 2 y 3, se visualizó las siguientes maquinarias: 1 salmueladora, 1 mesón de empaque, 1 horno cinador, 1 líquido de cobertura, 1 maquina aserradora, 1 autoclave y 1 área de embalaje, las mismas se encuentran en óptimas condiciones, sin embargo están paralizadas desde el 4/10/2017 según lo expuesto por el sujeto de aplicación por falta de materia prima (sardinas, pepitonas y atún); en los galpones 4 y 5 correspondientes al área de etiquetado y productos terminados, al momento de solicitar la documentación el sujeto de aplicación presentó en fecha 06/10/2017, el siguiente inventario:

(...omissis...)

Al procedimiento de fiscalización se integró una comisión multidisciplinaria conformada por personal adscrito a la intendencia de costo, en aras de determinar los precios y verificar los inventarios, analizar la estructura de costos y

comprobar los precios de venta con los cuales se está comercializando el producto. Del análisis efectuado arrojó como resultado inconsistencia en relación al inventario físico levantados por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos, el cual se detalla en el siguiente cuadro:

(...omissis...)

El sujeto de aplicación suministró información del método utilizado el cual consiste de conformidad con el manual de normas y procedimiento, en el método PEPS. (...) De la verificación 'in situ' se pudo evidenciar que la empresa no aplica dicho método, tal como se demuestra al realizar la revisión de los inventarios suministrados (...) cabe destacar que en el proceso productivo no se pudo determinar la fecha de elaboración del producto, debido a que el sujeto de aplicación no trabaja la producción por lotes ni algún otro mecanismo que nos permita tener certeza de la fecha de elaboración, lo que nos permite presumir que la producción posiblemente es de fecha anterior a la señalada (...). En tal sentido el sujeto de aplicación (...) presuntamente restringió la distribución de sardinas en presentación de 270 grs elaboradas en el año 2016, dando prioridad a la distribución de sardinas en presentación de 170 grs elaboradas en el 2017, alegando que su mayor comprador de sardinas de presentación de 270 grs era 'MERCAL' (...) con el cual mantuvo relación comercial hasta Octubre de 2015, sin embargo el resultado de lo analizado demuestra lo contrario, lo que implica, que las sardinas de 270 grs (producidas en el año 2016) representan actualmente un **87,59%** del total del inventario a la fecha de **Sardinas en envases etiquetados en todas sus presentaciones** producidas en el año 2016 y 2017. En virtud de lo antes indicado se presume que el sujeto de aplicación incurrió en acaparamiento establecido en el Artículo 52 del Decreto con Rango valor y fuerza de Ley Orgánica de Precios.

(...omissis...)

En virtud del análisis del histórico, de los productos despachados se puede presumir que el sujeto de aplicación INVERSIONES EL SALMON, C.A., incurrió presuntamente en lo establecido en el artículo 53 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, al impedir de una manera directa, o indirecta la comercialización y distribución de los productos.

El sujeto de aplicación se dedicó durante el año 2016 a incrementar la producción de las Sardinas 270 grs cuyo mayor precio y disminución en el uso de los insumos (enlatados) le permitía **obtener mayores beneficios con una menor producción** en relación al costo valor de sus inventarios, específicamente en el año 2016, cuando esta Superintendencia denunciaba las prácticas de simplificación de la producción minimizando el acceso del producto la población menor oferta (de enlatados) sumado a un mayor PMVP.

Limitando el acceso a la presentación más económica, disminuye una caída de la demanda debido a que las presentaciones de 14 grs o 170 grs han sido históricamente la de mayor demanda del consumidor venezolano. Como se demuestra en el cuadro siguiente que la presentación de 170 grs en existencias representan solo el 4% del total del inventario de enlatados listos para comercializar (etiquetados).

Sin embargo, al contabilizar los etiquetados con las presentaciones sin etiquetar (donde la gran mayoría son sardinas de la presentación de 170grs), estas presentaciones (sin etiquetar) producidas en el año 2017 solo representan el 6,67 del total de las existencias encontradas en ambos almacenes.

En el siguiente cuadro resumen se muestra la proporción nominal del inventario total etiquetados (listos para comercializar) y sin etiquetar (almacén de productos en proceso), donde se evidencia la relación de la concentración de la producción entre las presentaciones de sardinas de 170 grs. Vs. 270 grs.

(...omissis...)

(...) en plena comisión de análisis 'in situ' ejecutada por las unidades sustantivas de la SUNDDE desde el 06/10/2017, presentó una relación de despachos pendientes desde el 10/10/2017 donde se puede evidenciar un pico de 155.044 cajas listas para despacho, hecho que no ocurría desde Julio de 2015 lo que supone una distorsión agravada de los despachos mensuales limitando la comercialización específicamente de las latas de 270 grs. desde el 2016 y lo que va del año.

De acuerdo a lo antes expuesto se presume que el sujeto de aplicación incurrió en el delito de desestabilización de la Economía, contemplado en el artículo 54, concatenado con el artículo 60 alteración de bienes y servicios de la Ley en comento.

Del análisis realizado a las facturas de venta de los productos, se pudo constatar que el sujeto de aplicación comercializaba dichos rubros con un margen de ganancia entre un 900% hasta 1.245,46% de ganancia, ya que el mismo incumplió con el margen establecido en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Precios Justo, en relación al precio estipulado tomando como referencia según Gaceta Oficial 39.205 del 22 de junio 2009, que regula las sardinas, mientras que el atún se excluyó de regulación en 2008, según gaceta 38.991, de 11 de agosto de 2008. Por lo que el sujeto de aplicación incurrió presuntamente en el delito de especulación estipulado en el artículo 49 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos.

En virtud de lo antes expuesto y considerando que en el procedimiento de fiscalización se presume la comisión de los delitos antes mencionados esta Superintendencia actuando en carácter de órgano auxiliar, se remite el expediente administrativo al ministerio público, en aras de determinar las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo a lo establecido en los artículos 44 y 45 Ejusdem.

Se fija como medida preventiva de conformidad con lo establecido en el artículo 70 numerales 5 y 6.

1. Ajuste inmediato de precios de todos los productos que comercializa; 2. Venta supervisada:

A- Casas de alimentación a nivel nacional (Fundaproal)

B- La gobernación de Sucre

C- Ministerio de Alimentación para la Caja de Los CLAP

D- Programa de alimentación escolar.

(...). (Sic). (Destacados del texto).

El 21 de octubre de 2017 se dictó Acta de Medida Preventiva en la cual se ordenó el ajuste inmediato de los precios de todos los productos que comercializa y la venta supervisada de los mismos en beneficio de las instituciones allí indicadas. Asimismo, la Administración dejó establecido que “...*la medida preventiva aquí adoptada será tramitada y sustanciada de conformidad con el artículo (sic) 71 y 72 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, y contra ésta podrá oponerse dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes de conformidad con el artículo 73 ejusdem*”. (Pieza número 1 del expediente administrativo).

En fecha 25 de octubre de 2017 la representación judicial de la sociedad mercantil Inversiones El Salmón, C.A. (ISALCA), consignó “...***SOLICITUD DE REVOCATORIA DE MEDIDA PREVENTIVA...***” ante la Oficina Regional de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE). (Pieza Anexo número 2, folios 29 al 32).

En esa misma oportunidad, la parte actora presentó escrito de “...*alegatos y pruebas (...). Siendo la oportunidad legal para que tenga lugar la Audiencia de Descargo prevista y contemplada en el artículo 78 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos...*”. (Agregado de la Sala). (Pieza Anexo número 2, folios 33 al 49).

El 31 de octubre de 2017 la Superintendencia dictó la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico DNAP/DS/20170236, en la cual decidió lo siguiente: “Se ***Ratifica la medida de Venta Supervisada*** de los bienes descritos en el acta de Fiscalización e Inspección de fecha 06 de octubre de 2017. (...) Se ***Ratifica la medida de Ajuste Inmediato de Precios***, y se fijan como precios los establecidos en el acta de medida preventivas. (...) Se ***MODIFICA*** la medida adoptada mediante acta de medida preventiva (...), mediante la cual se sugería al Sujeto de aplicación (...) multa por la cantidad de ***CINCUENTA MIL UNIDADES TRIBUTARIAS (50.000)***. En consecuencia, ***SE ORDENA*** dejar sin efecto la misma”. (Pieza número 1 del expediente administrativo).

Mediante escrito de fecha 7 de noviembre de 2017, la representación judicial de la empresa recurrente ejerció recurso de reconsideración contra la decisión *supra* mencionada. (Folios 20 al 26 del expediente judicial).

En virtud del silencio administrativo de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), el 1º de diciembre de 2017, la parte actora ejerció el recurso jerárquico ante la Vicepresidencia de la República. (Folios 11 al 19 del expediente judicial).

II
DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En el caso bajo examen la demanda de nulidad está dirigida contra el acto denegatorio tácito producido por el silencio administrativo de la Vicepresidencia Ejecutiva de la República Bolivariana de Venezuela, al no decidir el recurso jerárquico ejercido contra la denegatoria tácita de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) al no dar respuesta al recurso de reconsideración incoado contra la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico DNAP/DS/20170236 de fecha 31 de octubre de 2017.

La referida Providencia se fundamentó en los siguientes argumentos:

“IV

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

(...omissis...)

Se observa que el sujeto de aplicación, violento (sic) las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Precios Justos por cuanto los artículos que comercializa, arrojan márgenes especulativos limitando, a las personas acceder a los bienes y servicios a precios justos, así mismo se pudo observar que no tenía troquelado los productos que se encontraron en el establecimiento, por lo cual se presume que él mismo los comercializaba para obtener mayor ganancia, ya que habían (sic) una cantidad excesiva de productos de los años 2016 y 2017, sin marcaje de precio, es por lo que el sujeto de aplicación se encuentra presuntamente incurso, en los delitos establecidos en la Ley Orgánica de Precios Justos tales como: Especulación, Alteración Fraudulenta de Precios, Acaparamiento, Desestabilización de la Economía, todo ello de conformidad a lo establecido en los artículos, 49, 51, 52, 54, del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos (...).

(...omissis...)

Se constató entre otras cosas que el sujeto de aplicación presuntamente incurrió en el delito de Especulación, ya que tenía en su establecimiento un importante número de productos de primera necesidad a un precio superior, impidiendo así el acceso de los rubros a los ciudadanos.

Así las cosas, debe este órgano administrativo señalar que el derecho a la defensa y al debido proceso implica en primer lugar el deber por parte del órgano correspondiente de cumplir con el procedimiento establecido en la ley, que este (sic) sea debido y que garantice los requisitos mínimos de defensa del administrado.

Tal concepción limita y excluye de forma absoluta, cualquier actuación administrativa que limitando los derechos subjetivos de los administrados sea llevada a cabo en la que se inicie un procedimiento el cual se lleve observando la verificación de las garantías mínimas.

Siendo así, el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela prevé que el debido proceso se aplicará en todos los procedimientos administrativos y judiciales, en los cuales exige la posibilidad del ejercicio de la defensa en un procedimiento constitutivo, acceso y control de las pruebas, presunción de inocencia, derecho a ser oído con las garantías establecidas y dentro de un plazo razonable.

En tal sentido, y de lo antes expuesto se hace necesario verificar las actuaciones realizadas por el sujeto de aplicación **INVERSIONES EL SALMÓN, C.A.**, (sic) (...), si efectivamente tal derecho ha sido violentado. De lo anterior, se evidencia claramente que fue iniciado un procedimiento de inspección y fiscalización, adoptando una medida preventiva consistente: 1. **Ajuste inmediato de precios** de todos los productos que comercializa y en ningún caso podrá trasladarse a la producción futura el costo de las pérdidas (sic) por la sanción administrativa impuesta de acuerdo a lo que se detalla en el cuadro a continuación:

(...omissis...)

2. Venta supervisada de todos los productos que comercializa:

A. Casas de alimentación a nivel nacional (Fundaproal)

B. La Gobernación del Estado Sucre.

C. Ministerio de Alimentación para su distribución a través de las Caja de Los CLAP.

D. Programa de alimentación escolar.

De conformidad a lo establecido en el Artículo 70 numerales 5 y 6 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, cumpliéndose con los extremo (sic) legales para la procedencia de la medida.

Ahora bien, resulta necesario para este órgano hacer referencia al Principio de Proporcionalidad consagrado en el artículo 49 numeral 6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y desarrollado en el artículo 12 y artículo 34 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual se traduce en la adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la medida impuesta, para lo cual debe tenerse en cuenta aspectos tales como: i) como la intencionalidad o reiteración ii) la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia.

Siendo así, la actividad administrativa sancionatoria debe ser proporcional, esto es guardar correspondencia entre la infracción cometida y la sanción, siendo que todo acto administrativo en el contexto de estado de derecho y como consecuencia del principio de legalidad debe guardar, la debida razonabilidad, congruencia y proporcionalidad, razón por la cual la administración al ejercer su potestad sancionatoria debe evaluar con suma atención la gravedad de la infracción a objeto de evitar que la sanción aplicable resulte desproporcionada con la infracción cometida, y que además ésta se aleje sustancialmente de los objetivos de la propia actuación administrativa y de los fines perseguidos por el legislador.

Razón por la cual debe este órgano administrativo decide (sic) sobre los siguientes particulares:

V

DECISIÓN

Con fundamento a todo lo anteriormente expuesto, en mi condición de Superintendente Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos y actuando en ejercicio de las atribuciones conferidas, decido:

PRIMERO: Que es **COMPETENTE** para conocer el presente asunto (...).

SEGUNDO: Se **Ratifica la medida de Venta Supervisada** de los bienes descritos en el acta de Fiscalización e Inspección de fecha 06 de octubre de 2017.

TERCERO: Se **Ratifica la medida de Ajuste Inmediato de Precios**, y se fijan como precios los establecidos en el acta de medida (sic) preventivas.

CUARTO: Se **MODIFICA** (sic) medida adaptada (sic) mediante acta de medida preventiva (...), mediante la cual se sugería al Sujeto de aplicación (...) multa por la cantidad de **CINCUENTA MIL UNIDADES TRIBUTARIAS (50.000)**. En consecuencia, **SE ORDENA** dejar sin efecto la misma.

QUINTO: Se ordena **NOTIFICAR AL MINISTERIO PÚBLICO**, a los fines legales subsiguientes, de conformidad con el artículo 45 Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos.

SEXTO: Se ordena **NOTIFICAR** al Sujeto de aplicación (...), de la presente decisión Informando que contra la presente Providencia Administrativa podrá ejercer los recursos que en vía administrativa y vía jurisdiccional dispone para hacer valer sus derechos. (...). (Destacado del original).

III
DE LA DEMANDA DE NULIDAD

En escrito consignado en fecha 29 de junio de 2018 ante esta Sala, la representación judicial de la empresa Inversiones El Salmón, C.A. (ISALCA), interpuso demanda de nulidad contra el acto denegatorio tácito producido por el silencio administrativo de la Vicepresidencia Ejecutiva de la República Bolivariana de Venezuela, al no decidir el recurso jerárquico ejercido contra la denegatoria tácita de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) por no dar respuesta al recurso de reconsideración incoado contra la Providencia Administrativa identificada con letras y números DNAP/DS/20170236 del 31 de octubre de 2017 emanada del referido Órgano, bajo los siguientes argumentos:

Señala que el 6 de octubre de 2017, se presentó en las instalaciones de su mandante “...una comisión de funcionarios de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socio Económicos (sic) (SUNDDE), con la finalidad de notificar mediante Acta de Instrucción de Inicio al Procedimiento N° **008182**, de fecha 06/10/2017. (...) inmediatamente se giró instrucciones para que el personal de la [empresa], prestara la colaboración necesaria a fin de brindarles a los funcionarios con toda claridad, las informaciones, documentación, acceso a las áreas de planta y cuanto fuere necesario para facilitar el procedimiento...”. (Negrillas del escrito y agregado de la Sala).

Que el 21 de octubre de 2017, su representada fue notificada del “Acta de Inspección 008182”, en la cual “...se le apertura (sic) oficialmente el Procedimiento Administrativo respectivo por la **PRESUNTA** violaciones (sic) al Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos” y “...se le otorga el **derecho a la defensa**...”, conforme a lo dispuesto en el artículo 73 eiusdem. (Destacado del texto).

Indica que el 25 de octubre de 2017 “...[presentaron] los descargos por ante la Coordinación de la Superintendencia Nacional de Precios Justos del Estado Sucre; (...)” y posteriormente, el 1° de noviembre de 2017, su representada fue notificada del acto definitivo contenido en la Providencia impugnada. (Agregado de la Sala).

Que la Providencia dictada por la aludida Superintendencia transgredió los derechos constitucionales a la defensa y al debido proceso, pues no apreció en forma alguna los alegatos y defensas presentadas en el procedimiento administrativo, y suprimió el lapso probatorio, obviando de esta manera la normativa prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos.

Aduce que el acto adolece del “...vicio de silencio de pruebas...”, por cuanto su representada “...[aportó] otras pruebas anexadas conjuntamente con el escrito de descargos, y nunca fueron acordadas y mucho menos apreciadas, dejando a [la demandante], en plena indefensión...”. (Agregados de la Sala).

Expone que “**LA PROVIDENCIA ADMINISTRATIVA ADOLECE DE LOS VICIOS DE INCONGRUENCIA NEGATIVA Y DE INMOTIVACIÓN POR SILENCIO DE PRUEBAS**”. (Destacado del texto).

Que la Administración dictó el acto “...en ausencia total y absoluta de motivación, sin cumplimiento al debido proceso, puesto que nunca apreció las pruebas aportadas al inicio del proceso, nunca admitió o negó las aportadas conjuntamente con el escrito de descargos y nunca ordenó que se evacuaran las solicitadas en el referido escrito, suprimiendo además el lapso Probatorio...”. (Mayúsculas del escrito).

Que “...la Providencia Impugnada quedó afectada de nulidad absoluta, pues al haber sido dictado (sic) transgrediendo los principios señalados, fue producido (sic) en abierta violación al debido proceso y al derecho a la defensa establecidos por el artículo 49 de la CRBV, resultando tal nulidad de la interpretación concordada de los artículos 25 del propio Texto Fundamental y el 19 (numeral 1) de la LOPA”. (Sic) (Destacado del texto).

Que “[n]o puede haber condena legal fundamentada en un acto ilegal en franca violación al Orden Público; por lo que corresponde además, la **DENUNCIA DE VIOLACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO Y EL DEBIDO PROCESO**. Así, nuestra jurisprudencia Patria, ha sostenido lo siguiente: ‘A estos propósitos es imprescindible tener en cuenta que si el concepto de **orden público** tiende a hacer triunfar el interés general de la sociedad y del Estado frente al particular del individuo, para asegurar la vigencia y finalidad de determinadas instituciones de rango eminente, **nada que pueda hacer o dejar de hacer un particular y aun una autoridad, puede tener la virtud de subsanar o de convalidar la contravención que menoscabe aquel interés**, lo que equivaldría a dejar en manos de los particulares o autoridades, la ejecución de voluntades de Ley que demandan perentorio acatamiento’...”. (Mayúsculas, subrayado y negrillas del original. Agregado de la Sala).

Finalmente, solicita se declare con lugar la demanda de nulidad ejercida y, en consecuencia, se anule la Providencia Administrativa identificada con letras y números DNAP/DS/20170236 de fecha 31 de octubre de 2017.

IV
ALEGATOS DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS SOCIOECONÓMICOS (SUNDDE)

En fecha 7 de noviembre de 2019, la apoderada judicial de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), consignó “...escrito de contestación al Recurso interpuesto...”, en los siguientes términos:

Señala que “...en fecha 06 de octubre de 2017, la Superintendencia, mediante Acta de Instrucción del Inicio del Procedimiento de Determinación de Cumplimiento N° 008182, notificó al sujeto de aplicación ‘INVERSIONES EL SALMON, C.A.’, (...), [y] se procedió a supervisar todas las instalaciones (...), realizando el recorrido por los almacenes 1, 2 y 3”. (Mayúsculas del escrito y agregado de la Sala).

Que “...se levantó Acta de Recepción de Documentos’, en la cual el sujeto de aplicación [hizo] entrega de los documentos que le fueron requeridos, los cuales forman parte de los requisitos formales para ejercer su actividad (...). Cabe acotar, que dicha Acta fue debidamente firmada por el (...) Gerente General [en esa misma fecha]”. (Agregados de esta decisión).

Indica que el 31 de octubre de 2017, la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), dictó la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico DNAP/DS/20170236, en la que se impuso medidas sancionatorias a la empresa accionante.

Manifiesta que el procedimiento administrativo se llevó a cabo respetando el principio de legalidad establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, “...se garantizó el derecho a la defensa y al debido proceso por cuanto fueron notificadas todas y cada de las actuaciones en sede administrativa. Se otorgó el lapso establecido en el [referido Decreto] para que la sociedad mercantil ejerciera los recursos correspondientes en sede administrativa...”. (Agregado de este fallo).

Que de conformidad con la normativa prevista en la materia, la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) tiene competencia para dictar “...las medidas preventivas que considere pertinentes para evitar mayores daños al sistema socioeconómico de la población” y, conforme al artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, dicha medida “...debe mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma...”; por lo que, “El control jurisdiccional del acto discrecional podría implicar la nulidad (...), si se advierte incompetencia del ente que lo dicte, incongruencia fáctica (...), incongruencia teleológica (...) o incongruencia formal...”.

Afirma que el acto se encuentra “...**ajustado al principio de legalidad administrativa y de proporcionalidad** (...), todo ello de conformidad a lo establecido en el artículo 70 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos”. (Negrillas del original).

Que la Providencia impugnada cumplió con los requisitos previstos en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, “...indicó expresamente el lapso para consignar la información solicitada y el derecho a prórroga (...) [y] [e]l recurso en vía jurisdiccional para interponer la demanda correspondiente”. (Agregados de la Sala).

Solicita “Se realice una interpretación conforme a los Principios y Derechos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de la norma en concreto en este caso en particular aplicando la Ley Orgánica de Precios Justos, la cual es garante de defender al **débil**

jurídico que en este caso es toda la población venezolana” y se ratifique en todas y cada una de sus partes el acto impugnado. (Subrayado y negrillas del escrito).

V
ALEGATOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El 7 de noviembre de 2019 la abogada Carmen Valarino Uriola, inscrita en el INPREABOGADO bajo el número 46.701, actuando con el carácter de apoderada judicial de la República Bolivariana de Venezuela, consignó escrito de consideraciones con fundamento en lo siguiente:

Indica que la parte actora denunció “...*en su escrito libelar (...) que se le fueron conculcados varios vicios (sic) entre ellos Debido Proceso, Derecho a la Defensa, vicio de Silencio de Pruebas, vicio de Incongruencia negativa y de Inmotivación por silencio de pruebas”*.

Con relación al alegato de violación al derecho a la defensa y al debido proceso, expone la representación judicial de la República que “...*el acto administrativo fue dictado con total apego a las normas constitucionales y legales que rigen el funcionamiento de la Administración Pública”*.

Explica que “[e]l procedimiento de fiscalización fue conformado por una comisión multidisciplinaria constituida por el personal adscrito a la intendencia de costos, para determinar los precios y verificar los inventarios, analizar la estructura de costos y comprobar los precios de venta...”; lo cual “...*dio como resultado inconsistencia en relación al inventario físico levantado por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos, ya que se pudo determinar que existe una diferencia de 11.292 cajas de productos varios, por lo que se determinó que existían debilidades en el manejo de los inventarios”*. (Corchetes de la Sala).

Afirma que, con lo señalado anteriormente, se evidenció el acaparamiento y que los productos comercializados tenían márgenes especulativos que impedía el acceso de los ciudadanos a los rubros.

Que “...*se evidencia que la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos inició un procedimiento de inspección y fiscalización, y se adopto (sic) una medida preventiva consistente, que fue un ajuste inmediato de precios de todos los productos que la empresa comercializa y que en ningún caso podrá trasladarse a la producción futura el costo de las perdidas (sic) por la sanción administrativa impuesta”*.

En cuanto al vicio de inmotivación, la representación judicial de la República “...*considera que la administración al dictar el acto aquí objeto de anulación, no solo se limitó a indicar que era competente para conocer el asunto llevado por la Superintendencia, sino que fue bien amplia y extensa su decisión tal como aparece en la Providencia Administrativa N° DNAP/DS/2017/0236”*.

Que “...[rechaza] los alegatos reseñados por la parte recurrente, y [señala] que el acto administrativo contenido en la Providencia Administrativa [impugnada] (...) fue dictado con total apego a las normas Constitucionales y legales que rigen el buen funcionamiento de la Administración Pública...”. (Agregados de la Sala).

Solicita se declare sin lugar la demanda de nulidad interpuesta.

VI
INFORME DEL MINISTERIO PÚBLICO

En fecha 19 de agosto de 2021 la abogada Antonieta De Gregorio, inscrita en el INPREABOGADO bajo el número 35.990, actuando con el carácter de apoderada judicial de Fiscal Octavo del Ministerio Público, consignó escrito en el cual, una vez revisados los alegatos y las actas que conforman el expediente, consideró lo siguiente:

Que “...*observa el Ministerio Público que el ente recurrido no sustanció la Oposición de las ‘Medidas Preventivas’, conforme a lo previsto en el Artículo 73 y siguientes de la Ley, [Decreto número 2.092 de fecha 8 de noviembre de 2015, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana número 6.202 Extraordinario de fecha 8 de noviembre de 2015], toda vez que no consta en autos la decisión correspondiente que resuelva su revocatoria o confirmatoria, solo se limitó a levantar el inventario de la mercancía retenida, y remitir las actuaciones al Ministerio Público; así como tampoco consta aperturó el procedimiento administrativo sancionatorio desarrollado en la Sección II como lo ordena el Artículo 75 ejusdem, que consta en autos que le fue requerido por la empresa fiscalizada”*. (Sic). (Agregado de esta Sala).

Considera que “...*el ente recurrido, aplicó erradamente el procedimiento administrativo previsto en la Ley vigente para el momento de la ocurrencia de los hechos, no sustanció la evacuación de la prueba de Experticia la cual promovieron conjuntamente con el escrito de descargos*

sobre un nuevo inventario, no atendió a las ‘Reglas Sobre Prueba’, prevista en el Artículo 83 ejusdem...”. (Sic).

Señala que “...la apreciación de la prueba constituye también un aspecto de legitimidad del acto y como tal debe ser controlada, pues la apreciación administrativa de los hechos debe a todo evento ser razonable, no pudiéndose desconocer arbitrariamente las pruebas aportadas al expediente, que es lo que ha ocurrido en el caso de autos, pues se han desconocido arbitrariamente la prueba de Experticia solicitada, que de haberse tramitado hubiera influido en la decisión final adoptada por el ente administrativo”.

Que “[s]e constata que el acto recurrido silencia la prueba promovida por la empresa al no ser evacuada, y menos aún valoradas ni analizadas; antes bien, omitió toda mención de la existencia de los medios probatorios aportados”.

Indica que “...la SUNDDE no aperturó un procedimiento administrativo sancionatorio, sino que dentro de una fiscalización tomo la decisión y resolvió sin concederle a la empresa la actividad probatoria a que la administración está obligada a realizar, quedando el administrado facultado para desvirtuar los cargos en su contra, lo cual (...) no ocurrió. En consecuencia, se constata la violación del derecho a la defensa y al **debido proceso** previstos en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. (Sic).

Que “Cursa a los autos las resultas del procedimiento penal aperturado con ocasión a la presunta calificación del delito de especulación, que ameritó ‘el **comiso preventivo de mercancías** sobre la totalidad de los productos en existencia resguardados en la sede operativa de la sociedad mercantil INVERSIONES EL SALMÓN, C.A.”, respecto a las cuales considera importante resaltar “...que habiendo quedado absuelto del delito de especulación, no procede la confiscación de bienes, así como será objeto de todos los beneficios que le otorga la Ley”. (Sic). (Negrillas y subrayado del original).

Finalmente solicita sea declarada con lugar la demanda de nulidad interpuesta.

VII
CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala decidir la demanda de nulidad incoada por los apoderados judiciales de la sociedad mercantil Inversiones El Salmón, C.A. (ISALCA), contra el acto denegatorio tácito producido por el silencio administrativo de la Vicepresidencia Ejecutiva de la República Bolivariana de Venezuela, al no decidir el recurso jerárquico ejercido contra la denegatoria tácita de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) por no dar respuesta al recurso de reconsideración incoado contra la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico DNAP/DS/20170236 de fecha 31 de octubre de 2017. En tal sentido, la Sala observa lo siguiente:

La representación de la parte demandante alegó en su escrito que la referida Providencia transgredió los derechos constitucionales a la defensa y al debido proceso de la empresa, por cuanto la Administración no apreció en forma alguna las defensas y pruebas presentadas en el procedimiento administrativo y suprimió el lapso probatorio. Asimismo, aduce que el acto impugnado adolece de los vicios de “...**INCONGRUENCIA NEGATIVA Y DE INMOTIVACION POR SILENCIO DE PRUEBAS**”, así como “...**VIOLACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO**...”. (Mayúsculas, subrayado y negrillas del original).

Precisado lo anterior, concluye esta Instancia que los planteamientos expuestos por la parte actora, se circunscriben a lo siguiente: (i) la transgresión del derecho constitucional al debido proceso; (ii) la vulneración del derecho a la defensa por falta de valoración de las pruebas; (iii) la existencia de los vicios de incongruencia negativa, inmotivación y silencio de pruebas; y, (iv) la violación del orden público por parte del acto recurrido.

Delimitado lo anterior, corresponde a esta Sala verificar la existencia de los argumentos expuestos, lo cual pasa a hacer en los siguientes términos:

(i) **Violación del derecho al debido proceso**

Con relación a la supuesta violación del derecho al debido proceso por parte de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), por la falta de aplicación del procedimiento legalmente establecido alegada por la recurrente, la representación judicial de la mencionada Superintendencia manifestó que el procedimiento administrativo se llevó a cabo respetando el principio de legalidad establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos y que “...se garantizó el derecho a la defensa y al debido proceso por cuanto fueron notificadas todas y cada de las actuaciones en sede administrativa. Se otorgó el lapso establecido en el [referido Decreto] para que la sociedad mercantil ejerciera los recursos correspondientes en sede administrativa...”. (Agregado de este fallo).

Por su parte, la representación judicial del Ministerio Público, con respecto a este particular, señaló que “...la SUNDDE no aperturó un procedimiento administrativo sancionatorio, sino que dentro de una fiscalización tomó la decisión y resolvió sin concederle a la empresa la actividad probatoria a que la administración está obligada a realizar; quedando el administrado facultado para desvirtuar los cargos en su contra, lo cual (...) no ocurrió. En consecuencia, se constata la violación del derecho a la defensa y al **debido proceso** previstos en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. (Sic). (Destacado del escrito).

Al respecto, es importante destacar que el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone que el debido proceso debe ser reconocido y aplicado en las actuaciones realizadas tanto en sede judicial como en sede administrativa, en todo estado y grado del proceso o procedimiento, según sea el caso. En tal sentido, la aludida norma prevé:

“**Artículo 49.-** El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas y, en consecuencia:

1. La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga; de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. (...)
2. Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario.
3. Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad. (...)
4. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias o especiales, con las garantías establecidas en esta Constitución y en la ley (...).”

Respecto al mencionado derecho esta Sala ha establecido lo siguiente:

“(…) En este sentido, ha sido criterio de esta Sala que el debido proceso previsto en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, constituye una expresión del derecho a la defensa, el cual comprende tanto la posibilidad de acceder al expediente, el derecho a ser oído (audiencia del interesado), a obtener una decisión motivada y su impugnación.

Se ha establecido también, que los aspectos esenciales que el juzgador debe constatar previamente para declarar la violación del derecho consagrado en el aludido artículo 49 de la Carta Magna son: que la Administración haya resuelto un asunto sin cumplir con el procedimiento legalmente establecido o que haya impedido de manera absoluta a los particulares su participación en la formación del acto administrativo, que pudiera afectar sus derechos o intereses, (ver entre otras, sentencias de esta Sala Nros. 4.904 del 13 de julio de 2005 y 00827 del 31 de mayo de 2007).

Se ha sostenido además, que no es suficiente que el acto administrativo sea dictado previa sustanciación de un procedimiento, sino que además, el administrado pueda ejercer las garantías y derechos que lo asisten, como son el derecho de alegar y promover pruebas (ver sentencia N° 02.936 de fecha 20 de diciembre de 2006)”. (Sentencia de esta Sala número 0411 del 24 de abril de 2013, ratificada en fallo número 00035 del 29 de enero de 2020).

En atención a la decisión parcialmente transcrita, se observa en el expediente que la demanda aquí ejercida tiene su origen en una inspección y fiscalización efectuada por parte de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) en la sede de la empresa Inversiones El Salmón, C.A. (ISALCA), la cual se realizó a los fines de verificar el cumplimiento de los deberes y demás formalidades establecidas en la Ley Orgánica de Precios Justos, vigente para ese momento.

Con motivo de esa función fiscalizadora, el órgano regulador presumió la existencia de algunas irregularidades e inconsistencias por lo que consideró pertinente decretar medidas preventivas tales como “venta supervisada” y “ajuste inmediato de precios”, ambas previstas en el referido instrumento jurídico.

En este contexto, esta Sala considera de suma importancia verificar el procedimiento que, al efecto, debe tramitarse en casos como el presente, para lo cual resulta inexorable aludir al marco normativo establecido en el Decreto número 2.092 de fecha 8 de noviembre de 2015, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana número 6.202 Extraordinario de fecha 8 de noviembre de 2015, el cual en el Capítulo IV “De los Procedimientos para la Determinación del Cumplimiento del Presente Decreto Con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica” establece los mecanismos que tiene la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), para constatar el apego de las personas naturales y jurídicas de derecho público o privado, nacionales o extranjeras, que desarrollen las actividades económicas, a la normativa vigente.

Así pues, la Sección I del mencionado Capítulo hace alusión al procedimiento de “...Inspección y Fiscalización en Materia de Precios y Márgenes de Ganancia”, en los siguientes términos:

“**Instrucción. Inicio del procedimiento**

Artículo 64. Los procedimientos para la determinación del cumplimiento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley darán inicio con la inspección y fiscalización establecidas en esta sección. El procedimiento de inspección y fiscalización podrá llevarse a cabo en la sede del sujeto de aplicación, o en las oficinas de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), según la naturaleza de las actuaciones materiales que han de llevarse a cabo o las verificaciones necesarias para determinar el cumplimiento de formalidades.

(...omissis...)

“Notificación

Artículo 65. La notificación se efectuará en alguno de los responsables o representantes de los sujetos de aplicación de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica.

(...omissis...)

“Ejecución de la Inspección

Artículo 66. En la inspección la funcionaria o el funcionario actuante ejecutará las actividades materiales o técnicas necesarias, por todos los medios a su alcance, para determinar la verdad de los hechos o circunstancias, que permitan conocer la conformidad o incumplimiento de los deberes impuestos por este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, los responsables, el grado de responsabilidad y, de ser procedente, el daño causado”.

“Levantamiento del Acta

Artículo 67. De toda inspección procederá a levantarse un Acta, la cual deberá ser suscrita por la funcionaria o el funcionario actuante, la persona presente en la inspección a cargo de las actividades o bienes objeto de inspección, y los testigos, si los hubiere.

(...omissis...)

“Imposición de sanciones por incumplimiento de formalidades

Artículo 69. Si de los hechos y circunstancias objeto de inspección o fiscalización, la funcionaria o el funcionario actuante verifica la existencia de una o más de las infracciones por el incumplimiento de formalidades a que se refiere el artículo 46 de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, procederá a imponer las sanciones correspondientes y notificarlas en el mismo acto. Si la sanción consistiere en multa, la notificación se perfeccionará una vez entregada al infractor la respectiva planilla de liquidación emitida por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE)”.

“Medidas preventivas

Artículo 70. Si durante la inspección o fiscalización, o en cualquier etapa, fase o grado del procedimiento, la funcionaria o el funcionario actuante detectara indicios de incumplimiento de las obligaciones previstas en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, y existieren elementos que pudieran presumir que se puedan causar lesiones graves o de difícil reparación a la colectividad; podrá adoptar y ejecutar en el mismo acto, medidas preventivas destinadas a impedir que se continúen quebrantando las normas que regulan la materia. Dichas medidas podrán consistir en:

1. Comiso preventivo de mercancías.

(...omissis...)

5. Ajuste inmediato de los precios de los bienes a comercializar o servicios a prestar, conforme a los fijados por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos.

6. Todas aquellas que sean necesarias para proteger los derechos de las ciudadanas y ciudadanos protegidos por este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica.

(...omissis...)

En el caso de ordenarse el comiso preventivo de mercancías, se dispondrá su enajenación inmediata con fines sociales, lo cual deberá asentarse en Acta que se levante al efecto. El producto de la enajenación de las mercancías se mantendrá en garantía en una cuenta bancaria abierta a tal efecto. En la providencia que ponga fin al procedimiento indicará el destino que deberá dársele al producto de la enajenación de las mercancías”.

“Oposición a las Medidas

Artículo 73. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a aquel en que ha sido dictada la medida, o de su ejecución, los interesados podrán solicitar razonadamente su revocatoria, suspensión o modificación por ante la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos, quien decidirá dentro los cinco (5) días hábiles siguientes a dicha solicitud”.

“Remisión al procedimiento administrativo sancionatorio

Artículo 75. Cuando de las actuaciones efectuadas conforme al procedimiento establecido en esta sección resultaren indicios de la comisión de una o más de las infracciones a que refiere el artículo 47 de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, el funcionario o funcionaria actuante **remitirá la respectiva acta al funcionario competente para la sustanciación del procedimiento administrativo sancionatorio desarrollado en la sección II del presente Capítulo**".

De manera pues, que el anterior desarrollo procedimental es el que rige en materia de medidas preventivas que, se advierte, es diferente al que regula el régimen sancionatorio contenido en los artículos 77 y siguientes de la aludida Ley Orgánica de Precios Justos, el cual está referido a la aplicación de las sanciones allí previstas y su forma de ejecución.

En efecto, la Sección II del Capítulo IV consagra las distintas etapas del “*Procedimiento Administrativo Sancionatorio*”, entre las cuales se encuentra el inicio y notificación del procedimiento, la audiencia de descargos, el acta de conformidad, el lapso probatorio, el acto conclusivo y el proceso de ejecución de los actos administrativos sancionatorios.

Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior se impone ahora la revisión de las actas que conforman el presente expediente con el objeto de verificar la situación fáctica ocurrida y si la Administración dio cumplimiento al procedimiento de Instrucción y Fiscalización legalmente establecido, señalado *supra*. Para ello, esta Sala pasa a describir las actuaciones correspondientes que constan en el expediente administrativo debidamente certificado, así como en el judicial.

- Acta número 008182 del 6 de octubre de 2017, en la cual la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) notifica a la sociedad mercantil Inversiones El Salmón, C.A. (ISALCA), la “...*instrucción del procedimiento para la determinación del cumplimiento de la Ley Orgánica de Precios Justos*”. (Pieza número 1 del expediente administrativo).
- El 21 de octubre de 2017 se dictó Acta de Medida Preventiva en la cual se ordenó el ajuste inmediato de los precios de todos los productos que comercializa y la venta supervisada de los mismos en beneficio de las instituciones allí indicadas. Asimismo, la Administración dejó establecido que “...*la medida preventiva aquí adoptada será tramitada y sustanciada de conformidad con el artículo (sic) 71 y 72 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, y contra ésta podrá oponerse dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes de conformidad con el artículo 73 ejusdem*”. (Pieza número 1 del expediente administrativo).
- En fecha 25 de octubre de 2017 la representación judicial de la sociedad mercantil Inversiones El Salmón, C.A. (ISALCA), consignó “...**SOLICITUD DE REVOCATORIA DE MEDIDA PREVENTIVA...**” ante la Oficina Regional de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE). (Pieza Anexo número 2, folios 29 al 32).
- En esa misma oportunidad, la parte actora presentó escrito de “...*alegatos y pruebas (...). Siendo la oportunidad legal para que tenga lugar la Audiencia de Descargo prevista y contemplada en el artículo 78 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos...*”. (Agregado de la Sala). (Pieza Anexo número 2, folios 33 al 49).
- El 31 de octubre de 2017 la Superintendencia dictó la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico DNAP/DS/20170236, en la cual decidió lo siguiente: “*Se **Ratifica la medida de Venta Supervisada** de los bienes descritos en el acta de Fiscalización e Inspección de fecha 06 de octubre de 2017. (...) Se **Ratifica la medida de Ajuste Inmediato de Precios**, y se fijan como precios los establecidos en el acta de medida preventivas. (...) Se **MODIFICA** la medida adoptada mediante acta de medida preventiva (...), mediante la cual se sugería al Sujeto de aplicación (...) multa por la cantidad de **CINCUENTA MIL UNIDADES TRIBUTARIAS (50.000)**. En consecuencia, **SE ORDENA** dejar sin efecto la misma*”. (Pieza número 1 del expediente administrativo).
- Mediante escrito de fecha 7 de noviembre de 2017, la representación judicial de la empresa recurrente ejerció recurso de reconsideración contra la decisión *supra* mencionada. (Folios 20 al 26 del expediente judicial).
- En virtud del silencio administrativo de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), el 1° de diciembre de 2017, la parte actora ejerció el recurso jerárquico ante la Vicepresidencia de la República. (Folios 11 al 19 del expediente judicial).

Ahora bien, de la revisión efectuada a las actuaciones realizadas por la Superintendencia a la luz del procedimiento previsto en la Sección I del Capítulo IV del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, transcrito en líneas anteriores, se aprecia que una vez dictadas las medidas preventivas, la representación judicial de la sociedad mercantil Inversiones El Salmón, C.A. (ISALCA), consignó el 25 de octubre de 2017, escrito de “...**SOLICITUD DE REVOCATORIA DE MEDIDA PREVENTIVA...**”, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, es decir, en el lapso legalmente previsto.

Asimismo, advierte esta Sala que en la misma fecha en que la parte recurrente consignó su oposición a la medida, también presentó escrito de “...alegatos y pruebas...” al considerar que era “...la oportunidad legal para que tenga lugar la Audiencia de Descargo prevista y contemplada en el artículo 78 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos...”.

En este documento, se aprecia que el representante judicial de la sociedad mercantil Inversiones El Salmón, C.A. (ISALCA), presentó defensas y alegatos con relación a las conductas delatadas por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) en el Acta de Medida Preventiva del 21 de octubre de 2017, promovió pruebas a los fines de desvirtuar tales afirmaciones y ratificó su oposición a las medidas preventivas dictadas por la Administración.

Establecido lo anterior, de la sinopsis de los artículos 64 al 76 de la Ley Orgánica de Precios Justos de 2015, se deriva que, contra las referidas medidas, el interesado puede oponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al día que fue dictada o bien ejecutada, y podrá solicitar su revocatoria, suspensión o modificación. A su vez, la Administración dispone igualmente de cinco (5) días hábiles siguientes a la solicitud, para decidir.

Por otra parte, el instrumento jurídico bajo estudio también establece que cuando resultaren indicios de la comisión de una o más infracciones deberán remitirse las actuaciones para la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio.

Ante esto, debe indicarse que aún cuando el procedimiento de inspección y fiscalización llevado a cabo por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), no consagra en su articulado la celebración de una audiencia de descargos o la apertura de un lapso probatorio, como sí lo prevé la Ley *in comento* en el procedimiento administrativo sancionatorio; en la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico DNAP/DS/20170236 de fecha 31 de octubre de 2017, la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) se pronunció únicamente con relación a la normativa invocada por la empresa Inversiones El Salmón, C.A. (ISALCA) en el primero de los referidos documentos, esto es, el escrito de “...**SOLICITUD DE REVOCATORIA DE MEDIDA PREVENTIVA**...”, omitiendo por completo emitir pronunciamiento alguno sobre los argumentos y las pruebas promovidas en el segundo de los escritos presentados en dicho procedimiento.

Asimismo, no se evidencia en autos que haya abierto el procedimiento administrativo sancionatorio conforme a lo establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos de 2015, aplicable *ratione temporis*, lo cual pone de manifiesto que la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) violó el derecho al debido proceso de la empresa recurrente al dictar la Providencia Administrativa impugnada. Así se declara.

ii) La vulneración del derecho a la defensa por falta de valoración de las pruebas

La parte demandante denunció la violación del derecho a la defensa consagrado en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pues a su decir la Administración no apreció en forma alguna los alegatos y defensas presentadas en el procedimiento administrativo, y suprimió el lapso probatorio, obviando de esta manera la normativa prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos.

Adicionalmente adujo que el acto impugnado adolece del “...vicio de silencio de pruebas...”, por cuanto su representada “...[aportó] otras pruebas anexadas conjuntamente con el escrito de descargos, y nunca fueron acordadas y mucho menos apreciadas, dejando a [la demandante], en plena indefensión...”. (Interpolados de la Sala).

Frente a tales denuncias, la representación judicial de la Superintendencia Nacional para los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), rechazó que la Administración hubiera conculcado el derecho a la defensa de la sociedad mercantil Inversiones El Salmón, C.A. (ISALCA) y arguyó que la Providencia impugnada cumplió con los requisitos previstos en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, “...indicó expresamente el lapso para consignar la información solicitada y el derecho a prórroga (...) [y] [e]l recurso en vía jurisdiccional para interponer la demanda correspondiente”. (Agregados de la Sala).

Sobre la transgresión del derecho a la defensa alegada, la representante judicial del Ministerio Público observó que “...el ente recurrido no sustanció la Oposición de las ‘Medidas Preventivas’, conforme a lo previsto en el Artículo 73 y siguientes de la Ley, toda vez que no consta en autos la decisión correspondiente que resuelva su revocatoria o confirmatoria...” y “...no sustanció la evacuación de la prueba de Experticia la cual promovieron conjuntamente con el escrito de descargos sobre un nuevo inventario, no atendió a las ‘Reglas Sobre Prueba’, prevista en el Artículo 83 ejusdem...”. (Sic).

Al respecto, señaló que “...la apreciación de la prueba constituye también un aspecto de legitimidad del acto y como tal debe ser controlada, pues la apreciación administrativa de los hechos debe a todo evento ser razonable, no pudiéndose desconocer arbitrariamente las pruebas aportadas al expediente, que es lo que ha ocurrido en el caso de autos, pues se han desconocido arbitrariamente la prueba de Experticia solicitada, que de haberse tramitado hubiera influido en la decisión final adoptada por el ente administrativo”.

Con relación al aludido vicio, esta Sala en sentencia número 00309 de fecha 5 de junio de 2019, estableció lo siguiente:

“...la jurisprudencia de esta Sala ha destacado que ‘los postulados constitucionales relacionados con el derecho a la defensa y al debido proceso, implican la posibilidad de ser oído, dado que en caso contrario no puede hablarse de defensa alguna; el derecho a ser notificado de la decisión administrativa, a los fines de que le sea posible al administrado presentar los alegatos que en su defensa pueda aportar al procedimiento (más aun cuando éste se ha iniciado de oficio); el derecho a tener acceso al expediente, con el propósito de examinar en cualquier estado de la causa las actuaciones que lo componen; el derecho del administrado a presentar pruebas tendentes a enervar las actuaciones administrativas que se le imputan; el derecho a ser informado de los recursos y medios de defensa que le asisten y, por último, el derecho a recibir oportuna respuesta a sus solicitudes’. (Vid., sentencias de esta Sala números 00161 del 2 de noviembre de 2011y 01354 del 12 de diciembre de 2017).

De modo que, el derecho a la defensa y al debido proceso, específicamente en materia sancionatoria -naturaleza de la que, según la accionante, goza el acto administrativo impugnado- implican que una persona que ha sido acusada de incurrir en alguna conducta contraria a derecho, no puede ser declarada culpable sino en virtud de una decisión administrativa o judicial, precedida de un procedimiento, a través del cual se hubieren obtenido las pruebas necesarias para adecuar la conducta concreta que se cuestiona, en el supuesto normativo.

(...omissis...)

En este sentido, la Sala Político-Administrativa ha señalado que la necesidad de tramitar un procedimiento administrativo previo constituye una manifestación del principio de legalidad que rige la actividad administrativa y que determina la sujeción de su actuación a la verificación de cauces formales establecidos en la ley y en las normas de rango sublegal que regulan su desempeño y, por otra parte, la inclusión dentro del actuar de la Administración de una garantía del derecho a la defensa de los administrados y las administradas, conforme a la cual la emisión de un acto que incida en la esfera de derechos de cualquier particular, deberá estar precedida del correspondiente procedimiento administrativo en el que se hayan garantizado sus posibilidades de defensa y su derecho a ser escuchado o escuchada (Vid. Sentencia número 00266 del 10 de marzo de 2016)”. (Resaltado del fallo).

Ahora bien, de acuerdo con el criterio jurisprudencial parcialmente transcrito, se impone revisar la vulneración constitucional denunciada con observancia en el procedimiento administrativo llevado a cabo en el presente asunto, para lo cual esta Sala da por reproducido lo expuesto precedentemente al resolver la aludida violación del debido proceso, toda vez que del examen de las actas del expediente se pudo constatar que la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) al momento de dictar la Providencia Administrativa impugnada no tomó en consideración todo lo alegado y probado por la recurrente.

En concordancia con lo expuesto, observa esta Sala que no se apreciaron las pruebas promovidas a través del escrito de fecha 25 de octubre de 2017, del cual se evidencia que el representante judicial de la sociedad mercantil Inversiones El Salmón, C.A. (ISALCA), presentó defensas y alegatos con relación a las conductas detectadas por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) en el Acta de Medida Preventiva del 21 de octubre de 2017, promovió pruebas a los fines de desvirtuar tales afirmaciones y ratificó su oposición a las medidas preventivas dictadas por dicha Administración.

Con vista a lo anterior, cabe destacar lo señalado por esta Sala Político-Administrativa en anteriores oportunidades respecto a que el órgano administrativo, está en el deber de analizar todas las pruebas cursantes en el expediente administrativo, como una manifestación del derecho a la defensa y al debido proceso del administrado o administrada; sin embargo, no significa que la autoridad administrativa deba hacer una valoración exhaustiva de todos y cada uno de los elementos cursantes en el expediente; por tanto, en criterio de esta Sala, existe silencio de prueba cuando deja de juzgar, apreciar o valorar algún medio de prueba capaz de afectar la decisión. (Vid., sentencias de esta Sala Político-Administrativa números 00135 del 29 de enero de 2009; 00019 del 12 de enero de 2011 y 0220 del 15 de marzo de 2012).

Precisado el criterio jurisprudencial aplicable al presente caso, pasa esta Sala a verificar las defensas presentadas y pruebas promovidas por la recurrente en el escrito consignado en el lapso de oposición a las medidas preventivas impuestas en el marco del procedimiento de fiscalización, a fin de determinar si las mismas resultaban capaces de modificar la decisión de ratificarlas.

En el referido escrito la empresa accionante solicitó “se declare que no existe incumplimiento de ninguna normativa prevista en el referido Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos y en CONSECUENCIA SE DECLARE LA NULIDAD ABSOLUTA DEL PROCESO”. En tal sentido, promovió las siguientes pruebas:

“(...) Inventarios para la fecha 8/10/2017 los cuales constan en el expediente que damos por reproducidos; pero que a todo evento consignamos marcados ‘A’.

(...omissis...)

Estructuras de costo para los meses en los que hubo variación de los precios, es decir, (Marzo, Mayo, Julio, Septiembre año 2016) y (Febrero, Marzo, Junio, Agosto y Septiembre año 2017), los cuales constan en el expediente que damos por reproducidos pero que a todo evento consignamos como medio probatorio marcados con las letras ‘B’.

(...omissis...)

Promovemos Inspección Notarial con experto para el levantamiento de un nuevo inventario en las instalaciones de la Empresa.

(...omissis...)

Otras inspecciones realizadas por la Superintendencia, documentos que promovemos como medio probatorios marcados con las letras ‘C’, con el objeto de rechazar que hayan utilizado un método distinto al legalmente reconocido. (Sic).

(...omissis...)

Inspecciones Sanitarias que consignamos como medio probatorio marcados con las letras ‘E’. (Sic).

(...omissis...)

Reporte de Recepción de Materia Prima, Control de Cierre en Maquina Cerradora y Control Diario de Esterilización. (Sic).

(...omissis...)

Consignamos como medio probatorio marcados con las letras ‘F’ Listado de Recepción de Envases años 2016 y 2017.

(...omissis...)

Por otra parte alegamos que el mayor comprador de la Compañía de Sardinas de presentación de 270 grs era ‘MERCAL, C.A.’, prueba de ello son las evaluaciones de desempeño, que pueden dar fe de esto, las cuales consignamos como medio probatorio marcados con las letras ‘G’.

(...omissis...)

(...) la última venta realizada a MERCAL, C.A. fue el 29 de octubre del año 2015, según facturas 00008122-00008134 que se promueve como medio probatorio.

(...omissis...)

Durante el año 2015, Inversiones El Salmón C.A., le entregó 232.813 cajas de productos a MERCAL, C.A. siendo el producto (...) Sardinas en su presentación de 270 gramos, la más solicitada por este cliente, (...). Anexamos reporte detallado el cual se promueve como medio probatorio.

(...omissis...)

Nuestra representada ha tenido una reputación intachable, como proveedor de MERCAL C.A., como prueba, son las evaluaciones de desempeño, (...), las cuales se promueven como medio probatorio.

(...omissis...)

Se promueve como medio probatorio documento de recepción de envases, a fin de desvirtuar lo afirmado en la fiscalización ‘que las sardinas de 270 grs (producidas en el año 2016) representan actualmente un 87.59% del total del inventario a la fecha de sardinas procesadas y etiquetadas en todas sus presentaciones, en el año 2016 y 2017’.

(...omissis...)

Que en sus instalaciones se encuentran almacenados enlatados sin el marcaje de precios impreso en la lata, esto se debe a que la empresa que técnicamente tiene que proveer la tinta para el marcaje, ha presentado una serie de inconvenientes y problemas con el otorgamiento de divisas para la importación de su materia prima. Promovemos como medio de prueba comunicación en este sentido.

(...omissis...)

Que las políticas implementadas por nuestro Gobierno Bolivariano, destinada al sector (...) de la sardina, frenaron totalmente el desabastecimiento y que desde hace muchos años, este producto se encuentra en cadenas de tiendas nacionales, supermercados, abastos y bodegas en cualquier parte del territorio nacional, siendo este producto, distribuidos con eficiencia por la cadena de tiendas ‘Bicentenarios’ y en un tiempo atrás, por la cadena de ‘Mercal’ (...). Promovemos como medio de pruebas copias de los despachos referidos.

Los despachos 2015-2017.

(...omissis...)

(...) la empresa siempre ha mantenido su proceso de comercialización y distribución de sus productos. En efecto, consta de documentos que se anexan como medios probatorios (...) un solo legajo marcado con la letra ‘H’.

(...omissis...)

(...) no tiene la libertad de elegir los envases más demandados por el consumidor final, tal como lo demuestra los constantes correos a nuestro proveedor de hojalatas solicitando se nos despache la presentación de 170 gramos; correos que promovemos como medio de pruebas (...).”.

Pues bien, en el procedimiento de Inspección y Fiscalización se observaron inconsistencias en el inventario, así como en el método utilizado en el proceso productivo, para rebatir estos hallazgos la recurrente promovió experticia tendiente al levantamiento de un nuevo inventario y documentales consistentes en inspecciones anteriores y estructuras de costo, para demostrar así que no existía una diferencia de un mil doscientas noventa y dos (1.292) cajas de productos y que utilizan un método legalmente reconocido.

Por otra parte, en la aludida inspección se refiere que el sujeto de aplicación “*restringió la distribución de sardinas en presentación de 270 grs, elaboradas en el año 2016, dando prioridad a la distribución de sardinas de 170 grs, elaboradas en el 2017*”, alegando que su mayor comprador de este rubro era MERCAL, C.A.

Asimismo, en dicha fiscalización se expresa que en 2016 se dedicó a “*incrementar la producción de Sardinas de 270 grs cuyo mayor precio y disminución en el uso de insumos (...) le permitía obtener mayores beneficios en relación al costo valor de sus inventarios*”. Adicionalmente, se observó que hubo productos que no estaban troquelados, es decir, sin marcaje de precio.

Con el objeto de desvirtuar las enunciadas afirmaciones que llevaron a la Administración a presumir que había incurrido en los delitos previstos en Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, tales como: especulación, alteración fraudulenta de precios, acaparamiento y desestabilización económica, la recurrente promovió, además de la experticia, evaluaciones de desempeño de las ventas realizadas a la sociedad mercantil MERCAL, C.A., facturas, recepción de envases, comunicaciones, entre otras probanzas y alegatos para demostrar que no eran ciertas las inconsistencias advertidas o que no le eran imputables y por ende, no se encontraba incurso en ninguno de los delitos mencionados.

En definitiva, observa esta Sala que el acto recurrido silenció todas las pruebas promovidas por la empresa, las cuales no fueron evacuadas ni valoradas y que pudieron eventualmente haber modificado las medidas preventivas adoptadas y ejecutadas en el marco del procedimiento administrativo llevado a cabo en el presente asunto, a saber, venta supervisada y ajuste inmediato de precios las cuales fueron impuestas a la parte actora -se reitera- por estar presuntamente incurso en los delitos de especulación, alteración fraudulenta, acaparamiento y desestabilización de la economía, de conformidad con lo previsto en los artículos 49, 51, 52, 54 y 70 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos.

De lo anterior concluye esta Sala que la Administración debió dar respuesta a todas las defensas planteadas por la parte en los escritos presentados en la oportunidad de oponerse a las medidas preventivas, pues, manifestó igualmente su inconformidad con el Acta de Medida Preventiva de fecha 21 de octubre de 2017, presentando y promoviendo un cúmulo considerable de pruebas a tal efecto cuya valoración hubiera podido afectar la decisión inicialmente adoptada de carácter preventivo y temporal; lo cual pone de manifiesto que la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) violó el derecho a la defensa de la empresa recurrente al dictar la Providencia Administrativa impugnada. Así se declara.

Así pues, visto que en el caso bajo estudio esta Sala constató la violación del derecho a la defensa y al debido proceso de la sociedad mercantil Inversiones El Salmón, C.A. (ISALCA), por parte de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE); esta Instancia debe declarar la nulidad de la Providencia Administrativa identificada con letras y números DNAP/DS/20170236 dictada por la Superintendencia en fecha 31 de octubre de 2017 y con lugar la demanda incoada. Así se establece.

En virtud de lo anterior, resulta innecesario pasar a emitir pronunciamiento sobre el resto de las denuncias expuestas en la demanda de nulidad. Así se declara.

En este orden de ideas, en virtud de la declaratoria de nulidad del acto efectuada en el presente fallo, para restablecer la situación jurídica infringida conforme lo impone el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y dado el carácter instrumental de las medidas preventivas adoptadas en el acto anulado, esta Máxima Instancia ordena el levantamiento de las medidas acordadas por la Administración. Así se decide.

Declarada la nulidad del referido acto administrativo, esta Sala observa de la revisión efectuada a las actas que conforman el expediente, lo siguiente:

- Acta de Comiso Preventivo de Mercancías de la Sociedad Mercantil Inversiones El Salmón, C.A., levantada por la Fiscalía Primera del Segundo Circuito del Estado Sucre en fecha 29 de diciembre de 2017, dando cumplimiento al oficio emanado del Tribunal de Primera Instancia en Funciones de Control con Competencia en Ilícitos Económicos y Fronterizos, “...*en el cual se acordó el Comiso Preventivo de mercancías...*”. (Pieza Anexo número 1, folios 12 al 14).
- En fecha 23 de febrero de 2018 la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) dictó la Providencia Administrativa identificada con el números y letras DBRS-DNEMP N° 27-2018, en la cual estableció “...*la disposición con fines sociales de los bienes comisados...*”, estos corresponden a las trescientas treinta mil trescientas sesenta y nueve (330.396) cajas de productos de distinta variedad. (Pieza Anexo número 1, folios 1 al 3).
- El 12 de marzo de 2018 la referida Superintendencia dictó una Ampliación de la Providencia Administrativa antes mencionada, en la que acordó “*Establecer el precio de los productos...*” y “*Ratificar en todas sus demás partes la Providencia Administrativa DBRS-DNEMP N° 27-2018*”. (Pieza Anexo número 1, folios 7 al 9).
- En fecha 23 de marzo de 2018 representantes de la Consultoría Jurídica de la Superintendencia con el objeto de “...*dar a conocer las actividades realizadas en el Estado Sucre (...) en relación a un comiso preventivo de **TRESCIENTAS TREINTA MIL TRESCIENTAS SESENTA Y NUEVE (330.396)** cajas de productos hidrológicos...*”, emitieron un “**INFORME DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS EN EL ESTADO SUCRE POR EL CASO DEL COMISO PREVENTIVO EJECUTADO A LA SOCIEDAD MERCANTIL INVERSIONES EL SALMÓN, C.A. (ISALCA)**”, en el cual se dejó constancia de la “...*entrega formal de la mercancía producto del comiso preventivo...*” al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, al Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales y Gobernación del Estado Sucre. (Pieza Anexo número 1, folios 10 al 11).

Lo anterior evidencia que, en atención a la investigación llevada a cabo por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), se practicó el comiso preventivo de la mercancía que se encontraba en la sede de la sociedad mercantil Inversiones El Salmón, C.A., (ISALCA), esto es, un total de existencia en la empresa al momento de la fiscalización de trescientas treinta mil trescientas sesenta y nueve (330.369) cajas de productos de los rubros sardinas, atún, pepitonas y jurel; lo cual fue puesto a disposición de distintos entes gubernamentales con fines sociales.

Cabe destacar que la referida medida de comiso aunque se encuentra reseñada en el expediente administrativo, no fue objeto de impugnación en la presente demanda de nulidad, razón por la cual no forma parte de la misma y por ende, no corresponde a esta Sala pronunciarse al respecto. Así se establece.

Aunado a lo anterior, del estudio de las actas que conforman el expediente, advierte esta Instancia que en fecha 10 de diciembre de 2020, la representación judicial de la parte actora consignó escrito de “*Ampliación y Alcance a la Acción de Demanda de Nulidad Absoluta*”, en el cual expuso consideraciones respecto al proceso penal llevado a cabo contra la ciudadana Yanira del Valle López de Sucre, cédula de identidad número 6.956.812 y el ciudadano Jesús Antonio Sucre Rodríguez, cédula de identidad número 5.874.113, en su carácter de representantes legales de la sociedad mercantil Inversiones El Salmón, C.A. (ISALCA), ante el Tribunal de Primera Instancia en Funciones de Control con Competencia en Ilícitos Económicos y Fronterizos del Circuito Judicial Penal del Estado Sucre, Extensión Carúpano, con ocasión del procedimiento administrativo seguido por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) contra la referida empresa, y su incidencia en el caso bajo estudio.

A tal efecto, junto al referido escrito consignó documentos anexos contentivos de las copias fotostáticas de las certificaciones de las decisiones dictadas por el aludido juzgado, en el expediente RP11-P-2017-005684 (nomenclatura de ese Tribunal), relativo al juicio penal seguido

en contra de los prenombrados ciudadanos, por los delitos de “*ESPECULACIÓN, ACAPARAMIENTO, BOICOT y DESESTABILIZACIÓN A LA ECONOMÍA*”, con ocasión a la notificación realizada por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) al Ministerio Público, de la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico DNAP/DS/20170236 de fecha 31 de octubre de 2017.

Los recaudos presentados por la parte demandante corresponden a lo siguiente:

- Decisión del 3 de julio de 2018 en la que el Tribunal de Primera Instancia en Funciones de Control con Competencia en Ilícitos Económicos y Fronterizos del Circuito Judicial Penal del Estado Sucre, a solicitud de la Fiscalía 50 Nacional del Ministerio Público, decidió: acordar la desestimación de los delitos de especulación, boicot y desestabilización a la economía; decretar medida cautelar sustitutiva a la privativa de libertad al ciudadano Jesús Antonio Sucre Rodríguez, consistente en presentaciones periódicas por un lapso de ocho (8) meses; y, decretar la libertad plena de la ciudadana Yanira del Valle López de Sucre, antes identificados.
- Sentencia de fecha 24 de septiembre de 2019 en la cual el prenombrado Tribunal declaró el archivo de las actuaciones y, en consecuencia, el cese de las medidas cautelares contra el ciudadano Jesús Antonio Sucre Rodríguez. Contra este fallo, sostuvo la parte actora, que la representación fiscal ejerció recurso de apelación; sin embargo, “*en fecha 8-10-2020 (...) procedió a **RENUNCIAR y A DESISTIR DEL RECURSO DE APELACIÓN**...*”.
- Oficio número 19-DCC-F5-0381-2020 del 1º de octubre de 2020 emitido por la Fiscalía Quinta del Ministerio Público con Competencia en Materia Civil y Contra la Corrupción de la Circunscripción Judicial del Estado Sucre y sede en Cumaná, dirigido a la Ministra del Poder Popular para el Comercio Nacional, y al Superintendente Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos, mediante el cual le solicita “*...hacer entrega al abogado Jesús Antonio Sucre Rodríguez (...) quien funge como Presidente de la Empresa **INVERSIONES EL SALMÓN, C.A. (ISALCA)**, (...): la cantidad de **TRESCIENTAS TREINTA MIL TRESCIENTAS SESENTA Y NUEVE (330.369), CAJAS CONTENTIVAS DE PRODUCTOS ENLATADOS** (...), o su valor equivalente de **TRES MILLONES OCHENTA Y DOS MIL QUINIENTOS TRECE DÓLARES AMERICANOS CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS (\$ 3.082.513,34)**, el cual se encuentra en calidad de resguardo en dicha institución*”. Asimismo, se encuentra el acta de entrega expedida por dicha Fiscalía.
- Decisión de fecha 2 de noviembre de 2020 dictada por el Tribunal de Primera Instancia en Funciones de Control con Competencia en Ilícitos Económicos y Fronterizos del Circuito Judicial Penal del Estado Sucre, en la cual se declaró el sobreseimiento de la causa seguida al ciudadano Jesús Antonio Sucre Rodríguez, en virtud de la solicitud planteada por la referida representación del Ministerio Público.

En atención a lo anterior, la parte demandante solicitó se declare con lugar la demanda de nulidad incoada y “*...**SE ORDENE a la SUNDDE, realizar el pago correspondiente al valor equivalente a las **TRESCIENTAS TREINTA MIL TRESCIENTAS SESENTA Y NUEVE (330.369), CAJAS CONTENTIVAS DE PRODUCTOS ENLATADOS** (...), valoradas en un total **TRES MILLONES OCHENTA Y DOS MIL QUINIENTOS TRECE DÓLARES AMERICANOS CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS (\$ 3.082.513,34)**, así como la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, el lucro cesante correspondiente a la demora, tomando en consideración en razón de la inflación se calcule la indexación correspondiente al momento en el que se ejecute la correspondiente decisión, para lo cual solicitamos la designación de un Experto financiero contable, que realice una Experticia Complementaria del fallo para que establezca los montos respectivos***”. (Destacado del texto).

Precisado lo anterior, resulta importante indicar que la situación planteada por la representación judicial en el referido escrito y ratificada mediante diligencia del 14 de octubre de 2021, con la consignación de las copias certificadas respectivas, fue informada a esta Sala en la etapa de decisión, motivo por el cual tales documentales no pueden ser apreciadas por este Máximo Tribunal debido a la extemporaneidad en su presentación, ello en atención al criterio de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia plasmado en la sentencia número 1042 de fecha 7 de julio de 2008.

A mayor abundamiento y ante la solicitud formulada, debe precisar esta Sala que tal pronunciamiento se encuentra vedado para esta Instancia en el presente procedimiento de nulidad, pues la indemnización de daños y perjuicios debe ser tramitado en una demanda de contenido patrimonial cuyo procedimiento resulta incompatible con el presente. (*Vid.*, entre otras, sentencias de esta Sala números 00358 y 00271, de fechas 5 de abril de 2016 y 7 de marzo de 2018, respectivamente). Así se decide.

Finalmente, resulta menester para esta Máxima Instancia precisar que la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia en aras de garantizar la consecución de los postulados consagrados en los artículos 2, 26, 49 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, reconoció

la preponderancia de la ciencia, la tecnología, y los servicios de información como elementos de interés público, destacando el deber del Poder Público -y concretamente de los órganos jurisdiccionales- de valerse de los avances tecnológicos para su optimización, procediendo en consecuencia a dictar la Resolución número 2021-0011 de fecha 9 de junio de 2021, contentiva de las normas generales que regularán la suscripción y publicación de decisiones con firma digital, práctica de citaciones y notificaciones electrónicas y la emisión de copias simples o certificadas por vía electrónica relacionadas con los procesos seguidos ante esta Sala Político-Administrativa.

Ello así y, visto que los artículos 38 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 3 de la Resolución en comento, consagran la posibilidad de practicar las citaciones y notificaciones por correo electrónico o cualquier otro medio que utilice tecnologías de la información y la comunicación, este Máximo Tribunal con miras a procurar la mejora continua del servicio de administración de justicia, **ordena** efectuar un análisis de las actas que conforman el expediente de la causa, a los efectos de determinar si las partes cuentan o no con los medios telemáticos suficientes para hacer efectiva dicha actuación procesal y, de ser el caso, proceder a practicar las notificaciones a las que haya lugar por medios electrónicos; en el entendido de que la falta de indicación en autos de algunos de los elementos digitales previamente señalados, dará lugar a que se practique la notificación conforme a lo establecido en el artículo 5 de la aludida Resolución y en las leyes. Así se dispone.

**VIII
DECISIÓN**

Sobre la base de los razonamientos expuestos, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la Ley, declara:

1.- CON LUGAR la demanda de nulidad incoada por la sociedad mercantil **INVERSIONES EL SALMÓN, C.A. (ISALCA)**, contra el acto denegatorio tácito producido por el silencio administrativo de la **VICEPRESIDENCIA EJECUTIVA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**, al no decidir el recurso jerárquico ejercido contra la denegatoria tácita de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) por no dar respuesta al recurso de reconsideración incoado contra la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico DNAP/DS/20170236 de fecha 31 de octubre de 2017.

2.- NULO el acto administrativo contenido en la referida Providencia Administrativa.

3.- Se **ORDENA** a la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) el levantamiento de las medidas preventivas acordadas.

4.- IMPROCEDENTE la solicitud de la apoderada judicial de la parte actora relativa a la indemnización de daños y perjuicios, toda vez que tal pronunciamiento se encuentra vedado para esta Instancia en el presente procedimiento de nulidad, pues la indemnización de daños y perjuicios debe ser tramitado en una demanda de contenido patrimonial cuyo procedimiento resulta incompatible con el presente.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Devuélvase el expediente administrativo y archívese el judicial. Notifíquese a la Procuraduría General de la República. 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 diecisiete (17) días del mes de noviembre del año dos mil veintiuno (2021). Años 211° de la Independencia y 162° de la Federación.

La Presidenta ,
**MARÍA CAROLINA AMELIACH
VILLARROEL**

El Magistrado,
**INOCENCIO ANTONIO FIGUEROA
ARIZALETA**

La Magistrada,
**EULALIA COROMOTO GUERRERO
RIVERO**

La Vicepresidenta,
**BARBARA GABRIELA
CÉSAR SIERO**

El Magistrado–Ponente,
**MARCO ANTONIO
MEDINA SALAS**

La Secretaria,
CHADIA FERMIN PEÑA

**En fecha dieciocho (18) de noviembre del año dos mil
veintiuno, se publicó y registró la anterior sentencia bajo el
Nº 00339.
La Secretaria,
CHADIA FERMIN PEÑA**