



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

### **SALA DE CASACIÓN SOCIAL**

Ponencia del Magistrado **Dr. JESÚS MANUEL JIMÉNEZ ALFONZO**

En la demanda de nulidad interpuesta conjuntamente con solicitud de medida cautelar de suspensión de efectos del acto administrativo, por la sociedad mercantil **INDUSTRIAS BRAVO & CIA, S.A.**, representada judicialmente por los abogados Fernando Chacín, Luis Enrique Simonpietri R y Carlos Acuña, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo los números 76.783, 15.419 y 12.943 en su orden, contra la providencia administrativa N° 022/2014 dictada por la **GERENCIA ESTADAL DE SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES MONAGAS Y DELTA AMACURO** adscrita al **INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, SALUD Y SEGURIDAD LABORALES (INPSASEL)** -cuya representación judicial no consta en autos-, en fecha 3 de octubre de 2014, que declaró con lugar la propuesta de sanción e impuso una sanción pecuniaria estimada en la cantidad de un millón ciento sesenta y cinco mil trescientos cincuenta y dos bolívares (Bs. 1.165.352,00), por la comisión, por parte de la referida empresa, de las infracciones previstas en los artículos 40, numeral 1; 53, numerales 2 y 3; 56, numeral 1; 59, numerales 1, 2, 3 y 7, 67, 118 numerales 2 y 5; 119, numerales 19, 20 y 23 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, y ordenó efectuar el pago de la multa en el término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación; el Juzgado Segundo Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Monagas, mediante sentencia de fecha 18 de julio de 2016, declaró con lugar la demanda de nulidad interpuesta contra el acto administrativo impugnado, ordenó la reposición de la causa al estado de sustanciación del procedimiento, conforme lo previsto en el artículo 547 literal c) de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, debiendo la autoridad administrativa tomar en consideración el escrito presentado por la entidad de trabajo ante la Gerencia Estadal de Trabajadores Monagas y Delta Amacuro, en fecha 20 de agosto de 2014, en consecuencia, dejó sin efecto la medida cautelar de suspensión de efectos del acto administrativo acordada y ordenó notificar de la presente decisión a la Procuraduría General de la República.

Una vez efectuada la notificación de la Procuraduría General de la República, el Juzgado Segundo Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Monagas, mediante auto de fecha 26 de septiembre 2016, ordenó la remisión del expediente a esta Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, a fin de

resolver la consulta obligatoria, ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 84 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En fecha 14 de diciembre de 2016, se dio cuenta en Sala, asignándose el conocimiento de la presente causa al Magistrado Dr. Jesús Manuel Jiménez Alfonzo, quien con tal carácter suscribe la presente decisión.

En fecha 24 de febrero de 2017, se realizó sesión de la Sala Plena de este máximo Tribunal con el objeto de designar las nuevas autoridades quedando constituida la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, de la siguiente manera: Presidenta, Magistrada Dra. Marjorie Calderón Guerrero; Vicepresidente, Magistrado Dr. Jesús Manuel Jiménez Alfonzo; los Magistrados, Dr. Edgar Gavidia Rodríguez, Dra. Mónica Misticchio Tortorella; y Dr. Danilo Antonio Mojica Monsalvo, Secretario Dr. Marcos Paredes y Alguacil Sr. Rafael Aristides Rengifo.

En la oportunidad legal correspondiente, pasa esta Sala a pronunciarse sobre el asunto sometido a su consideración, en los siguientes términos:

## **CAPÍTULO I** **ANTECEDENTES**

Mediante escrito de fecha 9 de abril de 2015, el ciudadano Pedro Luis Velásquez Peñaloza, actuando en su carácter de presidente de la sociedad mercantil Industrias Bravo & CIA, S.A., asistido por el abogado Luis Enrique Simonpietri, interpuso demanda de nulidad, conjuntamente con solicitud de medida cautelar de suspensión de efectos contra la providencia administrativa 022/2014, dictada por la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro, en fecha 3 de octubre de 2014, que declaró con lugar la propuesta de sanción e impuso el pago de una multa por la cantidad de un millón ciento sesenta y cinco mil trescientos cincuenta y dos bolívares (Bs. 1.165.352,00).

En tal sentido, expone el ciudadano Pedro Luis Velásquez Peñaloza, que el procedimiento administrativo sancionatorio se inició en virtud del informe de propuesta de sanción presentado por la funcionaria María José Corvo, adscrita a la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro, en el que dejó asentado que su representada cometió las infracciones previstas en los artículos 40, numeral 1; 53, numerales 2 y 3; 56, numeral 1; 59, numerales 1, 2, 3 y 7; 67; 118 numerales 2 y 5; 119, numerales 19, 20 y 23 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

Señala que una vez notificado de la apertura del inicio del procedimiento sancionatorio, a los fines de ejercer el derecho a la defensa y desvirtuar la sanción impuesta, consignó escrito de descargo, el cual suscribió en su condición de presidente de la empresa y fue presentado por la ciudadana Maired Villaroel, Analista de Seguridad Laboral de la entidad de trabajo Industrias Bravo & CIA, S.A.; no obstante, el órgano administrativo del trabajo, señaló que no fue agregada copia del registro mercantil de la accionada, por tanto, no se puede evidenciar quien ostenta la representación de la empresa y conforme al artículo 361 del Código de Procedimiento

Civil declaró: “*la falta de cualidad procesal para actuar en la contestación (...)*” y en aplicación del artículo 547 literal c) de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, “*consideró confesa a la entidad de trabajo*” e impuso la sanción pecuniaria. En este sentido, aduce que:

Considerar que la (...) la ausencia de presentación del acta constitutiva de la empresa, era un elemento que le daba la oportunidad a la Administración (*sic*) de declarar la confesión por una supuesta falta de cualidad (...) aún cuando existen otros actos suscritos por la misma persona que se toman como válidos, violenta la naturaleza garantista del procedimiento sancionatorio, pues estaría considerando a la Administración (*sic*) como (...) parte y que (...) puede aprovechar de la desventaja de otro y no como un ente que debe y tiene la obligación de averiguar la verdad para actuar en justicia.

Denuncia como primer vicio del acto administrativo: **la violación del debido proceso y del derecho a la defensa**, con fundamento en que su representada si compareció en la oportunidad indicada y consignó escrito firmado por el presidente de la empresa, carácter que se evidencia del cartel de notificación efectuada por el órgano del trabajo del inicio del procedimiento sancionatorio; por lo que debe ser considerado como válido el escrito de descargo, al margen de que su representada no haya consignado los estatutos de la empresa, pues existían medios de prueba en el expediente administrativo que avalan tal condición, por ende, no podía ser declarada confesa su representada, pues ello contraría lo previsto en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En este sentido, insiste que su representada acudió a exponer sus razones, y que el hecho de no haber presentado en esa oportunidad el acta constitutiva de la empresa a los fines de demostrar la cualidad de quien suscribía el escrito, podía ser subsanado por la Administración en la búsqueda de la verdad y no fungir como parte, y tomar dicha omisión como incomparecencia al acto, y aplicar la confesión, violentando el derecho a la defensa; además, viola el derecho de presunción de inocencia consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, considerando que ello demuestra el vicio de inconstitucionalidad que adolece la providencia administrativa, solicitando por ende, sea declarada su nulidad absoluta.

Como segundo supuesto de la acción de nulidad absoluta, **delata la violación de normas de rango constitucional y legal al haber sido dictado el acto por una autoridad manifiestamente incompetente incurriendo en falso supuesto de hecho y de derecho**. En este sentido, señala que Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, atribuye de manera general la competencia para establecer sanciones al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, a través de su presidente y no así a las direcciones regionales o gerencias estatales de salud. Aduce que la Gerencia Estatal de Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro, invocó su competencia conforme a los artículos 18, numeral 7, y 133 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, en concordancia con lo previsto en el artículo 16, numeral 7, de su Reglamento Parcial y las Providencias Administrativas emanadas de la Presidencia del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales números 23 y 2 de fechas 13 de diciembre de 2004 y 31 de agosto de 2006, publicadas en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.556 de fecha 3 de noviembre de 2006; sin embargo, dichas normas no otorgan el ejercicio de la potestad sancionatoria a las direcciones regionales o gerencias estatales de salud, ni remiten a las figuras de delegación de

firma o desconcentración administrativa, para poder considerar que la precitada Geresat, tenía competencia para dictar el acto administrativo impugnado, razón por la que solicita sea declarada su nulidad.

En otro orden, **denuncia el vicio de falso supuesto de hecho**, en virtud de que el órgano administrativo, efectuó la determinación de imponer la multa a su representada:

(...) desde una sola óptica, la consideración de la existencia de una confesión basada en una falta de cualidad del ciudadano PEDRO LUIS VELASQUEZ PEÑALOZA (*sic*); sin embargo, la Administración (*sic*) en (...) otras ocasiones, si aceptó escritos de dicho ciudadano como representante de la empresa. Pero más aún, en este mismo proceso, el (...) mencionado ciudadano se encuentra actuando en nombre de la empresa con la cualidad correspondiente como presidente para realizar todas las actuaciones que se hicieron en el Procedimiento Administrativo (*sic*) y se realicen en este procedimiento judicial y esto se hizo aún cuando, existían elementos de convicción que señalaban tal representación como los escritos firmados conjuntamente con el Comité de Seguridad y Salud y la propia notificación que le dio la continuidad al procedimiento (...) que se anexan (...) por tanto existe un falso supuesto de hecho sobre la falta de cualidad del antes mencionado ciudadano para representar la empresa.

Finalmente, **denuncia la violación al principio de proporcionalidad de las sanciones**, previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, toda vez que le fue impuesta a su representada una sanción pecuniaria equivalente a un millón ciento sesenta y cinco mil trescientos cincuenta y dos bolívares (Bs. 1.165.352,00), sin considerar las defensas opuestas en el escrito de contestación. Arguye que *“en el supuesto negado que existieran las presuntas infracciones imputadas, la sanción impuesta resulta desproporcionada”*.

## CAPÍTULO II DE LA DECISIÓN OBJETO DE CONSULTA

En fecha 18 de julio de 2016, el Juzgado Segundo Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Monagas declaró procedente la demanda de nulidad en los siguientes términos:

En el presente procedimiento sancionatorio, tal y como se desprende de la Providencia Administrativa (*sic*), en la oportunidad procesal que correspondía para que la entidad de trabajo diera contestación y expusiera los alegatos en su defensa, compareció ante la Coordinación Regional de Sanción de la Gerencia Estatal de Seguridad y Salud de los Trabajadores de Monagas y Delta Amacuro (GERESAT), la Ciudadana MAIRED VILLARROEL, en su carácter de analista de Seguridad y Salud Laboral, para consignar escrito de alegatos constante de cuatro (4) folios y tres (3) anexos, suscrito por el Ciudadano (*sic*) PEDRO LUIS VASQUEZ PEÑALOZA (*sic*), en su carácter de Presidente de la Empresa (*sic*), (...), **el Ente Administrativo (*sic*) (...) declara la falta de cualidad procesal para actuar de conformidad a lo dispuesto en el artículo 361 del Código de Procedimiento Civil y (...) declara la confesión ficta de la Sociedad Mercantil (*sic*) INDUSTRIAS BRAVO & CIA, S.A.**; y en consecuencia, establece la responsabilidad de la misma e impone las diferentes sanciones, cuya sumatoria totaliza la cantidad de Bs.1.165.352,00.

*(Omissis)*

En lo que respecta a la procedencia de la institución de la ‘confesión ficta’ en los procedimientos de carácter administrativo, ha sido criterio que no deben aplicarlo en los términos establecidos en el Código de Procedimiento Civil, (...).

(Omissis)

De la revisión de las copias parciales del expediente administrativo consignadas con el escrito libelar, y de la misma Providencia (*sic*) impugnada, se observa que el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), consideró como válidas y positivas las notificaciones ordenadas a la entidad de trabajo, las cuales fueron recibidas y firmadas por el Ciudadano (*sic*), PEDRO LUIS VELASQUEZ (*sic*), en su carácter de Presidente de la misma, a los fines de computar el inicio de los lapsos; sin embargo, el escrito presentado en la oportunidad legal, consideró que por el hecho de no haber consignado los estatutos de la empresa, no demostraba la cualidad de Presidente de la empresa, y asumió como no consignado el escrito en cuestión.

El artículo 50 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo dispone:

Artículo 50.- Cuando en el escrito o solicitud dirigida a la Administración Pública faltare cualquiera de los requisitos exigidos en el artículo anterior, la autoridad que hubiere de iniciar las actuaciones lo notificará al presentante, comunicándole las omisiones o faltas observadas a fin de que en el plazo de quince (15) días proceda a subsanarlos. (...).

Considera quien decide, que era obligación del Funcionario de la Gerencia Estatal de Seguridad y Salud de los Trabajadores de Monagas y Delta Amacuro (GERESAT) del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) que recibió dicho escrito, aplicando la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, debía al haber advertido la omisión señalada o alguna otra documental que considerara de relevancia, requerir a la entidad de trabajo accionante, la subsanación de dicha omisión conforme a la norma anterior, lo que resulta contrario a lo preceptuado en los artículos 26 y 257 de la Carta Magna, que el Órgano Administrativo, aun habiendo recibido el escrito y las pruebas consignadas conjuntamente con la designación para representar a la entidad de trabajo ante dicho ente, los cuales fueron debidamente revisado por la autoridad administrativa correspondiente y así agregado a los autos, tal como se evidencia del sello de recibido impreso de las copias consignadas de parte del expediente administrativo por el actor, donde se especifica la fecha, hora numero de folios y firma del funcionario actuante; en la providencia, considerara y aplicara la consecuencia jurídica de la confesión ficta, al señalar que quien suscribía dicho escrito de alegatos y promoción de pruebas, carecía de facultad y cualidad para ello, razonando quien en este acto Sentencia, que la providencia administrativa recurrida, contraviene las disposiciones *supra* citadas, incurriendo en el vicio.

(Omissis)

(...) el acto administrativo fue emitido sin la debida valoración, en virtud de que la decisión emanada de este Órgano Administrativo, fue realizada sin tomar en consideración las documentales presentadas por la empresa INDUSTRIAS BRAVO & CÍA, S.A., mediante los cuales pretendía demostrar el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo que la Administración le imputaba, o exonerarse de las sanciones imputadas, y no como erróneamente señala que el Ente Administrativo considera que no fue consignado dicho escrito al presumir la falta de cualidad de la persona que lo suscribe en su carácter de Presidente de la Sociedad Mercantil, y que se configura la consecuencia jurídica de la confesión ficta que dispone el artículo 361 del Código de Procedimiento Civil.

(Omissis)

En consecuencia, la Providencia Administrativa impugnada debe ser anulado por este Órgano Jurisdiccional (*sic*) (...) para determinar el alcance de la presente Decisión (*sic*), aplicamos lo dispuesto en el Artículo (*sic*) 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que dispone: (...) en el presente caso consiste en reponer el procedimiento administrativo al estado de que la Gerencia Estatal de Seguridad y Salud de los Trabajadores de Monagas y Delta Amacuro

(GERESAT) del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), tomando en consideración lo argumentado anteriormente, proceda a admitir el escrito presentado por la Representación Judicial (*sic*) de la Entidad de Trabajo en fecha 20 de agosto de 2014, a tenor de lo dispuesto en el literal c) del artículo 547 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras, en el expediente CRS-MON/013/2014; y a continuar con la sustanciación y tramitación administrativa que corresponda conforme las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT), y el Reglamento de ésta última y la vigente Ley Sustantiva del Trabajo (*sic*), con la finalidad de emitir la Providencia Administrativa (*sic*) respectiva.

Ante lo decidido y dada la constatación de la conculcación al derecho a la defensa y al debido proceso de la parte accionante que produce la nulidad del acto impugnado, resulta inoficioso emitir pronunciamiento en relación a las restantes delaciones sostenidas en la demanda de nulidad (*sic*). (Destacados de la Sala).

### CAPÍTULO III DE LA COMPETENCIA

Con el propósito de examinar la competencia de esta Sala de Casación Social para decidir el asunto sometido a su conocimiento, se observa que la Sala Plena de este alto Tribunal, en sentencia N° 27 del 26 de julio de 2011 (caso: *Agropecuaria Cubacana C.A.*), dejó sentado que corresponde a los órganos jurisdiccionales con competencia en materia laboral, el conocimiento de las acciones de nulidad ejercidas contra las decisiones administrativas dictadas por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, “*pues lo relevante para determinar cuál es el juez natural que ha de conocer este tipo de pretensiones no es la naturaleza del órgano del cual emana sino la naturaleza jurídica de la relación*”. Ello fue fundamentado, esencialmente, en la Disposición Transitoria Séptima de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, y en el cambio de criterio de la Sala Constitucional, sostenido en fallo N° 955/2010, con respecto a la competencia de los tribunales laborales para conocer de las demandas contra los actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo.

Conteste con la citada Disposición Transitoria Séptima de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, los Tribunales Superiores del Trabajo son competentes -transitoriamente, mientras se crea la jurisdicción especial del Sistema de Seguridad Social- para decidir en primera instancia los recursos contenciosos administrativos previstos en dicha Ley; y de sus decisiones se oírá recurso de apelación ante esta Sala de Casación Social. Por lo tanto, esta Sala tiene competencia funcional para conocer en alzada, de las decisiones emanadas de los Juzgados Superiores del Trabajo en dicha materia.

En consecuencia, **esta Sala asume la competencia para resolver la consulta sometida a su consideración** por el Juzgado Segundo Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Monagas, en el marco de la demanda de nulidad interpuesta conjuntamente con medida cautelar de suspensión de efectos del acto administrativo impugnado, por la sociedad mercantil Industrias Bravo & Cia, S.A., contra la providencia administrativa N° 022/2014 dictada por la Gerencia Estatal de Seguridad y Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro, adscrita al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (Inpsasel), en fecha 3 de octubre de 2014. Así se declara.

### CAPÍTULO IV

## ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

El presente expediente fue remitido a esta Sala por consulta obligatoria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Jurisdicción Contencioso Administrativa, en concordancia con el artículo 84 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2015).

Al respecto, se observa que el artículo 84 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República dispone que: *“Toda sentencia definitiva contraria a la pretensión, excepción o defensa de la República, debe ser consultada al Tribunal Superior competente”*; de esta manera, a través de la figura de la consulta se garantiza el agotamiento de la doble instancia, cuando se dicte un fallo definitivo opuesto a los intereses de la República, pues éste necesariamente -esto es, con independencia del ejercicio del recurso de apelación- deberá ser revisado por el tribunal con competencia funcional para ello.

Ahora bien, en decisión N° 2.157 de fecha 16 de noviembre de 2007 (caso: *Nestlé Venezuela, S.A.*), **la Sala Constitucional** de este alto Tribunal, **señaló que la consulta obligatoria** prevista en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, **persigue resguardar los intereses patrimoniales de la República y de todos aquellos organismos y entes públicos sobre los que aquella tenga derechos**, con el objetivo de impedir que el cumplimiento de sus fines fundamentales resulte afectado; e igualmente sostuvo que tal privilegio **sólo resulta aplicable cuando el fallo que sea contrario a la pretensión, excepción o defensa de la República, es decir, cuando la sentencia definitiva haya desestimado la pretensión**; en este supuesto, transcurridos los lapsos de apelación sin que las partes hayan apelado de **la decisión contraria a los intereses de la República, debe el juez competente remitirla en consulta ante el tribunal superior competente**, para que éste proceda a revisar si la misma está ajustada a Derecho o no.

En el caso *sub iudice*, el Juzgado Segundo Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Monagas **declaró con lugar la demanda de nulidad** interpuesta por la sociedad mercantil Industrias Bravo & Cia, S.A., contra el acto administrativo N° 022/2014 dictado en fecha 3 de octubre de 2014, por la Gerencia Estatal de Seguridad y Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro, adscrita al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (Inpsasel), ente autónomo adscrito al Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social, creado según lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, promulgada en el año 1986 **y ordenó la reposición de la causa al estado de sustanciación del procedimiento**, conforme lo previsto en el artículo 547 literal c) de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, debiendo la autoridad administrativa tomar en consideración el escrito presentado por la entidad de trabajo ante la Gerencia Estatal de Trabajadores Monagas y Delta Amacuro, en fecha 20 de agosto de 2014, en consecuencia, dejó sin efecto la medida cautelar de suspensión de efectos del acto administrativo acordada y ordenó notificar de la presente decisión a la Procuraduría General de la República..

Por su parte, el órgano del Ejecutivo Nacional no ejerció recurso de apelación contra esta decisión, que anuló el acto administrativo, por lo que en aplicación del artículo 84 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2015), procede esta Sala a revisar la conformidad a derecho de la misma, en los siguientes términos:

A los fines de resolver la consulta obligatoria, aprecia esta Sala en su condición de alzada, que la parte actora cimienta la violación del derecho a la defensa y del debido proceso, como sustento de la acción de nulidad, en virtud de que la Gerencia Estatal de Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro consideró como no presentado el escrito de descargo consignado por la parte actora en fecha 20 de agosto de 2014, firmado por el ciudadano Pedro Luis Velásquez Peñaloza, en su carácter de Presidente de la empresa, por cuanto, no acompañó la copia de los estatutos sociales, que demuestren dicha condición.

**De la lectura detallada del fallo en consulta**, aprecia la Sala que **el juzgado a quo señaló, que de la revisión de las copias parciales del expediente administrativo consignadas con el escrito libelar y de la providencia impugnada**, se desprende que el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), consideró como válidas y positivas las notificaciones ordenadas a la entidad de trabajo, las cuales fueron recibidas y firmadas por el ciudadano Pedro Luis Velásquez, en su carácter de Presidente, y sobre cuya base se inició el computo de los lapsos para la tramitación del procedimiento; sin embargo, respecto al escrito de descargo presentado en la oportunidad legal, la Administración no lo tomó en consideración en virtud de no haberse acompañado los estatutos de la empresa, a fin de demostrar la cualidad alegada por el referido ciudadano.

En ese sentido, indicó el juzgado *a quo* que en caso de no constar los estatutos sociales de la entidad de trabajo, en la oportunidad en que fue consignando el escrito de descargo y de promoción de pruebas, la Administración en aplicación de los artículos 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y 50 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, debió advertir al administrado y otorgar un plazo para su consignación y no declarar confesa a la entidad de trabajo e imponer la sanción pecuniaria como lo efectuó el órgano administrativo. Asimismo señaló el *a quo* que cursan agregadas en el expediente copias fotostáticas simples de actas de asambleas de la entidad de trabajo Industrias Bravo & CIA, S.A., de cuya revisión se desprende que el ciudadano Pedro Luis Velásquez Peñaloza es el Presidente de la empresa; motivo por el cual declaró la nulidad del acto administrativo y ordenó la reposición de la causa al estado de sustanciar el procedimiento, debiendo la autoridad administrativa tomar en consideración el escrito presentado por la entidad de trabajo ante la Gerencia Estatal de Trabajadores Monagas y Delta Amacuro, en fecha 20 de agosto de 2014.

A los fines de verificar la violación del derecho a la defensa y del debido proceso, sustento de la demanda de nulidad interpuesta por la sociedad mercantil Industrias Bravo & CIA, S.A., contra el acto administrativo impugnado, indica esta Sala que respecto a la confesión ficta en sede administrativa, la Sala Político Administrativa en sentencia N° 1.562 de fecha 3 de diciembre de 2008 (caso: *Luis Herminio Fernández Maldonado*), estableció: “*En cuanto a la figura de la confesión ficta invocada por el apelante, advierte esta Sala que, tal como lo señaló la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, ésta no resulta aplicable a los procedimientos sustanciados en sede administrativa*”.

Criterio ratificado por la referida Sala en sentencia N° 426 de fecha 4 de julio de 2017 (caso: *Universidad de los Andes*), oportunidad en la que indicó: “*la figura de la confesión ficta es una institución estrictamente procesal prevista en el artículo 362 del Código de Procedimiento Civil y en modo alguno resulta aplicable a los procedimientos sustanciados en sede administrativa*”.



Respecto al derecho a la defensa y al debido proceso, el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, prevé:

**Artículo 49.** El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; 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. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso. Toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en esta Constitución y la ley.

Acerca de la interpretación de la precitada norma, la Sala Constitucional en sentencia N° 5 de fecha 24 de enero de 2001, (caso: *Supermercado Fátima S.R.L.*) asentó:

El derecho a la defensa y al debido proceso constituyen garantías inherentes a la persona humana y en consecuencia, aplicables a cualquier clase de procedimientos. El derecho al debido proceso ha sido entendido como el trámite que permite oír a las partes, de la manera prevista en la Ley, y que ajustado a derecho otorga a las partes el tiempo y los medios adecuados para imponer sus defensas. En cuanto al derecho a la defensa, la Jurisprudencia ha establecido que el mismo debe entenderse como la oportunidad para el encausado o presunto agraviado de que se oigan y analicen oportunamente sus alegatos y pruebas. En consecuencia, existe violación del derecho a la defensa cuando el interesado no conoce el procedimiento que pueda afectarlo, se le impide su participación o el ejercicio de sus derechos, o se le prohíbe realizar actividades probatorias. (Destacado de la Sala).

En este mismo sentido, la Sala Político Administrativa en sentencia N° 976 de fecha 7 de octubre de 2010, caso: *Marítima Catia La Mar, S.A. (Macamar)*, estableció:

(...), cuando se trata de analizar el derecho a la defensa y al debido proceso, esta Sala ha reiterado en sus decisiones que éstos constituyen garantías inherentes a la persona humana y en consecuencia, aplicables a cualquier clase de procedimientos. El derecho al debido proceso ha sido entendido como el trámite que permite oír a las partes, de la manera prevista en la Ley, y que ajustado a derecho les otorga el tiempo y los medios adecuados para imponer sus defensas, puesto que no podría hablarse de defensa alguna, si el administrado no cuenta con esta posibilidad.

Asimismo, dicho derecho comporta que previamente el particular sea notificado de la decisión administrativa, a los efectos de que le sea posible presentar los alegatos que en su defensa pueda aportar al procedimiento, más aun si se trata de un procedimiento que ha sido iniciado de oficio; el derecho a tener acceso al expediente, con el propósito de examinar en cualquier estado del procedimiento las actas que lo componen; el derecho que tiene el administrado a presentar pruebas que permitan desvirtuar los alegatos ofrecidos en su contra por la Administración; el derecho que tiene toda persona a ser informado de los recursos y medios de defensa y, finalmente, el derecho a recibir oportuna respuesta a sus solicitudes. (Destacado de la Sala).

A fin de garantizar el cumplimiento del derecho a la defensa y al debido proceso, no solo basta iniciar un procedimiento administrativo y llevar a cabo las notificaciones de las partes interesadas o afectadas, sino que es necesario que la Administración respete el derecho a ser oído del administrado, quien tiene la facultad de participar activamente en la fase de instrucción del procedimiento administrativo, a los fines de probar y hacer

observaciones a las posibles pruebas que se aporten al proceso, alegar y contradecir lo que considere pertinente en la protección de sus derechos e intereses.

Por tanto, siendo que en el caso bajo análisis, del cartel de notificación de inicio del procedimiento sancionatorio, resultó demostrado que el ciudadano Pedro Luis Velásquez Peñaloza, es el Presidente de la referida entidad, condición, que en efecto, debió ser constatada por el ente administrativo en la oportunidad de practicar la notificación sobre el inicio del procedimiento a fin de garantizar el derecho a la defensa de la parte actora, aunado que en vía recursiva fueron agregadas las copias fotostáticas de los estatutos sociales de la entidad de trabajo Industrias Bravo & Cia, S.A., en las que ratifica la condición de presidente del referido ciudadano de la sociedad mercantil, parte actora en la presente causa, se debe tener por cierto que la sociedad mercantil Industrias Bravo & Cia, S.A., si compareció en la oportunidad indicada y consignó su escrito de descargo y de promoción de pruebas, por tanto, la autoridad administrativa no debió declararla confesa a la precitada empresa, máxime cuando dicha institución de carácter procesal no puede ser aplicada en sede administrativa tal como apuntó la doctrina jurisprudencial precedentemente expuesta, y siendo que el derecho a la defensa debe ser garantizado en toda clase de procedimiento, en el presente caso, esta Sala verifica la infracción del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por lo que la demanda de nulidad contra el acto administrativo impugnado se declara con lugar. Así se establece.

En cuanto a los efectos de la nulidad del acto impugnado, observa la Sala que el juzgado ordenó la reposición de la causa al estado de sustanciar el procedimiento sancionatorio, debiendo la Gerencia Estadal de Trabajadores Monagas y Delta Amacuro, tomar en consideración el escrito de descargo presentado por la parte actora en fecha 20 de agosto de 2014.

**Acerca de la reposición de la causa a sede administrativa,** la Sala Constitucional en sentencia N° 989 de fecha 16 de julio de 2013 (caso: *Carmén Cristina Rondón Villegas*), estableció:

El artículo 259 de la Constitución no establece de modo alguno la posibilidad para los jueces contenciosos administrativos de suplir elementos obviados por la Administración en el proceso de formación de sus actos; su nivel de juzgamiento se circunscribe tanto al objetivo de los actos conforme a los principios y normas legales que rigen la actividad administrativa; como el control subjetivo respecto a la esfera de protección de derechos de la ciudadanía.

Sin embargo estas potestades de control no permiten subsanar los errores que pueda cometer la Administración, reponiendo nuevamente el procedimiento administrativo. En ese caso, una situación de esta índole sería desproporcionada para los administrados quienes hayan procurado demostrar el incorrecto obrar de los entes y órganos del Estado. A su vez, se estaría incurriendo en la posibilidad de que la Administración pueda reeditar sus actos, vicio éste que ha permanecido inveteradamente proscrito por la jurisprudencia contencioso administrativa.

El juez contencioso administrativo solo puede confirmar o anular los actos sometidos a su control, y los poderes especiales que se le adjudican son para procurar restitución y reparación de las situaciones subjetivas vulneradas a los particulares, cuyas alteraciones sean imputables directamente a las distintas modalidades de manifestación de la actividad administrativa. (Destacados de esta Sala).

En este mismo sentido, esta Sala de Casación Social en sentencia N° 368 de fecha 31 de marzo de 2011 (caso: *Dante Mario Magnanini Segovia* contra *acto administrativo dictado por el Directorio del Instituto Nacional de Tierras*), asentó:

(...) conociendo los alegatos que sustentan el presente recurso de apelación, se observa que la sentencia proferida por el Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial de los Estados Zulia y Falcón, en su parte dispositiva declara con lugar el recurso de nulidad propuesto, y nulo el acto recurrido, pero, con estilo extraño y antagónico, ordena la reposición en sede administrativa, a los efectos que se tramite nuevamente el acto cuya nulidad ese tribunal declaró, y de igual forma, decreta medidas cautelares de protección a la actividad agraria que realizan las personas señaladas en dicho fallo, mientras se vuelve a decidir el procedimiento administrativo.

Ante la decisión adoptada en la primera instancia, esta Sala advierte que la misma es antijurídica, por cuanto, se anula un acto administrativo por violación del derecho a la defensa, pero ordena dar inicio nuevamente al procedimiento pre constitutivo del acto.

(*Omissis*)

Entonces, es preciso establecer que se deberá declarar la nulidad del fallo apelado con respecto a la reposición ordenada, por violentar el ordinal 4° del artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, ya que la orden de reposición es contradictoria con la nulidad del acto administrativo declarada por dicho tribunal. Así se decide.

Así pues, afirma esta Sala que no les está permitido a la jurisdicción contencioso administrativa reponer la causa a sede administrativa, pues permitir una situación de esta índole resultaría desproporcionada para los administrados que hayan procurado demostrar el incorrecto obrar de los entes y órganos del Estado. A su vez, se estaría incurriendo en la posibilidad de que la Administración pueda reeditar sus actos, vicio que ha permanecido inveteradamente proscrito por la jurisprudencia contencioso administrativa.

Aplicados los criterios jurisprudenciales que anteceden al caso que nos ocupa, considera esta Sala que la sentencia dictada por el Juzgado Segundo Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Monagas en fecha 18 de julio de 2016, en cuanto a sus efectos, no resulta ajustada a derecho, pues por una parte, anula el acto administrativo por violación del derecho a la defensa de la parte actora y por la otra, ordena a la Administración sustanciar el procedimiento conforme lo previsto en el artículo 547 literal c) de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, a los fines de que se emita posteriormente nuevamente un acto, debiendo la autoridad administrativa tomar en consideración el escrito presentado por la entidad de trabajo ante la Gerencia Estatal de Trabajadores Monagas y Delta Amacuro, en fecha 20 de agosto de 2014, atribución que no está conferida a la jurisdicción contencioso administrativa, pues, el deber de ésta es controlar la legalidad de la actuación de la Administración y restituir la situación jurídica infringida por el acto administrativo dictado, mas no subsanar los errores que pudo haber cometido el Estado efectuando señalamientos específicos de cómo éste debe actuar, valiéndose para ello de la reposición de la causa, pues tal conducta contraviene “*la falta de jurisdicción del Juez respecto de la administración pública*”, prevista en el artículo 59 del Código de Procedimiento Civil -norma de aplicación supletoria-, la cual “*se declarará aun de oficio, en cualquier estado e instancia del proceso*”.

Sobre la base de lo precedentemente expuesto, esta Sala declara nula la providencia administrativa N° 022/2014 dictada por la Gerencia Estatal de Seguridad y Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro adscrita al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (Inpsasel), en fecha 3 de octubre de 2014, que declaró con lugar la propuesta de sanción e impuso multa a la sociedad mercantil Industrias Bravo & Cia, S.A., estimada en la cantidad de un millón ciento sesenta y cinco mil trescientos cincuenta y dos bolívares (Bs. 1.165.352,00), por la comisión, por parte de la referida empresa, de las infracciones previstas en los artículos 40, numeral 1; 53, numerales 2 y 3; 56, numeral 1; 59, numerales 1, 2, 3 y 7, 67, 118, numerales 2 y 5; 119, numerales 19, 20 y 23, de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, y ordenó efectuar el pago de la sanción pecuniaria en el término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación. Así se declara.

### DECISIÓN

En mérito de las consideraciones anteriores, este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala de Casación Social, administrando justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela por autoridad de la Ley, conociendo el presente asunto por consulta obligatoria declara: CONFIRMA la sentencia dictada por el Juzgado Segundo Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Monagas en fecha 18 de julio de 2016, en los términos expuestos en la motiva de la presente decisión y en consecuencia NULA la providencia administrativa N° 022/2014 dictada por la Gerencia Estatal de Seguridad y Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro adscrita al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), en fecha 3 de octubre de 2014.

Publíquese, regístrese y remítase el expediente a la Unidad de Recepción y Distribución de Documentos de la Circunscripción Judicial del estado Monagas, a fin de que sea enviado al Tribunal Superior de origen antes mencionado.

Dada, firmada y sellada en la Sala de Despacho de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los ( ) días del mes de de dos mil dieciocho. Años: 207° de la Independencia y 158° de la Federación.

La Presidenta de la Sala,

MARJORIE CALDERÓN GUERRERO

El Vicepresidente y Ponente,

Magistrado,

JESÚS MANUEL JIMÉNEZ ALFONZO

EDGAR GAVIDIA RODRÍGUEZ

Magistrada,

Magistrado

MÓNICA GIOCONDA MISTICCHIO TORTORELLA

DANILO MOJICA MONSALVO

El Secretario,

MARCOS ENRIQUE PAREDES

**N° Cons. AA60-S-2016-0859**

Nota: Publicada en su fecha a

El Secretario,