



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

Ponencia del Magistrado Dr. **EDGAR GAVIDIA RODRÍGUEZ**

El Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, mediante oficio identificado con el alfanumérico T1S-2666-2016, de fecha 26 de octubre de 2016, remitió a esta Sala de Casación Social, el expediente contentivo de la demanda de nulidad interpuesta por la asociación civil sin fines de lucro «**ASOCIACIÓN CRISTIANA DE JOVENES YMCA DE CARACAS**» inscrita en la Oficina Subalterna del Primer Circuito de Registro Público del hoy Municipio Libertador del Distrito Capital, en fecha 24 de mayo de 1946, anotada bajo el nro. 76, Tomo 10, Folio 175, Protocolo Primero, cuya última reunión de Junta Directiva de fecha 21 de noviembre de 2011, se insertó en el descrito Registro en fecha 13 de diciembre de 2011, bajo el nro 42, Folio 274, Tomo 54 «*del Protocolo de Transcripción del año 2011*», representada judicialmente por las abogadas Aniuska Nazareth Ochoa León, Ghislene Zoe Sánchez Morillo, Olga Isabel García Rodríguez y Mayra Francisca Guzmán Orozco, inscritas en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo los números 37.058, 77.032, 175.049 y 178.002, en su orden y el abogado Rodolfo Antonio Rodríguez Lanz, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el nro. 75.072, contra la Providencia Administrativa signada con el alfanumérico CJ-P-2014-0059 del 26 de mayo de 2015, proveída por la Presidencia del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), contentiva de la resolución en el Recurso Jerárquico interpuesto contra el acto administrativo signado con el alfanumérico GCVCRS-PA14, de fecha 8 de septiembre de 2014, emanado de la **GERENCIA ESTADAL DE SEGURIDAD y SALUD DE LOS TRABAJADORES CAPITAL Y VARGAS**, órgano desconcentrado del **INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, SALUD Y SEGURIDAD LABORALES (INPSASEL)**, -sin representación judicial acreditada en autos-, mediante la cual declaró sin lugar el recurso jerárquico interpuesto y confirmó el acto administrativo que se originó en el procedimiento sancionatorio e impuso multa de 50,5 Unidades Tributarias por cada uno de los 91 trabajadores expuestos, lo cual es equivalente en bolívares de quinientos ochenta y tres mil seiscientos veintiocho con cincuenta céntimos (Bs.583.628,50), por la comisión por parte de la entidad de trabajo de infracción grave prevista en el artículo 119 numerales 6 y 22 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

La remisión obedece al pronunciamiento que debe proferir esta Sala de acuerdo a lo establecido en el artículo 84 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 6.220 Extraordinario del 15 de marzo de 2016, en virtud de la consulta obligatoria de la sentencia definitiva proferida el 9 de agosto de 2016, por el Tribunal remitente, que declaró con lugar la demanda de nulidad interpuesta; sin que la Administración ejerciera contra el referido fallo el correspondiente recurso de apelación.

Recibido el expediente, el 14 de diciembre de 2016, se dio cuenta en Sala, se designó ponente al Magistrado Edgar Gavidia Rodríguez, quien con tal carácter suscribe el presente fallo.

Designados en sesión de Sala Plena del 24 de febrero de 2017, los Magistrados y Magistradas integrantes de la Junta Directiva del Tribunal Supremo de Justicia y restantes Salas del máximo Tribunal, cuya acta fue publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 41.103 de la misma fecha, se reconstituyó esta Sala de Casación Social, así: Presidenta, Magistrada Dra. Marjorie Calderón Guerrero, Vicepresidente, Magistrado Dr. Jesús Manuel Jiménez Alfonzo, Magistrado Dr. Edgar Gavidia Rodríguez, Magistrada Dra. Mónica Gioconda Misticchio Tortorella y Magistrado Dr. Danilo Antonio Mojica Monsalvo.

Cumplidas las formalidades legales, pasa esta Sala de Casación Social a pronunciarse sobre la apelación sometida a su conocimiento, con base a las siguientes consideraciones:

I ANTECEDENTES

Mediante escrito consignado el 4 de diciembre de 2015, la ASOCIACIÓN CRISTIANA DE JOVENES YMCA DE CARACAS, presenta demanda de nulidad contra la Providencia Administrativa signada con el alfanumérico CJ-P-2014-0059 del 26 de mayo de 2015, proveída por la Presidencia del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), contentiva de la resolución en el Recurso Jerárquico interpuesto contra el acto administrativo signado con el alfanumérico GCVCRS-PA14, de fecha 8 de septiembre de 2014, emanado de la Gerencia Estatal de Seguridad y Salud de los Trabajadores Capital y Vargas, órgano desconcentrado del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), mediante la cual declaró sin lugar el recurso jerárquico interpuesto y confirmó el acto administrativo que se originó en el procedimiento sancionatorio e impuso multa a la entidad de trabajo de 50, 5 Unidades Tributarias (UT), por cada uno de los 91 trabajadores expuestos, lo cual es equivalente en bolívares a la cantidad de quinientos ochenta y tres mil seiscientos veintiocho con cincuenta céntimos (Bs.583.628,50), por la comisión por parte de dicha entidad de infracción grave prevista en el artículo 119 numerales 6 y 22 de de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

Como supuesto fáctico del recurso, en síntesis señala lo siguiente:

Que ordenado el inicio del procedimiento sancionatorio por parte de la Gerencia de Seguridad y Salud de los Trabajadores Capital y Vargas, en fecha 7 de julio de 2014, por el presunto incumplimiento de lo establecido en el artículo 48, numeral 1, de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, en concordancia con el artículo 82 del Reglamento Parcial de dicha ley; se elaboró un informe por parte del

Inspector de dicha institución, se le notificó a la Asociación Cristiana de Jóvenes Ymca de Caracas de dicho procedimiento el 7 de julio de 2014, y el 18 del mismo mes y año fue consignado por la misma escrito contentivo de promoción de pruebas.

El 8 de septiembre de 2014, se produce la Providencia Administrativa signada con el alfanumérico GCVCRS-PA2014-2014 en la que se impone multa a la entidad de trabajo sanción de 50,5 Unidades Tributarias (UT), por cada uno de los 91 trabajadores expuestos, lo cual es equivalente en bolívares a la cantidad de quinientos ochenta y tres mil seiscientos veintiocho con cincuenta céntimos (Bs.583.628,50), por la comisión por parte de dicha entidad de infracción grave prevista en el artículo 119 numerales 6 y 22 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. Contra dicha decisión se ejerció recurso jerárquico, el cual fue declarado sin lugar por parte del Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Seguridad y Salud de los Trabajadores (INPSASEL) y confirmó la sanción impuesta. Contra el mismo se presenta demanda de nulidad, exponiendo la parte demandante, que el mismo está inficionado de los siguientes vicios:

Violación al debido proceso y consecuentemente a la presunción de inocencia, al no tomar en cuenta la Administración las subsanaciones efectuadas con posterioridad a la inspección, a pesar de haberlas reconocido en el acto administrativo así como en el momento de la reinspección realizada a la Asociación. Igualmente, indica el recurrente que, no aplicó la Administración el principio *in dubio pro reo* y en caso de duda debió declarar sin lugar la solicitud en lugar de condenarla a pagar tan onerosa multa.

Vicio de falso supuesto de hecho, pues aún cuando la Administración reconoció la subsanación efectuada por la Asociación, mal pudo haberlas declarado extemporáneas, por consiguiente –a su juicio- no podía haber confirmado la sanción impuesta a su representada, aplicando, lo establecido en la doctrina sentada por la Sala de Casación Social en sentencia n° 1184 del 12 de agosto de 2014, en la que señaló que no proceden las sanciones previstas en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, sí se cumplen con las observaciones ordenadas por la Administración en las inspecciones realizadas, aún cuando se realicen fuera del lapso perentorio fijado para ello.

II DEL FALLO CONSULTADO

El 9 de agosto de 2016, el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, declaró con lugar la demanda de nulidad interpuesta, en los siguientes términos:

En lo atinente al **vicio de falso supuesto** expuso:

(...) el vicio de falso supuesto se configura o patentiza: "...de dos maneras, a saber: cuando la Administración, al dictar un acto administrativo, fundamenta su decisión en hechos inexistentes, falsos o no relacionados con el o los asuntos objeto de decisión, incurre en el vicio de falso supuesto de hecho. Ahora, cuando los hechos que dan origen a la decisión administrativa existen, se corresponden con lo acontecido y son verdaderos, pero la Administración al dictar el acto los subsume en una norma errónea o inexistente en el universo normativo para fundamentar su decisión,

lo cual incide decisivamente en la esfera de los derechos subjetivos del administrado, se está en presencia de un falso supuesto de derecho que acarrearía la anulabilidad del acto...”.

En el presente caso debemos acotar que, tal como se desprende del expediente administrativo que conforma los cuadernos de recaudos, en fecha, 13.03.2014 un funcionario de la Diresat (sic) se apersona en la sede de la Asociación Cristiana de Jóvenes Ymca de Caracas a los fines de efectuar inspección administrativa de gestión, la cual arroja irregularidades en el cumplimiento de la legislación por lo que el funcionario concede veinte (20) días hábiles a fin de actualizar el Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo; quince (15) días hábiles a fin de efectuar exámenes preventivos a los trabajadores, así como para dictar inducción en materia de seguridad y salud en el trabajo, reportar enfermedades y accidentes; diez (10) días hábiles a fin de reestructurar o rediseñar el formato de notificación de riesgos y llevar registro de accidentalidad y morbilidad. Por otra parte, se observa comunicación de fecha, 24.03.2014 mediante la cual la hoy recurrente se dirige al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) a los fines de solicitarle prórroga a objeto de subsanar los requerimientos plasmados en la inspección efectuada.

Ahora bien, el acto administrativo recurrido, estableció que la Asociación Cristiana de Jóvenes Ymca de Caracas, no cumplió con los ordenamientos emitidos en fecha 13.03.2014, debido a que las subsanaciones las presentó una vez efectuada la reinspección del, 02.06.2014; aunado a ello afirma que “...la parte actora no solicitó una prórroga y la GERESAT (sic) no la prolongó de oficio...”, **con lo cual efectivamente se configura el falso supuesto de hecho alegado por la hoy recurrente en virtud que, tal como se ha señalado, la Asociación solicitó la prórroga, y que además procedió a efectuar las subsanaciones a las infracciones inicialmente delatadas por la Administración.**

En este punto, resulta imperativo citar la decisión proferida por la Sala de Casación Social del TSJ, en fecha 12.08.2014, en el caso seguido por, GENERAL MILLS DE VENEZUELA, C.A., contra la providencia administrativa N° PA-US-ARA-0022-2012, de fecha 24 de mayo de 2012, emanada de la DIRECCIÓN ESTADAL DE SALUD DE LOS TRABAJADORES ARAGUA, de la cual se extrae lo siguiente:

(Omissis).

En el caso objeto de la presente decisión, tal como se ha indicado queda configurado el vicio de falso supuesto de hecho, debido a que la providencia recurrida en primer lugar sostiene que la asociación recurrente no solicitó prórroga a la Administración, cuando sí lo hizo, aunado a que reconoce la subsanación efectuada, la cual por demás, se desprende del expediente administrativo en virtud de las gestiones efectuadas a fin de cumplir con los requerimientos y la entrega de los mismos al organismo competente; sin embargo, establece la multa de Bs. 583.628.50 por cuanto la subsanación se efectuó de manera extemporánea, lo cual contraviene la decisión de la Sala de Casación Social parcialmente transcrita y que es compartida en plenitud por este Juzgado Superior, que declarará la procedencia de la presente acción en la parte dispositiva del fallo. Así se establece.-

En virtud de la procedencia decretada del vicio de falso supuesto alegado por la recurrente, se hace innecesario entrar al conocimiento del vicio de violación de la presunción de inocencia delatado por la Asociación recurrente.

III OPINION DEL MINISTERIO PÚBLICO

El 22 de junio de 2016, la representación judicial del Ministerio Público, Fiscal 89° con Competencia en materia de Derechos y Garantías Constitucionales y Contencioso Administrativo, de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, presentó opinión, en la que solicitó se declare parcialmente con lugar la demanda de nulidad, por cuanto si bien para el momento de la inspección y reinspección la parte demandante no había cumplido con la ordenado por la Administración, sin embargo, partió de un falso supuesto de hecho al reconocer que se habían realizado con posterioridad parcialmente las adecuaciones correspondientes, «*sin considerarlas a los efectos de atenuar la sanción impuesta, motivo por el cual, debe anularse el acto administrativo recurrido respecto al monto de la multa, y ordenarle al Órgano del Trabajo recalcular [la]*».

V

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

En la causa *sub examine*, visto que el Instituto Nacional de Prevención, Seguridad y Salud Laborales (INPSASEL), no ejerció recurso de apelación contra la decisión que desfavoreció sus intereses, el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, remitió a esta Sala de Casación Social, a los fines de que conozca en consulta la sentencia dictada el 9 de agosto de 2016, por el Tribunal Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, que declaró con lugar la demanda de nulidad incoada contra la Providencia Administrativa signada con el alfanumérico CJ-P-2014-0059 del 26 de mayo de 2015, proveída por la Presidencia del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), contentiva de la resolución en el Recurso Jerárquico interpuesto contra el acto administrativo signado con el alfanumérico GCVCRS-PA14, de fecha 8 de septiembre de 2014, emanado de la Gerencia Estatal de Seguridad y Salud de los Trabajadores Capital y Vargas, órgano desconcentrado del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL); el Juzgado ello, en aplicación del artículo 84 del Decreto N° 2.173 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.220 Extraordinario del 15 de marzo de 2016.

En este orden de ideas, es pertinente citar lo que establece el artículo 84 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, el cual dispone que “*toda sentencia definitiva contraria a la pretensión, excepción o defensa de la República, debe ser consultada al Tribunal Superior competente*”.

Conforme a lo antes expuesto, la consulta es una institución procesal que opera *ope legis*, en virtud de la cual el superior jerárquico del juez que ha dictado una sentencia que sea desfavorable a la República, o quienes gozan de dicha prerrogativa procesal, en ejercicio de la competencia funcional de que está dotado, está investido de potestad para revisar o examinar oficiosamente, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, el fallo adoptado en primera instancia, y de este verificar si la misma es contraria a derecho, y proceder a corregir o enmendar los mismos, con miras a lograr la certeza jurídica y el juzgamiento justo, lo cual significa que la competencia funcional del superior que conoce de la consulta es automática, porque no requiere para que pueda conocer de la revisión del asunto de una petición o de un acto procesal de parte. 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, o quienes gocen de dicha prerrogativa procesal.

Así, los presupuestos para la procedencia de la consulta obligatoria son los siguientes: 1.- Que se trate de una decisión dictada en **primera instancia** contraria a la pretensión de la República; 2.- que el órgano o ente contra quien obra el fallo, goce de dicha prerrogativa procesal; 3.-que no medie contra dicho fallo impugnación por parte del sujeto procesal agraviado.

Ahora bien, se constata que el fallo proferido por la primera instancia se trata de una sentencia definitiva que resuelve el mérito del asunto controvertido; y asimismo, contraría las pretensiones del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), que goza de las prerrogativas y privilegios que la ley acuerda a la República Bolivariana de Venezuela, ello, de conformidad con lo establecido en los artículos 15 numeral 1 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, concatenado con el artículo 100 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 6.147 Extraordinario de fecha 18 de diciembre de 2014.

Dicha decisión fue proferida por el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, quien actuando como primera instancia, profirió dicho fallo. Contra la misma el referido órgano no ejerció recurso alguno.

Por otra parte, será procedente la consulta en los casos siguientes: *i)* cuando el fallo se aparte del orden público; *ii)* cuando violente normas de rango constitucional o interpretaciones y criterios vinculantes sentados por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia; *iii)* cuando se hayan quebrantado formas sustanciales en el proceso o de las demás prerrogativas procesales; o *iv)* cuando en la decisión hubiese una incorrecta ponderación del interés general. (*Vid.*, decisión de la referida Sala Constitucional número 1071 del 10 de agosto de 2015, caso: *María del Rosario Hernández Torrealba*).

Circunscribiendo las exigencias señaladas precedentemente al caso bajo análisis, esta Sala de Casación Social constata que resulta procedente conocer en consulta tal declaratoria, en aplicación del artículo 84 del Decreto Nro. 2.173 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 6.220 Extraordinario del 15 de marzo de 2016. Así se declara.

Determinada la procedencia del aludido privilegio procesal a favor del mencionado ente político-territorial, esta Alzada pasa a revisar en consulta la decisión de instancia, y a tal efecto observa:

Que la entidad de trabajo Asociación Cristiana de Jóvenes Ymca de Caracas, demandó la nulidad de la providencia administrativa que impuso la sanción de multa, esgrimiendo que en la misma se violó el debido proceso e incurrió el Instituto Nacional de Prevención de Seguridad y Salud de los Trabajadores (INPSASEL) en el vicio de falso supuesto, pues aun cuando reconoce la subsanación de las obligaciones impuestas en la

Inspección, no las tomó en consideración al momento de imponer la sanción, por considerarlas extemporáneas. Asimismo, invoca que la Administración no aplicó al caso de autos lo sostenido por esta Sala en sentencia n° 1.184 del 12 de agosto de 2014, la cual sentó que no proceden las sanciones previstas en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, si las observaciones del Instituto Nacional de Prevención de Seguridad y Salud de los Trabajadores (INPSASEL), son subsanadas incluso fuera del lapso legal.

Por lo que al estar plenamente demostrado y reconocido por el órgano administrativo el cumplimiento de tales obligaciones, debió la Administración aplicar dicho criterio, y aunado a ello ante la duda razonable aplicar el principio de presunción de inocencia previsto en el numeral 2, del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, además cita lo sostenido por la Sala Político Administrativa de este alto Tribunal, sobre el principio de presunción de inocencia; aspectos estos en lo que sustenta que el acto administrativo cuya nulidad se pretende está viciado de nulidad.

Complementa señalando que además el no tomar en consideración el Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Seguridad y Salud Laborales (INPSASEL) que subsanó las obligaciones impuestas y confirmar las sanciones ordenadas, quebrantó el artículo 124 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, ya que el número de trabajadores a considerar para la cuantificación de la norma, no fue por decisión fundada de la unidad técnica administrativa, como expresamente lo ordena la norma, destacando que además violentó el artículo 81 del Código Orgánico Tributario, que consagra el principio de concurrencia de las sanciones.

Para proferir su fallo el *a quo* entiende que el tema medular de la presente causa se circunscribe a analizar si en la emisión del acto se configura en primer término el vicio falso supuesto. Al efecto, procede a citar que entiende por falso supuesto e indica:

En el presente caso debemos acotar que, tal como se desprende del expediente administrativo que conforma los cuadernos de recaudos, en fecha, 13.03.2014 un funcionario de la Diresat se apersona en la sede de la Asociación Cristiana de Jóvenes Ymca de Caracas a los fines de efectuar inspección administrativa de gestión, la cual arroja irregularidades en el cumplimiento de la legislación por lo que el funcionario concede veinte (20) días hábiles a fin de actualizar el Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo; quince (15) días hábiles a fin de efectuar exámenes preventivos a los trabajadores, así como para dictar inducción en materia de seguridad y salud en el trabajo, reportar enfermedades y accidentes; diez (10) días hábiles a fin de reestructurar o rediseñar el formato de notificación de riesgos y llevar registro de accidentalidad y morbilidad. Por otra parte, se observa comunicación de fecha, 24.03.2014 mediante la cual la hoy recurrente se dirige al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) a los fines de solicitarle prórroga a objeto de subsanar los requerimientos plasmados en la inspección efectuada.

Ahora bien, el acto administrativo recurrido, estableció que la Asociación Cristiana de Jóvenes Ymca de Caracas, no cumplió con los ordenamientos emitidos en fecha 13.03.2014, debido a que las subsanaciones las presentó una vez efectuada la reinspección del, 02.06.2014; aunado a ello afirma que "...la parte actora no solicitó una prórroga y la GERESAT no la prolongó de oficio...", con lo cual efectivamente se configura el falso supuesto de hecho alegado por la hoy recurrente en virtud que, tal como se ha señalado, la Asociación solicitó la prórroga, y que además procedió a efectuar las subsanaciones a las infracciones inicialmente delatadas por la Administración.

En virtud de ello, el *a quo* cita el criterio sostenido por esta Sala de Casación Social, en sentencia de fecha 12 de agosto de 2014, “*en el caso seguido por, GENERAL MILLS DE VENEZUELA, C.A., contra la providencia administrativa N° PA-US-ARA-0022-2012, de fecha 24 de mayo de 2012, emanada de la DIRECCIÓN ESTADAL DE SALUD DE LOS TRABAJADORES ARAGUA*” de la cual extrae que no proceden las sanciones previstas en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT) si se cumplen con las observaciones ordenadas por la administración en las inspecciones realizadas, aún cuando se realicen fuera del lapso perentorio fijado para ello; y concluye:

En el caso objeto de la presente decisión, tal como se ha indicado queda configurado el vicio de falso supuesto de hecho, debido a que la providencia recurrida en primer lugar sostiene que la asociación recurrente no solicitó prórroga a la Administración, cuando sí lo hizo, aunado a que reconoce la subsanación efectuada, la cual por demás, se desprende del expediente administrativo en virtud de las gestiones efectuadas a fin de cumplir con los requerimientos y la entrega de los mismos al organismo competente; sin embargo, establece la multa de Bs. 583.628.50 por cuanto la subsanación se efectuó de manera extemporánea, lo cual contraviene la decisión de la Sala de Casación Social parcialmente transcrita y que es compartida en plenitud por este Juzgado Superior, que declarará la procedencia de la presente acción en la parte dispositiva del fallo. Así se establece.-

Al respecto resulta necesario destacar, que el vicio de falso supuesto se constituye en un vicio del acto administrativo, que se traduce en aquel error de hecho o de derecho que puede afectar la legalidad del acto, en virtud de que la Administración al proferir el acto administrativo fundamenta su decisión en hechos inexistentes, falsos o no relacionados con el o los asuntos objeto de decisión, lo cual constituye el vicio de falso supuesto de hecho; e igualmente se patentiza cuando los hechos que dan origen a la decisión administrativa existen, se corresponden con lo acontecido y son verdaderos, pero la Administración, al dictar el acto, los subsume en una norma errónea o inexistente en el universo normativo para fundamentarlo, lo cual incide decisivamente en la esfera de los derechos subjetivos del administrado, lo cual constituye el falso supuesto de derecho, vicio este ampliamente tratado por esta Sala de Casación Social. Y en este sentido debió el *a quo* abordar el análisis.

Así, a la Sala le corresponderá decidir lo referente al vicio de falso supuesto y en razón de que se trata de una consulta revisará el fondo del asunto planteado a los fines de verificar si la sentencia sometida a control por esta Sala se encuentra ajustada a Derecho o no, es decir, constatar si el fallo de instancia se apartó del orden público, violentó normas de rango constitucional o de interpretaciones y criterios vinculantes sentados por la Sala Constitucional o criterios desarrollados por esta Sala de Casación Social, se quebrantó formas sustanciales en el proceso o las demás prerrogativas procesales, o una incorrecta ponderación del interés general.

De conformidad con lo anterior, al tratarse la presente causa de una demanda de nulidad de una Providencia Administrativa proveída en un procedimiento sancionatorio, en el que se impuso multa a la entidad de trabajo, por el incumplimiento de obligaciones emanadas de la Ley Orgánica de Prevención, Seguridad y Salud Laborales, la Sala inicialmente hará alusión a la sentencia nro. 1.184 del 12 de agosto de 2014, en la cual se sentó que no proceden las sanciones previstas en la citada ley, si se cumplen con las observaciones ordenadas por la Administración en las inspecciones realizadas, aún cuando se realicen fuera del lapso perentorio fijado para ello. En este orden de ideas señala la citada sentencia que el “*informe de propuesta de sanción no ha debido radicar en una supuesta persistencia en los incumplimientos que fueron constatados en las inspecciones*

generales, al haberse verificado su cumplimiento, así hubiese sido fuera del lapso perentorio fijado por el órgano administrativo”.

Ahora bien, a fin de determinar si incurrió el Presidente del Instituto Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), en el vicio de falso supuesto en la Providencia Administrativa signada con el alfanumérico CJ-P-2014-0059 del 26 de mayo de 2015, contentiva de la resolución en el Recurso Jerárquico interpuesto contra el acto administrativo signado con el alfanumérico GCVCRS-PA14, de fecha 8 de septiembre de 2014, emanado de la GERENCIA ESTADAL DE SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES CAPITAL Y VARGAS, órgano desconcentrado del INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, SALUD Y SEGURIDAD LABORALES (INPSASEL), que se originó en el procedimiento sancionatorio e impuso multa de 50, 5 Unidades Tributarias por cada uno de los 91 trabajadores expuestos, lo cual es equivalente en bolívares de quinientos ochenta y tres mil seiscientos veintiocho con cincuenta céntimos (Bs.583.628,50), por la comisión por parte de la entidad de trabajo de infracción grave prevista en el artículo 119 numerales 6 y 22 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, en sentir de la Sala resultan ser indispensables las siguientes precisiones:

La Gerencia Estatal de Seguridad y Salud de los Trabajadores Capital y Vargas, el 8 de septiembre de 2014, al momento de declarar con lugar la sanción en contra de la entidad de trabajo Asociación Cristiana de Jóvenes Ymca de Caracas, en el contenido del acto administrativo consideró:

Que se acuerda dicho inicio al procedimiento sancionatorio, en virtud de que la referida Asociación, en el Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo, **no le dio cumplimiento a la Norma Técnica Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo (NT-01-2008) ni el mismo se encuentra aprobado por el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo; la ausencia de información y formación por escrito de los principios de la prevención de condiciones inseguras e insalubres tanto al ingresar como al producirse algún cambio en el proceso de trabajo; la inexistencia de un programa de capacitación técnica y teórica, suficiente, adecuada, práctica y periódica en materia de seguridad y salud laboral**, así como por **no publicar el centro de trabajo la estadística de accidentabilidad y morbilidad de la salud de los trabajadores y las trabajadoras.**

Destaca que de las pruebas promovidas por la entidad de trabajo, se desprende que en cuanto al **Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo**, el mismo fue suscrito el 26 de junio de 2014 por el Comité de Seguridad y Salud para ser aprobado el 10 de julio de 2014 por lo que *«habiendo transcurrido 24 días desde la fecha de verificación del Inspector de Seguridad y Salud en el Trabajo y más de 3 meses de la fecha de ordenamiento»*, la declara infractora.

Asimismo, en cuanto a las **notificaciones de riesgo**, describe la Administración que el mismo no fue entregado a los trabajadores en el lapso que le señaló el Inspector, por lo que si bien consta en las documentales promovidas que la entidad de trabajo tiene un compendio de notificación de riesgos, el mismo no está suscrito por el representante del patrono ni por los miembros del Comité de Higiene y Seguridad Industrial, aunado a que es de fecha 30 de junio de 2014, y la declara infractora.

En lo atinente al **Programa de Formación y Capacitación en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo**, se constata un Cronograma de Capacitación en dichas materias para el año 2014, a ejecutarse a partir del 31 de julio de 2014, considerando que no se ha llevado a cabo, por lo que además procede a citar el numeral 2, del artículo 53, de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, sobre lo cual considera que de dichas documentales no se obtiene la certeza de la ejecución del programa, por tanto la declara infractora.

En cuanto a la publicación de la **estadística de accidentabilidad y morbilidad de la Salud de los Trabajadores**, expone la Administración, que fue consignada documental una carta explicativa que no permite tener el suficiente convencimiento de haberse constituido un Registro de Accidentabilidad, por lo que la declara infractora.

El acto administrativo antes descrito, identificado con el alfanumérico GCVCRS-PA14, de fecha 8 de septiembre de 2014, emanado de la GERENCIA ESTADAL DE SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES CAPITAL Y VARGAS, órgano desconcentrado del INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, SALUD Y SEGURIDAD LABORALES (INPSASEL) fue confirmado por el Presidente del Instituto Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), en la Providencia Administrativa signada con el alfanumérico CJ-P-2014-0059 del 26 de mayo de 2015, que declaró sin lugar el recurso jerárquico interpuesto, sobre la base de los siguientes argumentos:

Una vez realizada la narración de que en la reinspección no se constató que la entidad de trabajo dentro del lapso otorgado por la Administración en la inspección « *subsana* (sic) *las irregularidades encontradas en la primera inspección*», lo cual dio origen a la apertura del procedimiento sancionatorio, en virtud de que «*la parte actora no solicitó una prórroga y la GERESAT no los prolongó de oficio; es decir, no hubo una extensión del lapso o término a una cantidad mayor de tiempo que el que se indica en la inspección*, concluye:

(...) por lo tanto las subsanaciones realizadas por la asociación posteriores a la reinspección son extemporáneas, la primera inspección fue realizada en fecha 13 de marzo de 2014, y la reinspección en fecha 2 de junio de 2014, transcurrió un lapso de dos mes (sic) y diecinueve (19) días, y las subsanaciones se debieron haber realizado en un término máximo de 20 días hábiles, o sea el 10 de abril de 2015, se venció el plazo para el cual ya debían haber corregido las irregularidades cometidas.

Por lo tanto la empresa (sic) ASOCIACION CRISTIANA DE JOVENES YMCA DE CARACAS, transgredió el ordenamiento jurídico previsto en los artículos 48, numeral 1, y artículo 81 del Reglamento de la LOPCYMAT, artículo 53 numeral 2 de la LOPCYMAT, artículo 12 numeral 6 del Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, igualmente las notificaciones de riesgos fueron presentadas fuera del término establecido por el Inspector en la reinspección de fecha 02 de junio de 2014, violando lo establecido en el artículo 53 numeral 1 de la LOPCYMAT, en virtud de ello fue objeto de un procedimiento sancionatorio por infringir normas de orden público siendo objeto de una multa.

De los pasajes transcritos se colige que el Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) confirma el acto administrativo sometido a su conocimiento por el recurso

administrativo interpuesto, tal como lo expresó el *a quo* sobre la base de que la Asociación Cristiana de Jóvenes Ymca de Caracas, no cumplió con los ordenamientos emitidos en fecha 13 de marzo de 2014, debido a que las subsanaciones las presentó una vez efectuada la reinspección; además afirma que “...*la parte actora no solicitó una prórroga y la Gerencia de Seguridad y Salud de los Trabajadores no la prolongó de oficio...*”, constatándose a los autos tal como lo sostuvo el tribunal de primera instancia que se desprende de los autos, comunicación del 24 de marzo de 2013, en la cual la entidad de trabajo solicita prórroga al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) a objeto de subsanar los requerimientos plasmados en la inspección efectuada.

Por lo que si bien para la fecha en que se realizó la reinspección que da origen al procedimiento sancionatorio, no había cumplido la entidad de trabajo con las obligaciones impuestas por el Instituto Nacional de Prevención, Seguridad y Salud Laborales (INPSASEL), en el procedimiento iniciado la entidad de trabajo logra a través de los medios probatorios acreditar en primer término que había solicitado prórroga para el cumplimiento de los mismo, y sobre lo cual nada dijo la Administración, así como el cumplimiento de las mismas, aunque de forma extemporánea, por lo que sostener la Administración que la entidad de trabajo es infractora, y así confirmarlo en el recurso jerárquico, a pesar de haberse verificado lo antes expuesto, lo cual concatenado con la decisión n° 1184 proferida por esta Sala de Casación Social, en fecha 12 de agosto de 2014 caso: *GENERAL MILLS DE VENEZUELA, C.A.*, es concluyente para esta Sala que tal como lo señaló el tribunal de mérito, en el presente caso se configura el falso supuesto de hecho alegado por la demandante, en virtud que, tal como se ha señalado, la Asociación además sí solicitó la prórroga, y procedió a efectuar las subsanaciones a las infracciones inicialmente delatadas por la Administración.

Sobre la base de lo precedentemente expuesto, es forzoso para esta Sala declarar que la sentencia que se revisa se encuentra ajustada a Derecho en lo que atañe a la declaratoria de nulidad del acto recurrido, razón por la cual debe confirmarse la decisión sometida a consulta. Así se decide.

DECISIÓN

Por las razones antes expuestas, 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, declara: **PRIMERO: PROCEDENTE** la consulta de la sentencia proferida por el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, el 9 de agosto de 2016; **SEGUNDO: CONFIRMA** la decisión consultada, antes descrita que declaró **NULA** la Providencia Administrativa n° CJ-P-2014-0059, proferida el 26 de mayo de 2015, por la Presidencia del Instituto Nacional de Prevención, Salud, y Seguridad Laborales (INPSASEL).

Dada, firmada y sellada en la Sala de Despacho de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los doce (12) días del mes de diciembre dos mil diecinueve. Años 209° de la Independencia y 160° de la Federación.

La Presidenta de la Sala

MARJORIE CALDERÓN GUERRERO

Vicepresidente,

Magistrado Ponente,

JESÚS MANUEL JIMÉNEZ ALFONZO

EDGAR GAVIDIA RODRÍGUEZ

Magistrada,

Magistrado,

MÓNICA GIOCONDA MISTICCHIO TORTORELLA

DANILO ANTONIO MOJICA MONSALVO

La-

Secretaria,

MARÍA LUISAURY S VÁSQUEZ QUINTERO

A.L. N° AA60-S-2016-000928

Nota: Publicada en su fecha a

La Secretaria

