



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

MAGISTRADO PONENTE: LUIS FERNANDO DAMIANI BUSTILLOS

El 16 de diciembre de 2015, el abogado Jesús Joaquín Campos Gómez, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el N° 29.755, actuando con el carácter de apoderado judicial de la sociedad mercantil **GRANJAS LA CARIDAD C.A. (GRALACA)**, inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del estado Aragua, el 15 de noviembre de 1984, bajo el N° 36, Tomo 135-B, solicitó ante esta Sala, revisión constitucional de la sentencia N° 1051 dictada por la Sala de Casación Social de este Máximo Tribunal, en fecha 6 de noviembre de 2013, mediante la cual se declaró sin lugar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión emanada del Juzgado Primero Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Monagas, el 12 de diciembre de 2012, en consecuencia, confirmó la declaratoria sin lugar de la pretensión de nulidad contencioso administrativa que presentó la solicitante de revisión contra la providencia administrativa Nro. 031/2011, que dictó la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores de Monagas y Delta Amacuro (DIRESAT Monagas y Delta Amacuro) del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), el 3 de agosto de 2011, donde impuso sanción pecuniaria por la cantidad de dos millones quinientos diecinueve mil doscientos ochenta y seis bolívares con cero céntimos (Bs. 2.519.286,00), por la comisión de infracciones leves, graves y muy graves, previstas en los

artículos 118, 119 y 120 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

El 22 de diciembre de 2015, se dio cuenta en Sala del presente expediente y se designó ponente al Magistrado Arcadio de Jesús Delgado Rosales.

El 23 de diciembre de 2015, se reconstituyó esta Sala Constitucional en virtud de la incorporación de los Magistrados designados por la Asamblea Nacional en sesión extraordinaria celebrada el 23 del mismo mes y año, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela nro. 40.816, de esa misma fecha, reimpressa en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela nro. 40.818, del 29 de diciembre de 2015, quedando integrada de la siguiente forma: Magistrada Gladys María Gutiérrez Alvarado, Presidenta; Magistrado Arcadio Delgado Rosales, Vicepresidente; y los Magistrados y Magistradas Carmen Zuleta de Merchán, Juan José Mendoza Jover, Calixto Ortega Ríos, Luis Fernando Damiani Bustillos y Lourdes Benicia Suárez Anderson.

En fechas 27 de julio de 2016 y 21 de noviembre de 2017, el abogado solicitante presentó diligencias requiriendo pronunciamiento.

En fecha 5 de febrero de 2021, se reconstituyó esta Sala Constitucional en virtud de la elección de la nueva Junta Directiva de este Tribunal Supremo de Justicia, en consecuencia, quedó integrada de la siguiente manera: Magistrada Lourdes Benicia Suárez Anderson, Presidenta; Magistrado Arcadio Delgado Rosales, Vicepresidente; y los Magistrados y Magistradas Carmen Zuleta de Merchán, Juan José Mendoza Jover, Calixto Ortega Ríos, Luis Fernando Damiani Bustillos y René Degraeves Almarza.

El 27 de abril de 2022, se constituyó esta Sala Constitucional en virtud de la incorporación de los magistrados designados por la Asamblea Nacional en sesión ordinaria celebrada el 26 de abril de 2022, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.696 Extraordinario de fecha 27 de abril de 2022, quedando integrada de la siguiente forma: Magistrada Gladys María Gutiérrez Alvarado, Presidenta; Magistrada Lourdes Benicia Suárez Anderson, Vicepresidenta; Magistrados y Magistradas Luis Fernando Damiani Bustillos, Calixto Antonio Ortega Ríos y Tania D'Amelio Cardiet.

En fecha 2 de mayo de 2022, se reasignó la ponencia al Magistrado Doctor Luis Fernando Damiani Bustillos.

El 27 de septiembre de 2022, vista la licencia autorizada por la Sala Plena de este Alto Tribunal al Magistrado Calixto Ortega Ríos y la incorporación de la Magistrada Michel Adriana Velásquez Grillet, esta Sala quedó constituida de la siguiente manera: Magistrada Gladys María Gutiérrez Alvarado, Presidenta; Magistrada Lourdes Benicia Suárez Anderson, Vicepresidenta; y los Magistrados Luis Fernando Damiani Bustillos, Tania D'Amelio Cardiet y Michel Adriana Velásquez Grillet. Ratificándose la ponencia al Magistrado Luis Fernando Damiani Bustillos, quien con tal carácter suscribe el presente fallo.

Revisada la solicitud y los recaudos que la acompañan, pasa esta Sala a emitir pronunciamiento sobre la base de las siguientes consideraciones.

DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN

La solicitud de revisión constitucional se sustenta en los argumentos siguientes:

En primer lugar, indica el solicitante que el ente que dictó la providencia administrativa impugnada vía nulidad, es incompetente para aplicar sanciones de multa, y en tal sentido expone que “(...) cuando [se observan] los antecedentes administrativos, del acto objeto del presente recurso, el mismo termina en sede administrativa con una multa que impuso, el ciudadano Pastor Colmenares (sic) a [su] representada en fecha 3 de agosto de 2011, quien detenta el cargo de Director de la Diresat Monagas y Delta Amacuro del INSPASEL en ese entonces, según providencia administrativa N° 10 del 28 de abril de 2009, y que mediante el recurso de nulidad que terminó con la recurrida, la cual entre otros sin prueba que lo soportara, fue del criterio que este funcionario ten[í]a [la] cualidad para imponer la multa en cuestión, (...) [siendo que] el único funcionario del INSPASEL (sic), que tiene las facultades legales para dictar tal acto administrativo, es el Presidente de dicho Organismo Público (...)” (Mayúsculas del escrito y corchetes de esta Sala).

Que “(...) la desconcentración funcional es sobre las competencias sobre condiciones y medio ambiente de trabajo en el área de prevención, salud, seguridad y bienestar, pero en esta nada se menciona, sobre la imposición de sanciones, quiere decir que la recurrida, sac[ó] elementos de convicción, que no existen en la delegación, que en la misma como se refirió anteriormente, están explícitamente señaladas las atribuciones que se delegaron a tal oficina” (Corchetes de esta Sala).

Señala que “(...) *la cualidad del [D]irector, deriva de su designación contenida en la [p]rovidencia [a]dministrativa N° 10, de fecha 28 de abril de 2009, adscrito al INPSASEL, invocando la supuesta competencia que le atribuyen el numeral 7 del artículo 18 y 133 de la LOPCYMAT*” y, “*en concordancia con lo previsto en el numeral 7 del artículo 16 de su Reglamento Parcial de fecha 22 de diciembre de 2006, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.596, de fecha 3 de enero de 2007, y lo acordado en providencia administrativa N° 23, de fecha 13 de diciembre de 2004 y providencia administrativa N° 02, del 31 de agosto de 2006, emanada de la Presidencia del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), siendo el caso que tal como es alegado, ninguna de estas normas le otorga el ejercicio de la potestad sancionatoria que tiene el Instituto a un Director Regional. Asimismo [señala] que el artículo 133 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, le atribuye de manera general la competencia para sancionar las infracciones previstas en ella al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, sin mencionar de manera expresa a qu[é] dependencia u órgano administrativo de este Instituto le corresponde tal atribución, señalando además, que en aplicación del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, debe entenderse que le corresponderá al órgano con competencia en razón de la materia, el cual es el Presidente del referido instituto, tomando en cuenta la indelegabilidad de la potestad sancionatoria” (Mayúsculas del texto y corchetes de esta Sala).*

Refiere que “(...) *el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), es un ente 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, posteriormente en mayo de 2002, dicho Instituto da inicio al proceso de reactivación de la salud ocupacional en Venezuela; estando especificadas sus competencias en el artículo 18 de la referida Ley, entre las cuales se puede[n] apreciar las de ejecutar la Política Nacional en materia de Prevención, Salud y Seguridad en el Trabajo; (...); aplicar las sanciones a los que violen la Ley en esta materia; gestionar el nuevo Régimen de*

Seguridad y Salud en el Trabajo”. Para la ejecución de dichas competencias “*el INPSASEL creó dentro de su estructura un nivel operativo desconcentrado conformado por las Direcciones Estadales de Salud de los Trabajadores (en adelante DIRESAT), a las cuales le fueron asignadas las ‘competencias sobre condiciones y medio ambiente de trabajo en el área de prevención, salud, seguridad y bienestar’, y en consecuencia prestan atención directa al usuario, trabajador y empleador, y ejecutan los proyectos del INPSASEL, prestando asesoría técnica especializada en las áreas de: [m]edicina [o]cupacional, [s]alud, [h]igiene, [e]rgonomía, [s]eguridad y [d]erecho [l]aboral”* (Mayúsculas del escrito y corchetes de esta Sala).

Que “*(...) debe destacarse que dicho Instituto presta servicios de evaluación de ambientes y condiciones de trabajo, investigación de accidentes de trabajo, trámites para la certificación de servicios de salud ocupacional y la conformación de los Comités de Seguridad y Salud Laboral. Siendo ello así, se instituye como un cuerpo técnico de apoyo institucional a los fines de emitir las opiniones y servicios de evaluación necesarios para el cumplimiento de los fines del Ente, quien en caso de necesidad de instruir o emitir un pronunciamiento de carácter definitivo ha de servirse de los datos recabados por la DIRESAT o de la opinión como cuerpo técnico de soporte de los actos que ha de dictar el Ente, entendiendo que la actuación podría implicar sugerencias y recomendaciones y en ningún caso una potestad para imponer sanciones”* (Mayúsculas del escrito).

Sostiene que “*(...) la DIRESAT (...) no tiene la competencia atribuida legalmente a los fines de imponer sanciones, resultando claro que la competencia para imponer multas a los empleadores una vez concluido el procedimiento correspondiente es la máxima autoridad del ente. Por tanto, debe concluirse que el DIRESAT resulta incompetente para imponer sanciones”* (Mayúsculas del escrito).

Manifestó que “(...) la *DIRESAT*, al ser un organismo creado por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laboral[es] a los fines de constituirse como un organismo de apoyo técnico al ente, capaz de realizar las investigaciones necesarias para llegar a conclusiones y recomendaciones acordes al ordenamiento jurídico, tiene una esfera limitada de potestades, (...) [y] las materias que no estén atribuidas a ninguna autoridad se entienden que corresponden al máximo jerarca, sin que pueda la misma delegarse, entendiéndose en que si se pretende atribuir a otra autoridad, debe estar enmarcado expresamente en la Ley” (Mayúsculas del texto y corchetes de esta Sala).

Que “(...) en el presente caso, no se evidencia manifestación de voluntad alguna por parte del jerarca, y menos aún que haya sido ejercido algún recurso en sede administrativa, por tanto, no puede ni siquiera inferirse que exista un acto capaz de transferir la competencia del Presidente o máximo jerarca del INPSASEL a la *DIRESAT* o a todos sus órganos desconcentrados, razón por la cual no puede inferirse que el acto administrativo dictado por la *DIRESAT* sea válido, observándose una clara inobservancia por parte del ente recurrido al principio de legalidad que recubre la totalidad de la función administrativa (...) [y] la recurrida dio una interpretación errónea al respecto, dándole atribuciones inexistentes al que no la[s] tiene, violando con tal proceder normas de rango constitucional, como son, la [t]utela [j]udicial [e]fectiva y el [d]ebido [p]roceso, cuando considera la recurrida, que s[í] tenía facultades el ente administrativo, para dictar la [p]rovidencia [a]dministrativa N° 0311-2011 de fecha tres (3) de agosto de 2011, dictada por el **INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, SALUD Y SEGURIDAD LABORALES MEDIANTE SU DIRECCIÓN ESTADAL DE SALUD DE LOS TRABAJADORES MONAGAS Y DELTA AMACURO**, mediante la cual imponen sanción a la empresa accionante por la cantidad de [d]os [m]illones [q]uiniientos [d]iecinueve [m]il [b]olívares con cero céntimos (Bs. 2.519.286,[00]), [por lo que] esta debió ser anulada por la recurrida, conforme a los numerales 1, 2 y 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (...)” (Mayúsculas y negrillas del escrito y corchetes de esta Sala).

Como segundo aspecto, invoca la solicitante la denuncia relativa a “*la REEDITACI[Ó]N del acto administrativo*” con la consecuente “*violación de la cosa juzgada administrativa*” y en tal sentido indica, que “*(...) antes de dictar el acto administrativo que [les] ocupa, el mismo órgano había dictado otro acto administrativo, que tenía que es el acto primogénito donde declar[ó] sin lugar la propuesta de sanción que hizo la misma funcionaria, en el caso en cuestión, que es el mismo caso, que se estaba ventilando, pero con la particularidad de que en el número de[l] expediente que colocan en la providencia tiene otra denominación que es USMON/012/2011, pero en el expediente que dio inicio a dicha investigación, que llevó dicha institución pública es MON-31-IN-09-150 donde dictó la [p]rovidencia [a]dministrativa N.º 012/2011 (...), es decir, que tratándose de un procedimiento sancionatorio que apertura (sic) la funcionaria ELIMAR DEL VALLE ACOSTA ROJAS (...) en su condición de Inspectora de Seguridad y Salud en el Trabajo, en contra de [su] representada, dando cumplimiento a la orden de trabajo N.º MON-10-106, de fecha 14 de junio del año 2010, y que en fecha 10 de enero del año 2011, y 11 de febrero del año 2011 realizó la inspección en el Centro de Trabajo Granjas La Caridad. C.A., dicha providencia [a]dministrativa fue declarada SIN LUGAR, por el órgano administrativo (...)*” (Mayúsculas del texto y corchetes de esta Sala).

Que “*(...) tratan de hacer ver que 15 días continuos después de declarar SIN LUGAR la propuesta de sanción hecha por la ciudadana ELIMAR DEL VALLE ACOSTA ROJAS, adscrita a la Dirección Estatal de [S]alud de los Trabajadores (DIRESAT) Monagas y Delta Amacuro, que [están] en presencia de otro expediente, realizando otra acta de apertura (sic), (...) pero cuando [se va] al folio uno, aparece el número real del expediente, MON-31-IN-09-150, que fue aperturado (sic), con un tiempo de siete (07) días continuos anteriores al haberse dictado la [p]rovidencia [a]dministrativa del anexo ‘D’, cosa esta contraria a derecho, porque c[ó]mo va aperturarse (sic) otro expediente administrativo, sobre el mismo caso, con el mismo contenido y las copias certificadas del expediente anterior, (...) cuando este fue ya decidido sin lugar, y existe al respecto cosa*

juzgada administrativa, y la recurrida va a decir que no se trata del mismo acto, cuando de las actas procesales se evidencia todo lo contrario, que es que se trata del mismo expediente, (...) y así lo [denunció] a la Sala de Casación Social y está (sic) a pesar de que esto esta suficiente[mente] demostrado, hizo caso omiso a tal denuncia, alegando de que eran dos actos diferentes, cuando es evidente que se reedit[ó] el acto administrativo, que se había declarado SIN LUGAR, y después con los mismos antecedentes administrativos que le sacaron una copia certificada, volvieron a montar el acto administrativo, donde sancionan a la empresa” (Mayúsculas del texto y corchetes de esta Sala).

Sostiene que “(...) de acuerdo a lo estipulado en el ordinal 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, habiendo sido dictado el acto administrativo con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, y estando demostrado, la reedición del acto administrativo no lo hizo, cosa esta que viola el debido proceso de [su] representada, cuando es evidente que hay una nulidad absoluta” (Corchetes de esta Sala).

Que “(...) [c]on los hechos antes planteados, como es el caso que resolvió con los mismos elementos y pruebas cursantes en el expediente administrativo que [les] ocupa con carácter definitivo, también [se encuentran] con la violación de la cosa juzgada administrativa que está contenido en el 2 ordinal del artículo 19 de la LOPA el cual establece: ‘...2. Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley’, porque como lo [dijeron] anteriormente la orden de trabajo N° MON-I0-I06, le sirvió al ciudadano PASTOR COLMENARES (sic) para decidir la [p]rovidencia [a]dministrativa N° 012/2011 y USMON/026/2011” (Mayúsculas del texto y corchetes de esta Sala).

Señala que se violentó el debido proceso, el derecho a la defensa y la tutela judicial efectiva “(...) cuando tomando como base unas copias certificadas de un expediente ya decidido procedió a dictar la providencia en un lapso de siete (7) días continuos, de la cual se recurre[,] lo cual viola el debido proceso, por el simple hecho de no darle oportunidad a [su] representada que hiciera los alegatos pertinentes para cuestionar los nuevos elementos para dicta[r] la providencia que no son, si no elementos viejos de un expediente ya decidido (...)” (Corchetes de esta Sala).

Finalmente, invoca los artículos 7, 26, 27, 49, 51, 131, 257 y 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y sostiene, que la decisión en revisión al violentar normas de orden público, descontextualizó e interpretó erróneamente el principio de la realidad sobre las formas y le dio un trato distinto, es decir, “*discrimina y vulnera el derecho a la igualdad*”, principios previstos en los artículos 21 y 89 numeral 1 de la Constitución.

II

DE LA SENTENCIA SOMETIDA A REVISIÓN

La Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia N° 1051, del 6 de noviembre de 2013, declaró sin lugar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante Granjas la Caridad C.A. (GRALACA), contra la decisión emanada del Juzgado Primero Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Monagas, el 12 de diciembre de 2012, que declaró sin lugar la demanda de nulidad, confirmando la providencia administrativa Nro. 031/2011, dictada por la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores de Monagas y Delta Amacuro (DIRESAT Monagas y Delta Amacuro) del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), del 3 de agosto de 2011, donde impuso a la accionante en nulidad sanción pecuniaria por la cantidad

de dos millones quinientos diecinueve mil doscientos ochenta y seis bolívares con cero céntimos (Bs. 2.519.286,00), por incurrir en infracciones previstas en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. La referida Sala decidió el recurso de apelación en los términos siguientes:

*“(...) [l]a representación judicial de la sociedad mercantil **GRANJAS LA CARIDAD, C.A. (GRALACA)**, señaló en el escrito de fundamentación de la apelación que la sentencia recurrida adolece de los vicios de falso supuesto de hecho y de derecho, toda vez que el acto administrativo recurrido fue dictado por una autoridad manifiestamente incompetente y con prescindencia absoluta de procedimiento, al violar la cosa juzgada administrativa (...).*

Con relación al vicio de incompetencia alegado, se evidencia que el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), es un ente autónomo adscrito al Ministerio del Trabajo, según lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, asimismo y de conformidad con los artículos 18 numeral 7° y 133 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en concordancia con el artículo 16 numeral 7° del Reglamento Parcial, se desprende entre otras cosas que el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) es el órgano competente para aplicar las sanciones contenidas en la Ley especial in comento. Ahora bien, con relación al procedimiento sancionador, el mismo se encuentra establecido en el artículo 136 eiusdem, que establece que los funcionarios y funcionarias a cargo de la supervisión e inspección en materia de seguridad y salud en el trabajo, podrán formular propuesta de sanción, en los informes de inspección.

En el caso bajo estudio, observa la Sala, que el funcionario de la Dirección Estadal de Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro (DIRESAT), al emitir el acto administrativo recurrido, estableció su competencia por el territorio y por la materia para conocer de la propuesta de sanción contra la empresa accionante, con fundamento en las [p]rovidencias [a]dministrativas N° 23 y 02, emanadas de la Presidencia del Instituto Nacional de Prevención Salud y Seguridades Laborales (INPSASEL) en fechas 13 de diciembre de 2004 y 31 de agosto de 2006[,] respectivamente y[,] publicadas en [la] Gaceta Oficial Nro. 38.556 de fecha 3 de noviembre de 2006.

(...Omissis...)

(...) se evidencia, la desconcentración funcional de las competencias sobre condiciones y medio ambiente de trabajo en el área de prevención, salud, seguridad y bienestar, a los fines de organizar la atribución territorial de competencia proporcionada entre las diferentes DIRESAT, de acuerdo a los principios de simplicidad, transparencia y cercanía organizativa a los particulares.

Posteriormente, la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro, fue creada mediante [la] [p]rovidencia [a]dministrativa N° 97, de fecha 15 de julio de 2009, [dictada] por el Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, publicada en Gaceta Oficial Nro. 39.243, de fecha 17 de agosto de 2009, otorgándole plena competencia en el estado Monagas (...).

(...Omissis...)

En base a lo anterior, el ciudadano Jhonny Picote (sic), en su carácter de Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), en ejercicio de las facultades conferidas mediante Decreto N° 033, de fecha 11 de marzo de 2009, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.136, designó al ciudadano Pastor Antonio Colmenarez López, como Director de la Diresat Monagas y Delta Amacuro, a los fines de que en base a la desconcentración del mencionado Instituto, administre la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro (DIRESAT), de forma eficiente y de acuerdo a las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

Por tanto, esta Sala establece que, el acto administrativo fue dictado por la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro, el cual es un órgano adscrito al Instituto Nacional [d]e Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), dichas direcciones son sedes creadas a nivel nacional, entre ellas, la Diresat Monagas y Delta Amacuro, las cuales gozan de competencia por la materia y por el territorio, conforme a los términos establecidos en el artículo 31 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, por tanto, los funcionarios, con fundamento en el artículo 136 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, están calificados para dictar informes de inspección e informes de propuesta de sanción en los casos de incumplimientos

por parte del empleador de la normativa prevista en la Ley especial, asimismo el artículo 22 ejusdem establece que son atribuciones del Presidente o Presidenta del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales nombrar y destituir al personal del Instituto, de conformidad con las previsiones de la Ley del Estatuto de la Función Pública y del Estatuto Especial del Funcionario de la Seguridad Social, razón por la cual resulta improcedente la presente delación, teniendo la Dirección Estadal de Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro competencia por la materia y por el territorio y un Director el cual actuó ajustado a las funciones que le fueron conferidas.

(...Omissis...)

Ahora bien, en el caso concreto y con relación al vicio de inexistencia de procedimiento administrativo, se observa de las pruebas en autos, específicamente del expediente administrativo, en el cual se encuentra la inspección realizada en la sede de la empresa Granjas La Caridad, C.A, bajo la orden de trabajo Nro. MON-11-076, por las ciudadanas Elimar Acosta, Ana Pino, María González y Liseth Gómez, con el carácter de Inspectoras de Seguridad y Salud en el Trabajo, que fueron atendidas por la ciudadana Liliana Jaimes, como representante de la empresa en su carácter de [a]nalista de [r]ecursos [h]umanos, quien las acompañó durante la inspección. Asimismo de la providencia administrativa Nro. 031/2011, de fecha 03 de agosto de 2011, la cual es objeto de impugnación y mediante la cual declaran con lugar la propuesta de sanción (...) se evidencia que, la empresa fue debidamente notificada y consignó escrito de alegatos y defensas, promovió pruebas con el objeto de desvirtuar el supuesto incumplimiento, (...). Desprendiéndose de lo anterior, que la Dirección Estadal de Salud de los Trabajadores de Monagas y Delta Amacuro del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), realizó el procedimiento administrativo y respetó las garantías del administrado y su derecho a la defensa, razón por la cual considera esta Sala que el acto administrativo no adolece del vicio de inexistencia de procedimiento denunciado.

En cuanto a la denuncia por violación de la cosa juzgada administrativa (...) se desprende que se dio inicio al procedimiento sancionatorio signado con el Nro. de expediente USMON/026/2011, en virtud del informe de Propuesta de Sanción, presentado en fecha 25/03/2011, ante la Unidad de Sanción adscrita a la Dirección Estadal de Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro, por la funcionaria Elimar Acosta, perteneciente a la Coordinación Regional de Inspección de la DIRESAT Monagas y Delta Amacuro, dando cumplimiento a la orden de trabajo Nro. MON-11-076, de fecha 14/03/2011, (...).

Asimismo, marcado con la letra 'D', cursa acto administrativo Nro. 012-2011, de fecha 28 de marzo de 2011, dictado por la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores de Monagas y Delta Amacuro del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), mediante el cual se declara SIN LUGAR la propuesta de sanción presentada en fecha 08/02/2011, por la funcionaria Elimar Acosta, adscrita a la Diresat Monagas y Delta Amacuro, (...) al no mantener en funcionamiento el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo; del cual se desprende que se dio inicio al procedimiento sancionatorio signado con el número de expediente USMON/012/2011, (...) dando cumplimiento a la orden de trabajo Nro. MON-10-106, de fecha 14/06/2010, (...).

(...Omissis...)

De las pruebas cursantes en autos, logró evidenciar esta Sala que el acto administrativo Nro. 031-2011, de fecha 03 de agosto de 2011 (marcado con la letra 'B'), el cual es objeto de impugnación, no se corresponde con el acto administrativo Nro. 012-2011, de fecha 28 de marzo de 2011 (marcado con la letra 'D'), por cuanto no guardan relación alguna respecto a la fecha de emisión de los actos, ni en los motivos que originaron la expedición de cada uno, a pesar que ambos actos administrativos son en contra de la misma empresa (Granjas La Caridad C.A.).

Los motivos que originaron el acto administrativo Nro. 031-2011, de fecha 03 de agosto de 2011 (marcado con la letra 'B'), como se mencionó ut supra, se refieren al incumplimiento por parte de la empresa Granjas La Caridad, C.A., al no elaborar e implementar el Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo, por no impartir a los trabajadores y trabajadoras formación teórica y práctica, suficiente, adecuada y en forma periódica, para la ejecución de las funciones inherentes a su actividad y el uso de equipos de protección personal, al no garantizar todos los elementos de saneamiento básicos en los puestos de trabajo y en las áreas adyacentes a los mismos; por no identificar, evaluar y controlar las condiciones y medio ambiente de trabajo que puedan afectar tanto la salud física como mental de los trabajadores y trabajadoras en el centro de trabajo, y por no organizar los sistemas de atención de primeros auxilios, transporte de lesionados, atención de emergencias y planes de contingencia.

Ahora bien, se observa que el acto administrativo Nro. 012-2011, de fecha 28 de marzo de 2011 (marcado con la letra 'D'), que declaró sin lugar la solicitud realizada por la funcionaria Elimar Acosta, adscrita a la Coordinación Regional de Inspección de la DIRESAT Monagas y Delta Amacuro, con relación al procedimiento sancionatorio, (...) versa sobre incumplimiento por parte de la empresa Granjas La Caridad, C.A., al no mantener en funcionamiento el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, es decir que versa sobre un aspecto distinto a los que motivaron el acto administrativo Nro. 031/2011.

Para concluir, observa esta Sala que, si bien es cierto que existen dos propuestas de imposición de sanciones contra la empresa Granjas La Caridad, C.A., las mismas no guardan relación, en cuanto a los motivos que llevaron a la funcionaria encargada a levantar los respectivos informes de propuesta de sanción en contra de la empresa descrita anteriormente, por tanto, no existe la alegada cosa juzgada administrativa prevista en el artículo 19 numeral 2° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual establece que serán nulos aquellos actos cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, en virtud de que, si bien es cierto que ambos actos administrativos se encontraban relacionados con la misma empresa, los mismos no versan sobre el mismo incumplimiento por parte de la sociedad de comercio Granjas La Caridad, C.A, aunado al hecho de que fueron propuestos bajo órdenes de trabajo diferentes” (Mayúsculas y negrillas del texto y corchetes de esta Sala).

III

DE LA COMPETENCIA

En primer lugar, debe esta Sala determinar su competencia para conocer la presente solicitud de revisión y al respecto observa, que conforme lo establece el numeral 10 del artículo 336 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Sala Constitucional tiene atribuida la potestad de “[r]evisar las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los Tribunales de la República, en los términos establecidos por la ley orgánica respectiva”.

Por su parte, se consagró dicha potestad en el artículo 25, numerales 10 y 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, el cual establece:

“Artículo 25. Son competencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

(...Omissis...)

10. Revisar las sentencias definitivamente firmes que sean dictadas por los Tribunales de la República, cuando hayan desconocido algún precedente dictado por la Sala Constitucional; efectuado una indebida aplicación de una norma o principio constitucional; o producido un error grave en su interpretación; o por falta de aplicación de algún principio o normas constitucionales.

11. Revisar las sentencias dictadas por las otras Salas que se subsuman en los supuestos que señala el numeral anterior, así como la violación de principios jurídicos fundamentales que estén contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tratados, pactos o convenios internacionales suscritos y ratificados válidamente por la República o cuando incurran en violaciones de derechos constitucionales” (Destacado de esta Sala).

Ahora bien, por cuanto en el caso de autos se pidió la revisión de la sentencia N° 1051 dictada por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, el 6 de noviembre de 2013, esta Sala declara su competencia para el conocimiento de la misma, conforme a lo previsto en el numeral 10 del artículo 336 constitucional en concordancia con el artículo 25, numeral 11, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* referidos. Así se decide.

IV

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

La solicitud de revisión constitucional se interpone sobre la sentencia N° 1051 dictada por la Sala de Casación Social de este Máximo Tribunal, el 16 de noviembre de 2013, en la cual se declaró sin lugar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante Granjas la Caridad C.A. (GRALACA), contra la decisión emanada del Juzgado Primero Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Monagas, el 12 de diciembre de 2012, que declaró sin lugar la demanda, en el juicio que por acción contencioso administrativa de nulidad intentara la solicitante, de la providencia administrativa Nro. 031/2011, dictada por la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores de Monagas y Delta Amacuro (DIRESAT Monagas y Delta Amacuro) del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), el 3 de agosto de 2011, donde impuso sanción pecuniaria por la cantidad de dos millones quinientos diecinueve mil doscientos ochenta y seis bolívares con cero céntimos (Bs. 2.519.286,00), por la comisión de infracciones leves, graves y muy graves, previstas en los artículos 118, 119 y 120 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

Primeramente, constata esta Sala que ha sido consignada en el presente expediente copia certificada de instrumento poder y de la decisión cuya revisión se solicita y, que no aparece de los autos la presencia de los supuestos de inadmisibilidad establecidos en el artículo 133 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, por lo que esta Sala pasa a pronunciarse acerca de la procedencia de la presente solicitud de revisión.

A tal efecto, debe esta Sala Constitucional advertir que en su pacífica y reiterada jurisprudencia, ha establecido que la potestad de revisión es ejercida por la Sala de manera extraordinaria, excepcional, restringida y discrecional y, tal solicitud, no debe entenderse como una instancia adicional de conocimiento de la causa, por ello, se admitirá solo a los fines de preservar la uniformidad de la interpretación de principios y normas constitucionales o cuando exista una deliberada violación de preceptos de ese rango (*Vid.*

Sentencia de esta Sala Nro. 44 del 2 de marzo de 2000, caso: “*Francina Josefina Rondón Astor*”).

En ese sentido, la procedencia de la revisión extraordinaria no puede limitarse al mero perjuicio del interesado, sino que, además, deben cumplirse los supuestos de procedencia que fundamentan la revisión de sentencias, concretamente los previstos en el numeral 10 del artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, a saber, cuando hayan desconocido o contraríen los criterios vinculantes o precedentes de esta Sala Constitucional del Máximo Tribunal; efectuado una indebida aplicación de una norma o principio constitucional; o producido un error grave en su interpretación; o por falta de aplicación de algún principio o normas constitucionales; lo que será determinado por la Sala en cada caso, siendo siempre facultativo de esta su procedencia.

Precisado lo anterior, observa la Sala que en el escrito de petición constitucional se invoca la vulneración al debido proceso, el derecho a la defensa, la tutela judicial efectiva y el principio de legalidad, sosteniéndose a tal efecto las siguientes delaciones: **1)** Que la Dirección Estadal de Salud de los Trabajadores de Monagas y Delta Amacuro (DIRESAT Monagas y Delta Amacuro), por orden de su Director “*resulta incompetente para imponer sanciones*”. **2)** Que existe “*la REEDITACI[Ó]N del acto administrativo*” prescindiendo de forma absoluta del procedimiento, al violar la “*cosa juzgada administrativa*”.

1) Respecto al primer señalamiento formulado por la entidad de trabajo solicitante relativo a la incompetencia del órgano administrativo, debe precisar esta Sala que en el presente caso la decisión objeto de revisión fue proferida por la Sala de Casación Social, la cual conoció en apelación de una demanda de nulidad contra la providencia administrativa emanada de Dirección Estadal de Salud de los Trabajadores de Monagas y Delta Amacuro, que impuso sanción de multa ante los incumplimientos como empleador a las normas de

salud y seguridad laboral, por lo que a los fines de determinar si el ente emisor del acto ostenta la competencia para tal actuación, debe primeramente la Sala destacar la normativa constitucional y legal aplicable en estos casos de la manera siguiente:

De conformidad con el artículo 87 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, todo patrono debe garantizar a sus trabajadores las condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados y donde el Estado “*adoptará medidas y creará instituciones*” que permitan el control y la promoción de estas condiciones; por lo que en atención a estos lineamientos constitucionales, se dictó la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT), cuyo objeto y ámbito de aplicación (artículo 1) es el de “*1. [e]stablecer las instituciones, normas y lineamientos de las políticas, y los órganos y entes*” que permitan garantizar a los trabajadores y trabajadoras las “*condiciones de seguridad, salud y bienestar en un ambiente de trabajo adecuado y propicio para el ejercicio pleno de sus facultades físicas y mentales, mediante la promoción del trabajo seguro y saludable, la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades ocupacionales, la reparación integral del daño sufrido y la promoción e incentivo al desarrollo de programas para la recreación, utilización del tiempo libre, descanso y turismo social*”, así como el de “*4. [e]stablecer las sanciones por el incumplimiento de la normativa*”, entre otros; cuyo objeto y ámbito es aplicable a toda prestación de servicio personal bajo dependencia por cuenta de un empleador, en el territorio de la República (artículo 4).

En este sentido, en la Ley en referencia se previó que el Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (artículo 12) está conformado en su rectoría: por el Ministerio con competencia en materia de seguridad y salud en el trabajo, en la actualidad el Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo; en su gestión: por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL); en la supervisión o inspección de empresas, establecimientos, explotaciones y faenas: por las Unidades de Supervisión, adscritas a la Inspectoría del Trabajo y las Unidades Técnico-

Administrativas del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL).

Ahora bien, el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), es un instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, creado por Ley como lo dispone el artículo 142 Constitucional y, tiene como finalidad garantizar el cumplimiento del objeto de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (artículos 15 y 17); estableciéndose entre sus competencias (artículo 18) las de “1. [e]jecutar la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”, “6. [e]jercer las funciones de inspección de condiciones de seguridad y salud en el trabajo, estableciendo los ordenamientos y plazos de cumplimiento en caso de violación de la normativa vigente”, “7. [a]plicar las sanciones establecidas en la presente Ley”, entre otras; donde la máxima autoridad es ejercida por el Presidente o Presidenta quien ostenta la representación del Instituto, pudiendo nombrar y destituir personal (artículo 22 numerales 1, 2 y 6), entre ellos a los Directores de las Direcciones Estadales de Salud de los Trabajadores (DIRESAT).

Bajo esta premisa, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, establece como derechos de los trabajadores, el desarrollar sus labores en un ambiente de trabajo adecuado y propicio para el pleno ejercicio de sus facultades físicas y mentales, y que se garanticen condiciones de seguridad, salud, y bienestar adecuadas; como deberes de los empleadores, el de adoptar las medidas necesarias para garantizar a los trabajadores condiciones de salud, higiene, seguridad y bienestar en el trabajo, y; ante el incumplimiento de las normas legales y reglamentarias en materia de seguridad y salud en el trabajo, el empleador estará sujeto a responsabilidades administrativas (infracciones leves, graves y muy graves), penales y civiles (artículos 53, 56, 116 y 117).

En este sentido, el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), cuenta con funcionarios a cargo de la supervisión e inspección a fin de

verificar el cumplimiento de lo establecido en las normas relativas a las condiciones de seguridad, salud y medio ambiente en el trabajo, quienes realizarán las inspecciones en las entidades de trabajo y levantarán el informe respectivo detallando las circunstancias fácticas evidenciadas, los ordenamientos y plazos de cumplimiento en caso de detectar violación de las normativas especiales y, si hubiere lugar, ese Inspector en Seguridad y Salud de los Trabajadores, emitirá el informe que refleje la propuesta sancionatoria que corresponda (artículo 136).

Luego de lo anterior, se procederá con la sustanciación del procedimiento sancionatorio, de acuerdo al artículo 547 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (artículo 647 de la Ley Orgánica del Trabajo derogada), por remisión expresa del artículo 135 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, donde el funcionario adscrito a la Coordinación Regional de Sanciones de la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores (DIRESAT) -ahora Gerencia Estatal de Salud de los Trabajadores (GERESAT)- que corresponda por el territorio, levantará el “*acta de apertura de sanción*” circunstanciada y motivada, teniendo la entidad de trabajo infractora la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa previa notificación, formulando los alegatos que juzgue pertinentes, promoviendo y evacuando las pruebas que estime conducentes, para culminar con una resolución motivada de infracciones administrativas y, en caso de incumplimiento de las normas previstas en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, se le impondrá al empleador la sanción de multa correspondiente.

Finalmente, debe señalarse que dicha providencia administrativa que declare o no con lugar la propuesta de sanción, será dictada por el respectivo Director o Gerente Regional de la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores (DIRESAT) -ahora Gerencia Estatal de Salud de los Trabajadores (GERESAT)-, según el territorio, quien actúa bajo la competencia sancionatoria conferida por Ley al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) (artículo 133), como ente desconcentrado territorial y

funcionalmente a fin de proteger y prevenir sobre las condiciones y medio ambiente de trabajo a los trabajadores a nivel nacional.

Ahora bien, advertido lo anterior debe referir esta Sala cuáles son los actos normativos sub-legales dictados por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), que atribuyeron las competencias en materia de condiciones y medio ambiente de trabajo a la entonces Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores estado Monagas y Delta Amacuro (DIRESAT Monagas y Delta Amacuro), a saber:

i) Providencia administrativa N° 3, acta Nro. 23, de fecha 3 de diciembre de 2004, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 38.556, de fecha 3 de noviembre de 2006, emanada del Directorio del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), en la cual se dispuso que vista la progresiva organización del Instituto a nivel de infraestructura y de personal a los fines de “desempeñar las funciones conferidas por Ley en todo el territorio nacional”, de acuerdo a los “principios de simplicidad, transparencia y cercanía organizativa a los particulares” dispuestos en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se acordó aprobar la desconcentración funcional y territorial “de las competencias sobre condiciones y medio ambiente de trabajo en el área de prevención, salud, seguridad y bienestar” en las Direcciones Estadales de Salud de los Trabajadores (DIRESAT) creadas de acuerdo a la estructura organizativa y funcional aprobada por el Viceministro de Planificación y Desarrollo, en fecha 25 de noviembre de 2004, en razón de lo cual la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores del estado Bolívar, tendría competencia territorial de los estados Amazonas y Delta Amacuro, hasta tanto se crearan las Direcciones Estadales correspondientes.

ii) Providencia administrativa Nro. 103, del 3 de agosto de 2009, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.243, de fecha 17 de agosto de 2009, emanada del ciudadano Jhonny Picone, en su carácter de presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), donde se establece que para lograr *“una más eficaz y eficiente atención a los ciudadanos”* quedan desconcentradas territorial y funcionalmente *“las competencias atribuidas al INPSASEL, según la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo”*, quedando desconcentradas territorial y funcionalmente en la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores de los estado Monagas y Delta Amacuro (DIRESAT Monagas y Delta Amacuro) adscrita al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), con sede en el estado Monagas, designándose al ciudadano Pastor Antonio Colmenarez López como su Director, quien dictó el acto administrativo impugnado en nulidad.

Efectuado el recorrido normativo que antecede, esta Sala indica lo siguiente:

El Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) es un instituto autónomo, ratificada su creación en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, para el control y promoción de las condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo, con potestades sancionatorias por Ley y, ante la existencia a nivel nacional de las Direcciones Estadales de Salud de los Trabajadores (DIRESAT) -ahora Gerencias Estadales de Salud de los Trabajadores (GERESAT)-, es que la decisión cuya revisión se solicita emanada de la Sala de Casación Social, para examinar la relación que los vincula observó la *“desconcentración funcional [y territorial] de las competencias sobre condiciones y medio ambiente de trabajo”* que a estas Direcciones Estadales le fueron transferidas del Instituto indicado mediante actos normativos de rango sub-legal, encontrándose insertas en la estructura de éste como unidades administrativas desconcentradas.

En este sentido, esta desconcentración tiene su fundamento en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que dispone lo siguiente:

“Principio de desconcentración funcional y territorial

Artículo 31. Para el cumplimiento de las metas y objetivos de la Administración Pública se podrá adaptar su organización a determinadas condiciones de especialidad funcional y de particularidad territorial, transfiriendo atribuciones de sus órganos superiores a sus órganos inferiores, mediante acto normativo de conformidad con la presente Ley.

La desconcentración de atribuciones en órganos inferiores de los entes públicos podrá revertirse mediante la modificación o derogación del instrumento jurídico que le dio origen”.

De conformidad con la normativa en precedencia, a nivel de la Administración Pública existe el principio de desconcentración funcional y territorial, para el cumplimiento de metas y objetivos, donde los órganos superiores podrán transferir atribuciones a sus órganos inferiores, mediante actos normativos.

Al respecto, esta Sala en sentencia Nro. 1812, de fecha 20 de octubre de 2006, caso: “Francisco Ramos Marín”, ratificada en fallo Nro. 389, del 14 de mayo de 2014, caso: “Corporación Exxa Internacional, C.A.”, explicó la figura de la desconcentración en los términos siguientes:

“En este orden de ideas, sobre el particular ha señalado el Dr. José Peña Solís (Manual de Derecho Administrativo, Colección de Estudios Jurídicos, Tribunal Supremo de Justicia, N° 5, Vol. II, p. 333), que la desconcentración se caracteriza así:

1) Es una fórmula organizativa que permite transferir la competencia (dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial), de un órgano superior que la tiene previamente asignada (Tribunal Supremo de Justicia) a un órgano inferior (Dirección Ejecutiva de la Magistratura), con la finalidad de optimizar el funcionamiento de la Administración.

2) La transferencia o traslado de competencia está fundamentado en un instrumento normativo que puede ser de rango legal o sublegal. (...)

3) De otro lado, por cuanto el traslado de competencia derivado de la desconcentración se hace mediante un instrumento normativo, la misma tiene carácter permanente, razón por la cual se transfieren todos los atributos de esas competencias, en cuanto a sus atribuciones. Lo anterior trae como consecuencia que las competencias transferidas no resulten susceptibles de revocación por parte del órgano superior, y la única forma en que puedan ser modificadas, es a través de la modificación de dicho instrumento normativo, por quien lo creó. (...)

4) Como quiera que la transferencia de competencia se efectúa entre un órgano superior (Tribunal Supremo de Justicia) y un órgano inferior (Dirección Ejecutiva de la Magistratura) la relación está presidida por el principio de jerarquía.

A lo anterior habría que agregar que los órganos desconcentrados pueden gozar de autonomía presupuestaria, administrativa, financiera o de gestión, conforme a lo previsto en el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Este mismo dispositivo legal, establece que existe control jerárquico por parte del superior sobre el órgano desconcentrado respecto de aquellas atribuciones de dirección que no se les haya transferido y ejercerá control que especialmente se determine sobre el ejercicio de las atribuciones transferidas.”

(...Omissis...)

*En opinión de la Sala, en los órganos desconcentrados, existe un menor grado de subordinación, por cuanto a éstos se les ha transferido el ejercicio de la competencia y de forma permanente, lo que implica un mayor grado de autonomía respecto al órgano superior en cuya estructura se encuentra inserto, y precisamente se adopta dicha técnica de **desconcentración para que el órgano pueda actuar la competencia con mayor libertad y eficacia, sin que deba estar recibiendo instrucciones y ordenes del superior para poder ejercer su competencia. De allí que los funcionarios que actúan por el órgano***

desconcentrado sean directamente responsables del ejercicio de la competencia que tiene atribuida (véase artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública), sin menoscabo de los controles que ejerce el superior en cuanto al ejercicio de esa competencia (verbigracia, aprobación de memoria y cuenta, de planes y proyectos).

En contraposición a esto, el órgano que no es desconcentrado, ejerce una competencia que corresponde al superior por cuanto no le ha sido transferida, y por tanto, actúa la competencia bajo órdenes e instrucciones del superior, quien en definitiva es el responsable por el ejercicio de la misma y puede avocarse a ejercer la competencia que actúa ordinariamente el órgano inferior, lo cual no puede ocurrir cuando se trata de un órgano desconcentrado, pues para que el superior pueda actuar la competencia del órgano desconcentrado requiere que ésta retorne a él, mediante un acto normativo de igual o superior rango que el que la transfirió. (...)

Conforme a lo anterior, tratándose de un órgano que ejerce una función administrativa, inserto dentro de la estructura organizativa del Tribunal Supremo de Justicia como máxima autoridad del Poder Judicial, el control por excelencia es el de jerarquía. Sin embargo, el hecho de que haya una relación de jerarquía, no supone que el órgano controlado no tenga autonomía frente al que ejerce el control, como antes lo apuntó este fallo” (Subrayado del texto y negrillas de esta Sala).

Conforme a lo establecido por esta Sala en la sentencia parcialmente transcrita *supra*, la transferencia o traslado de competencias derivada de la desconcentración, se realiza con la finalidad de optimizar el funcionamiento de la Administración y está fundamentado en un instrumento normativo que puede ser de rango legal o sublegal, con carácter permanente, comportando la transferencia de ejercicio de todos los atributos de esas competencias, salvo la modificación de dicho instrumento normativo por quien lo creó, estando la relación presidida por el principio de jerarquía sobre el ejercicio de las atribuciones transferidas, pero teniendo el órgano desconcentrado libertad y eficacia en su actuación respecto al órgano superior en cuya estructura se encuentra inserto.

Ahora bien, con motivo de los elementos normativos referidos *ut supra* y atendiendo al criterio sobre el principio de la desconcentración indicado, esta Sala en el presente caso determina lo siguiente:

1. El Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) creó la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro (DIRESAT Monagas y Delta Amacuro) y nombró a su Director Estatal, desconcentrando territorial y funcionalmente sus competencias legales, por actos normativos publicados en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (*Cfr.* Providencias administrativas N° 3, acta Nro. 23, de fecha 3 de diciembre de 2004, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 38.556, del 3 de noviembre de 2006 y; Nro. 103, de fecha 3 de agosto de 2009, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.243, del 17 de agosto de 2009).

2. El Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) atribuyó las competencias que la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo le confieren, a la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro (DIRESAT Monagas y Delta Amacuro), entre las que se encuentran la de aplicar sanciones por el incumplimiento del empleador a las normativas contenidas en la referida Ley, su Reglamento y Normas Técnicas (artículos 18, numeral 7 y 133 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo).

3. La Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores de Monagas y Delta Amacuro (DIRESAT Monagas y Delta Amacuro) del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), a través de su Director, al dictar el acto administrativo de imposición de sanción de multa ejerció la atribución que le fue transferida (*Cfr.*

Providencias administrativas N° 3, acta Nro. 23, de fecha 3 de diciembre de 2004, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 38.556, del 3 de noviembre de 2006 y; Nro. 103, de fecha 3 de agosto de 2009, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.243, del 17 de agosto de 2009).

4. La competencia que ejerce la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro (DIRESAT Monagas y Delta Amacuro) es de carácter permanente en el estado Monagas (*Cfr.* Providencia administrativa Nro. 103, de fecha 3 de agosto de 2009, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.243, del 17 de agosto de 2009).

5. Se encuentra presente la relación de jerarquía del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), que goza de autonomía.

6. El acto administrativo que dictó la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores de Monagas y Delta Amacuro (DIRESAT Monagas y Delta Amacuro), en ejercicio de sus competencias, es recurrible en vía administrativa a través de los recursos administrativos previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a saber, el recurso de reconsideración ante el funcionario que lo dictó, siendo el recurso jerárquico competencia del Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL).

A tal efecto, con fundamento en las normas que rigen la materia especial de prevención, salud y seguridad laborales, lo cual incluye el aspecto sancionatorio y, los actos normativos dictados por el Instituto en referencia, considera esta Sala que la sentencia de la Sala de Casación Social analizó correctamente el asunto sometido a su estudio al declarar

improcedente la denuncia formulada por la apelante, determinando que la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro (DIRESAT Monagas y Delta Amacuro) del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), tiene la “*competencia por la materia y por el territorio y un Director el cual actuó ajustado a las funciones que le fueron conferidas*”, para imponer sanción de multa a la entidad de trabajo accionante en nulidad, que incumplió con las normativas de prevención, salud y seguridad establecidas en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

Debiendo destacar esta Sala, el planteamiento de la solicitante en revisión en pretender, que esos expedientes sean enviados a la sede de la presidencia del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), en la ciudad de Caracas, para que el Presidente proceda a dictar la providencia administrativa sancionatoria respectiva, lo cual sería contrario a las metas y objetivos de la Administración Pública y a los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, transparencia, cercanía organizativa a los particulares y desconcentración funcional y territorial, contenidos en los artículos 10, 22 y 31 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, toda vez que, deben evitarse los retardos en los procedimientos, procurar disminuir el gasto público, evitar los gastos innecesarios de traslado a las partes y la saturación de los Tribunales Superiores del Trabajo del Área Metropolitana de Caracas ante los recursos de nulidad que se interpongan.

La Sala concluye, que ostentando el Director de la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro (DIRESAT Monagas y Delta Amacuro) adscrita al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) la potestad para sancionar e imponer multas, actuando ajustado a la atribución legal que le fue conferida a dicha Dirección Estatal por el Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), con observancia al principio de legalidad de la función administrativa (artículo 137 Constitucional) por el cual “[a] *las atribuciones de los*

órganos que ejercen el Poder Público (...) deben sujetarse las actividades que realicen”, la imposición de la sanción pecuniaria por la cantidad de dos millones quinientos diecinueve mil doscientos ochenta y seis bolívares con cero céntimos (Bs. 2.519.286,00) a la entidad de trabajo Granjas la Caridad C.A. (GRALACA) -solicitante de la revisión- se efectuó bajo la competencia legalmente conferida resultando improcedente el alegato de incompetencia formulado. Así se establece.

2) Por otro lado, la parte actora en la solicitud de revisión denuncia, que la Dirección Estadal de Salud de los Trabajadores de Monagas y Delta Amacuro (DIRESAT Monagas y Delta Amacuro) del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), inició una investigación en la sede de la entidad de trabajo bajo el expediente Nro. MON-31-IN-09-150, no obstante, asignó otros números de expedientes para dictar una primera providencia administrativa que declara sin lugar y, un segundo acto administrativo donde impone la sanción de multa sobre el mismo caso y sin darle la oportunidad de cuestionar las copias certificadas del expediente ya decidido. En este sentido, indicó la sentencia sujeta a revisión, que se trataban de dos actos diferentes, siendo que -a juicio de la solicitante- la administración reeditó el acto administrativo, prescindiendo de forma absoluta del procedimiento, al violar la cosa juzgada administrativa.

Al respecto, la sentencia de la Sala de Casación Social objeto de análisis constató que sobre la entidad de trabajo accionante en nulidad se tramitaron dos procedimientos sancionatorios con consecuencias distintas, indicando lo siguiente:

a) El expediente donde se dictó la providencia administrativa Nro. 012/2011, del 28 de marzo de 2011, le fue asignado el Nro. USMON/012/2011 con motivo a la *“propuesta de sanción presentada en fecha 08/02/2011, por la funcionaria Elimar Acosta, adscrita a la Diresat Monagas y Delta Amacuro”* con *“ACTA DE APERTURA”* de fecha 9 de febrero de

2011, determinándose que la entidad de trabajo sí mantenía en funcionamiento el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, motivo por el cual declaró sin lugar la sanción.

b) El expediente donde se dictó la providencia administrativa Nro. 031/2011, del 3 de agosto de 2011, que declara con lugar la propuesta de sanción objetada en nulidad, le fue asignado el Nro. USMON/026/2011 en virtud del *“informe de [p]ropuesta de [s]anción, presentado en fecha 25/03/2011, ante la Unidad de Sanción adscrita a la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores Monagas y Delta Amacuro, por la funcionaria Elimar Acosta, perteneciente a la Coordinación Regional de Inspección de la DIRESAT Monagas y Delta Amacuro”* con *“ACTA DE APERTURA”* de fecha 12 de abril de 2011, siendo los motivos que originaron el acto y que fueron decididos como incumplimientos los relativos a *“no elaborar e implementar el Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo, por no impartir a los trabajadores y trabajadoras formación teórica y práctica, suficiente, adecuada y en forma periódica, para la ejecución de las funciones inherentes a su actividad y el uso de equipos de protección personal, al no garantizar todos los elementos de saneamiento básicos en los puestos de trabajo y en las áreas adyacentes a los mismos; por no identificar, evaluar y controlar las condiciones y medio ambiente de trabajo que puedan afectar tanto la salud física como mental de los trabajadores y trabajadoras en el centro de trabajo, y por no organizar los sistemas de atención de primeros auxilios, transporte de lesionados, atención de emergencias y planes de contingencia”*.

Así las cosas en cuanto al trámite procesal realizado por el ente administrativo, observa la Sala que ante la investigación de incumplimientos a las normativas de seguridad y salud laboral, el Inspector en Seguridad y Salud de los Trabajadores dictó dos informes de propuesta de sanción basados en incumplimientos distintos, motivo por el cual el funcionario adscrito a la Coordinación Regional de Sanciones de la *“DIRESAT Monagas y Delta Amacuro”* asignó números de expedientes a cada procedimiento sancionatorio con las mismas copias certificadas de las actuaciones relativas a la fase contentiva de inspecciones, no resultando violatorio del debido proceso y derecho a la defensa pues, como lo determinó

la decisión sujeta a revisión, en cada expediente sancionatorio “*la empresa fue debidamente notificada y consignó escrito de alegatos y defensas [y] promovió pruebas*”.

Ahora bien, sobre el acto reeditado, esta Sala en las sentencias Nros. 0946, 0967, 0993 y 0293 de fechas 11 de julio de 2002, 1° de julio de 2009, 9 de agosto de 2017 y 8 de marzo de 2018, casos: *Francisco Casas Ocando, Diversiones Las Vegas 2011-A, C.A., Federación de Colegios de Contadores Públicos de Venezuela y Corporación Candyven, C.A.*, respectivamente, expuso lo siguiente:

“Realizadas las consideraciones anteriores, es necesario para esta Sala entrar a analizar la figura de la reedición del acto administrativo, a los fines de determinar si la Resolución de Imposición de Sanción y Determinación de Intereses Moratorios Nro. SNAT/INTI/GRTICERC/DR/ACOT/RET/2014/ 1417 de fecha 21 de mayo de 2014, notificada el 8 de junio de 2015, constituye una reproducción de las Resoluciones Nros. SNAT/INTI/ GRTI/CE/DSA-R/2012-380 antes referida, y la “Resolución SNAT/INTI/ GRTI/CE/DSA-R/2012-092 de fecha 30 de abril de 2012”. A tal efecto se observa lo siguiente:

En sentencia Nro. 952 de fecha 18 de agosto de 1997, dictada por la Sala Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, la cual se mantiene vigente por no contrariar los postulados contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se sostuvo respecto de los actos reeditados que:

‘La reedición de un acto es un mecanismo que se ubica dentro de la esfera de la desviación de poder, por cuanto a través del mismo se dicta un nuevo acto por una autoridad pública que se presenta idéntico en su contenido y finalidad a uno precedentemente dictado por la misma autoridad, o por otra de su propia esfera de competencias, cuyo objetivo se presume constituido por la intención del órgano autor del acto de reafirmar el contenido de su decisión originaria, cuando ya han operado los mecanismos para el ejercicio del control de la legitimidad ante el órgano competente.

Los supuestos generales para que se realice la reedición del acto están constituidos por: 1. Es dictado un acto idéntico o semejante en sus elementos esenciales a un acto precedente, que ha sido impugnado o cuya eficacia ha sido suspendida o se encuentra en curso de serlo; 2. A través del nuevo acto se trata de eludir el control del juez sobre el acto originario

o desconocer la protección que el mismo le ha otorgado o puede otorgarle al administrado.

En general se estima en la doctrina de avanzada que se tendrá como el mismo acto objeto de un recurso contencioso-administrativo originario que hubiese sido objeto de suspensión o de nulidad, a los actos posteriores de la Administración, que conserven en esencia su mismo contenido, objeto y finalidad y se destinen a los mismos sujetos’.” (Destacado del texto).

De la sentencia citada se desprende, que para que se considere reeditado el acto, debe ser dictado por la misma autoridad que lo emitió o por alguna otra competente y su objeto, contenido y finalidad deben ser semejantes en su esencia, vale decir, debe existir identidad entre los actos de que se trate.

En este sentido, determina esta Sala que en el caso *sub examine* los incumplimientos a las normas de salud y seguridad laboral analizados y decididos en cada providencia administrativa no se encuentran discutidos ni sancionados repetidamente en el otro acto administrativo; el objeto, contenido y finalidad de los actos administrativos no eran semejantes en su esencia, no existía identidad entre los mismos, por lo que no hubo reedición del acto administrativo en aplicación de la interpretación jurisprudencial de este Máximo Tribunal citada *supra*, ni la consecuente violación a la cosa juzgada administrativa, pues como recalcó la sentencia de la Sala de Casación Social “*si bien es cierto que existen dos propuestas de imposición de sanciones contra la empresa Granjas La Caridad, C.A., las mismas no guardan relación, en cuanto a los motivos que llevaron a la funcionaria encargada a levantar los respectivos informes de propuesta de sanción en contra de la empresa descrita anteriormente, por tanto, no existe la alegada cosa juzgada administrativa prevista en el artículo 19 numeral 2° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual establece que serán nulos aquellos actos cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, en virtud de que, si bien es cierto que ambos actos administrativos se encontraban*

relacionados con la misma empresa, los mismos no versan sobre el mismo incumplimiento”, de lo que se evidencia que el análisis efectuado por la decisión sujeta a revisión se encuentra ajustado a derecho. Así se establece.

Por los motivos expuestos, esta Sala considera que la sentencia sujeta a revisión no viola ni menoscaba derechos y garantías constitucionales, por el contrario respeta las formas procesales como garantía del orden público, del debido proceso, de la tutela judicial efectiva y de los derechos constitucionales de las partes. (Cfr. Sentencias de esta Sala Nros. 1105 del 7 de junio de 2004 y 418 del 7 de abril de 2015).

En consecuencia, visto que no se da ninguno de los supuestos para que proceda la revisión constitucional, esta Sala, de conformidad con las motivaciones antes expuestas, declara que no ha lugar la solicitud de revisión de la sentencia N° 1051 proferida por la Sala de Casación Social de este Tribunal Supremo de Justicia, el 6 de noviembre de 2013, con ocasión a la demanda de nulidad que interpuso la hoy solicitante de la revisión constitucional. Así se decide.

V

DECISIÓN

Por las razones que anteceden, este Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la Ley, declara: **NO HA LUGAR** la solicitud de revisión presentada por el abogado Jesús Joaquín Campos Gómez, actuando con el carácter de apoderado judicial de la sociedad mercantil **GRANJAS LA CARIDAD C.A. (GRALACA)**, de la sentencia emitida por la Sala de

Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia N° 1051, dictada el 6 de noviembre de 2013.

Publíquese, regístrese y archívese el expediente.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Sesiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 25 días del mes de noviembre de dos mil veintidós (2022). Años: **212°** de la Independencia y **163°** de la Federación.

La Presidenta,

GLADYS MARÍA GUTIÉRREZ ALVARADO

La Vicepresidenta,

LOURDES BENICIA SUÁREZ ANDERSON

Los Magistrados,

LUIS FERNANDO DAMIANI BUSTILLOS
Ponente

TANIA D'AMELIO CARDIET

MICHEL ADRIANA VELÁSQUEZ GRILLET

El Secretario,

CARLOS ARTURO GARCÍA USECHE

Exp. N° 2015-001429

LFDB/