



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

### Ponencia del Magistrado **Dr. CARLOS ALEXIS CASTILLO ASCANIO**

En la demanda de nulidad conjuntamente con la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo, interpuesto por la sociedad mercantil **GHELLA S.P.A.**, representada judicialmente por los abogados Gustavo Gudiño Montilla, Anderson Rivas Piñero, César Arraiz Montilla, Julio César González, Juan Vicente Quintana Contrera, Onella Isabel Padrón Álvarez, Vannesa Ochoa, Hernnan Flores, Alizabeth Quintana Padrón, Magy Daniel Ghannam, Pedro Dos Ramos Dos Santos, Armando Galindo Subero, Luis Barranco La Grutta, Freddy Barranco La Grutta, Reinaldo Rodríguez Sojo, Juan Manuel Nunes, Jhon Morao Rivero, Ysrael Castro Motavan y Andrés Eloy Blanco, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo los Nros 69.322, 158.103, 155.853, 155.868, 107.703, 107.707, 139.029, 67.755, 151.402, 31.061, 69.324, 69.323, 5.758, 67.386, 93.186, 50.667, 74.14, 78.879 y 158.595 respectivamente, contra el acto administrativo de efectos particulares contenido en la **CERTIFICACIÓN N° 0338-2012** dictado en fecha 16 de enero de 2012, por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) a través de la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores de Guárico y Apure (DIRESAT- GUÁRICO Y APURE), representada judicialmente por el abogado Luis Felipe Flores Suárez, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el Nro 116.008, que estableció que el ciudadano **HÉCTOR JOSÉ GARCÍA**, titular de la cédula de identidad Nro V-15.081.787, sin representación judicial en autos, sufrió un accidente de trabajo, que le ocasionó: hematoma poplíteo izquierdo traumático complicado que ameritó amputación supra poplíteo de su miembro inferior

izquierdo que produce al trabajador una discapacidad total permanente para el trabajo habitual; el Tribunal Superior Tercero (3°) del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Guárico, con sede en Valle de la Pascua, declaró en fecha 16 de septiembre de 2019, sin lugar la demanda de nulidad y, en consecuencia, ordenó la notificación de la Procuraduría General de la República Bolivariana de Venezuela.

La remisión a esta Sala de Casación Social se efectuó en razón del recurso de apelación que interpuso oportunamente la representación judicial de la parte recurrente, en fecha 18 de diciembre de 2019, el cual fue oído en ambos efectos mediante auto de fecha 21 de junio de 2022, contra el fallo dictado por el Tribunal Superior Tercero (3°) del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Guárico, con sede en Valle de la Pascua, de fecha 16 de septiembre de 2019, que declaró sin lugar la acción de nulidad y en consecuencia confirmó el acto administrativo impugnado.

La parte recurrente presentó su escrito de fundamentación ante el Juzgado Superior Tercero (3°) del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Guárico, con sede en Valle de la Pascua, de forma anticipada en fecha 27 de febrero de 2020.

En fecha 11 de agosto de 2022 se dio cuenta en Sala, asignándose el conocimiento de la causa al Magistrado **Dr. CARLOS ALEXIS CASTILLO ASCANIO**, quien con tal carácter suscribe la presente decisión.

En esa misma oportunidad, y conforme al artículo 92 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se fijó un lapso de diez (10) días de despacho para que la parte recurrente consignara la fundamentación del recurso de apelación interpuesto.

Concluida la sustanciación del recurso ejercido y cumplidas como han sido las formalidades legales, pasa esta Sala de Casación Social a pronunciarse sobre la apelación sometida a su conocimiento, con base a las siguientes consideraciones:

## **CAPÍTULO I**

### **ANTECEDENTES**

Mediante escrito de fecha 14 de junio de 2012, el abogado César Arraiz Montilla actuando en su carácter de apoderado judicial de la sociedad mercantil Ghella S.P.A, interpuso demanda contencioso administrativa de nulidad, contra el acto administrativo de efectos particulares contenido en la Certificación de Accidente de Trabajo N° 0338-2012 dictada en fecha 16 de enero de 2012, por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) a través de la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores del estado Guárico y Apure (GERESAT GUÁRICO Y APURE), en la cual certificó que el ciudadano Héctor José García, titular de cédula de identidad Nro. V-15.081.787 sufrió un accidente de trabajo, que conllevó a la amputación supra poplítea de su miembro inferior izquierdo.

Quien recurre sostiene, que se prescindió absolutamente del procedimiento administrativo, al no tener su representado conocimiento sobre el procedimiento llevado a cabo y los pasos conforme a la ley para dictar dicho acto. Aunado a ello, señala que no consta en modo alguno la notificación del inicio del procedimiento, y que de haberse notificado conforme a la ley se hubiera otorgado un lapso de diez (10) días para exponer los alegatos y consignar las pruebas correspondientes; pero al no existir tal procedimiento no se notificó, ni se concedió los plazos de ley, violentando de esta manera el derecho a la

defensa de su representada, de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Asimismo, manifiesta que se violentó lo dispuesto en la norma contenida en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al no constar en el expediente el informe o acta de investigación del supuesto accidente de trabajo, el padecimiento y la discapacidad del trabajador -previa notificación-, la evaluación médica del ex trabajador y los demás elementos o documentos con los que se ha debido integrar el expediente.

Por otra parte, denuncia el vicio de incompetencia manifiesta indicando que los médicos Haydeé Rebolledo y Luis Jiménez no son competentes para dictar los actos administrativos denominados “Certificaciones Nros: 0105-2010, 0189-2011 y 0338-2012”, de fechas 1° de julio de 2010, 25 de enero de 2011 y 16 de febrero del 2012 respectivamente, en virtud que el competente es el Presidente del INPSASEL.

En razón de lo antes expuesto, considera que el acto que pretende impugnar adolece del vicio de falso supuesto de hecho y se encuentra viciado de nulidad absoluta, de conformidad con lo previsto en los numerales 1 y 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concordancia con lo pautado en los artículos 25 y 49 de la Constitución Nacional.

## **CAPÍTULO II**

### **DE LA SENTENCIA APELADA**

El Juzgado Superior Tercero (3°) del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Guárico, con sede en Valle de la Pascua, en fecha 16 de septiembre de 2019, dictó sentencia de mérito declarando sin lugar la demanda de nulidad, con base en los siguientes razonamientos:

(...) Vistos los argumentos argüidos por la representación judicial de las (sic) recurrente y recurrida, pasa éste Juzgado a delimitar la pretensión en los siguientes términos:

Se evidencia que la parte accionante delata un (1) vicio que considera producen (sic) la nulidad de los actos emitidos por la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores Guárico y Apure invocando: (1) La Prescendencia Total y Absoluta del Procedimiento por una mala narración de los hechos (desconocen el procedimiento, no los notificaron por lo que se pretende impugnar la certificación con la que se violento (sic) de manera flagrante el derecho a la defensa de su representada...de conformidad con el artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en ningún momento el INPSASEL notifico (sic) a la empresa sobre la apertura de algún procedimiento administrativo... también se incurrió en la violación de la norma contenida en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En este sentido se precisa establecer, que en materia de higiene y seguridad en el trabajo, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, dispone en su artículo 18, numerales 14, 15, 16 y 17, que corresponde al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laboral, investigar los accidentes y las enfermedades ocupacionales, estableciendo las metodologías necesarias para ser aplicadas; calificar el origen ocupacional de la enfermedad o del accidente; elaborar los criterios de evaluación de discapacidad a consecuencia de los accidentes de trabajo y las enfermedades ocupacionales y dictaminar el grado de discapacidad del trabajador o trabajadora, tal y como ha establecido la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia en reiteradas sentencias.

De esta manera, el procedimiento para la calificación de un accidente o enfermedad como de origen ocupacional, debe atender al artículo 76 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, el cual prevé:

*“...Artículo 76.- El Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, previa investigación, mediante informe calificará el origen del*

*accidente de trabajo o de la enfermedad ocupacional. Dicho informe tendrá el carácter de documento público.*

*Todo trabajador o trabajadora al que se le haya diagnosticado una enfermedad ocupacional, deberá acudir al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales para que se realicen las evaluaciones necesarias para la comprobación calificación y certificación del origen de la misma...” (Negrillas del Tribunal).*

De la norma transcrita, se colige que la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, establece un procedimiento administrativo que no se encuentra estructurado sobre la base del principio del contradictorio del que emane un acto administrativo de naturaleza sancionatoria, sino que el procedimiento contemplado lo que persigue es la determinación del origen ocupacional o no de una enfermedad o accidente, acto que sólo podrá dictarse previo a la ejecución por parte del organismo respectivo de un procedimiento que conlleve una investigación, mediante informe, que reflejen las evaluaciones necesarias para la comprobación, calificación y certificación del origen de la patología presentada por el trabajador o trabajadora.

Al respecto la misma Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado que en la práctica, dicha investigación está a cargo del Departamento de Higiene y Seguridad y Ergonomía de la Dirección Regional de Salud de los Trabajadores (DIRESAT) de cada región, el cual además de estar conformado por un equipo multidisciplinario de profesionales una vez realizada la investigación, el experto procederá a establecer el carácter ocupacional o no de la enfermedad a través de la certificación médico ocupacional respectiva (sic), y en los casos donde no se aplique exactamente el procedimiento legalmente establecido, no se estaría en presencia de un vicio de nulidad absoluta del acto, sino de uno de nulidad relativa, el cual, por vía de consecuencia, sólo puede ser revocado de oficio, cuando dicho acto no haya creado derechos subjetivos en cabeza de los particulares.

Con base a lo que antecede, en el presente asunto, se observa que se realizó solicitud de investigación de origen por Accidente (sic) de trabajo por parte del trabajador afectado (parte interesada); se asignaron ordenes de trabajo Nros° GUA-09-0465-GUA-10-0026 a los funcionarios Jairo Muñoz, titular de la cédula de identidad N° V-16.270.552, y Adriana Gutiérrez titular de la cédula de identidad N° V-14.672573, en fechas 10-12-2009 -25-02-2010 se realizaron investigaciones en la sede de la empresa, siendo debidamente notificada en la persona de los ciudadanos Enderson Bozo, titular de la cédula de identidad N° V-14.211.267 en su condición de Supervisor de Seguridad Industrial y Anibal Pinto titular de la cédula de identidad N° V-11.122.485 en su condición de Inspector de Seguridad. Se dejó constancia en dicho instrumento del informe de investigación que la investigación (sic) se

apoyó en los datos suministrados por la propia empresa GHELLA, S.p.A., C.A determinando con el accidente investigado [que] si cumple con la definición de lo establecido en el artículo 69 de la LOPCYMAT. Por lo cual este sentenciador concluye que una vez abierto el procedimiento administrativo respectivo, la empresa tenía conocimiento del mismo, tal como se evidencia que se realizó investigación en la sede de la empresa, y que tuvo la oportunidad de defenderse y aportar sus pruebas dentro del procedimiento administrativo llevado a cabo por la Administración. Por lo cual, se desprende que la Administración cumplió cabalmente con el procedimiento administrativo establecido y respetó las garantías del administrado y su derecho a la defensa, razón por la cual considera que el acto administrativo no vulnera el derecho a la defensa consagrado en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, capaz de afectar de nulidad absoluta [d]el procedimiento. Así se decide.

En relación con que la administración incurrió en falso supuesto de hecho, se advierte que tal y como precisó este Juzgado en la Primera (sic) denuncia, visto que en la certificación se concluyó que el padecimiento del trabajador constituye un accidente de Trabajo (sic) sobrevenido con ocasión y en la realización del Trabajo (sic) aunado a la evaluación médica realizada por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laboral (sic), se tiene por demostrada la existencia del accidente padecido por el trabajador y el origen del mismo, encontrándose implícita en dicha certificación la relación de causalidad entre el Accidente (sic) y la actividad desempeñada, motivo por el cual se ratifica la improcedencia de lo alegado en atención a los vicios denunciados. Así se establece

Analizadas como han sido en su totalidad las denuncias planteadas este tribunal vista la improcedencias de las mismas. Declara Sin lugar el presente recurso de nulidad interpuesto por la Empresa GHELLA, S.p.A., en contra de la DIRECCIÓN ESTADAL DE SALUD DE LOS TRABAJADORES DE GUARICO (sic) Y APURE ADSCRITO AL INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, SALUD Y SEGURIDAD LABORAL (sic) (INPSASEL) (órgano emisor del acto administrativo de certificación 0338-12 de fecha 16-01-2012). ASÍ SE DECIDE.

#### DISPOSITIVA

Con base a los razonamientos anteriormente expuestos, este Tribunal Superior Tercero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado (sic) Guárico, Administrando Justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela y por Autoridad de la Ley, declara: PRIMERO: Competente para conocer y decidir el presente recurso SEGUNDO: SIN LUGAR la acción de nulidad interpuesta por la Empresa GHELLA, S.p.A., C.A ., en contra de la DIRECCIÓN ESTADAL DE SALUD DE LOS TRABAJADORES DE GUARICO (sic) Y APURE ADSCRITO AL INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, SALUD Y SEGURIDAD LABORAL (sic) (INPSASEL)

(órgano emisor del acto administrativo de certificación (sic) 0338-12 de fecha 16-01-2012); TERCERO: No se condena en costas.

Se ordena notificar de la presente decisión a la Procuraduría General de la República, de conformidad con el artículo 98 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en el entendido que una vez se consigne en el expediente la notificación de la Procuraduría, se comenzará a computar el lapso de suspensión de ocho (08) días hábiles y una vez vencidos éstos, el lapso de cinco (5) días hábiles para el ejercicio de los recursos legales pertinentes, conforme a lo establecido en el artículo 87 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. (Mayúsculas y cursivas del original).

### CAPÍTULO III

#### FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

La parte recurrente, formuló su apelación bajo las siguientes consideraciones:

En la presente demanda Contencioso (sic) Administrativo (sic) de Nulidad (sic), además de los vicios de que adolecen estos actos administrativos de manera recurrente (prescindencia total y absoluta de procedimiento o en su defecto violación del debido proceso y derecho a la defensa, y de incompetencia que ratificamos la petición que sean declarados CON (sic) lugar por esta Sala), se manifestó en la audiencia el falso supuesto de hecho que también estamos delatando, toda vez que en las investigaciones realizadas por el INPSASEL que constan en autos, por demás viciadas por no tener asistencia legal mi representada, solo aparece lo declarado o afirmado por el que pretende ser el tercero beneficiario del acto (**HÉCTOR JOSÉ GARCÍA**), siendo que en todas las investigaciones que realiza el INPSASEL, éste se hace acompañar de trabajadores o personas que rinden testimonio o declaración sobre los supuestos hechos ocurridos, de las que parten para establecer lo supuestamente sucedido; pues bien, en ningún momento hubo afirmación por parte de personas distinta[s] al ciudadano tercero beneficiario de haber ocurrido el supuesto y negado accidente, por ende partió de un falso supuesto de hecho para establecer que el padecimiento que tuvo el tercero beneficiario, que culminó, LAMENTABLEMENTE, con la amputación del miembro inferior, con la



génesis de un supuesto y negado accidente de trabajo durante una jornada laboral de mi representada.

*(omisis)*

Por lo antes expuesto, pido se declare con lugar la presente apelación y se ordene lo conducente. Es todo (sic). (Negrillas, mayúsculas y resaltado del original).

#### **CAPÍTULO IV**

#### **DE LA COMPETENCIA**

Con el propósito de examinar la competencia de esta Sala, para decidir el recurso de apelación sometido a su conocimiento, es preciso señalar que, la Sala Plena de este Alto Tribunal en sentencia Nro 27 del 26 de julio de 2011 (caso: *Agropecuaria Cubacana C.A.*), dejó sentado que corresponde a los órganos jurisdiccionales con competencia en materia laboral, conocer las causas cuyas pretensiones se deriven contra los actos administrativos dictados por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), *“pues lo relevante para determinar cuál es el juez natural que ha de conocer este tipo de pretensiones no es la naturaleza del órgano del cual emana sino la naturaleza jurídica de la relación”* y, destacándose la *“importancia de que la jurisdicción laboral conozca de las controversias que se deriven del hecho social trabajo y el entramado de relaciones jurídicas que del mismo derivan, por la relevancia que tiene en el Estado Social de Derecho y de Justicia”*, así como fundamentado esencialmente, en la Disposición Transitoria Séptima de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, que establece los criterios atributivos de competencia en esta materia.

Conteste con la referida Disposición Transitoria, los Tribunales Superiores del Trabajo son competentes -mientras se crea la jurisdicción especial del Sistema de Seguridad Social- para decidir, en primera instancia, las demandas de nulidad contra actos administrativos conforme a dicha ley; y contra sus decisiones, se oirá recurso de apelación ante esta Sala de Casación Social.

En consecuencia, esta Sala asume la competencia para conocer del recurso de apelación interpuesto en el caso bajo estudio. **Así se declara.**

## CAPÍTULO V

### CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

La parte accionante presentó la fundamentación del recurso de apelación con anticipación a los diez (10) días que establece el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Sin embargo, conforme a los criterios sentados por este Alto Tribunal con relación al tratamiento que debe darse a las apelaciones, así como su fundamentación, realizadas en forma anticipada (sentencias Nro. 160 del 01 de junio de 2000, caso: *Jesús Ramón Valero Ibarra*, de esta Sala de Casación Social; y sentencias Nros. 2234 del 9 de noviembre de 2001, caso: *Horst Alejandro Ferrero Kellerhoff*; y la 1350 del 5 de agosto de 2011, caso: *Desarrollo de las Américas, C. A.*, de la Sala Constitucional), se considera que se está en presencia del interés inmediato de la parte afectada para recurrir ante la Alzada, por lo que debe considerarse válido el ejercicio de la impugnación.

En consecuencia, esta Sala procede a declarar tempestiva la fundamentación de la apelación interpuesta en fecha 27 de febrero de 2020, por la representación judicial de la parte apelante. **Así se declara.**

Ahora bien, en relación a las denuncias planteadas por la parte recurrente en su escrito de fundamentación de la apelación, se observa que se delata una serie de vicios relacionados con el acto administrativo atacado a través del recurso de nulidad ante la primera instancia. En razón de ello, es menester para esta Sala aclarar que estamos ante un segundo grado de jurisdicción, que se encuentra regido por el principio dispositivo; la facultad que tiene esta Alzada es la revisión de la legalidad del fallo dictado por el Tribunal *a-quo*, es por ello, que es deber del recurrente exponer de forma clara y precisa los errores o vicios cometidos por el Juzgado en la sentencia de mérito; y no hacer una reproducción de los argumentos expuestos en el libelo de la demanda, pues ello será lo que permita definir los perfiles de la pretensión impugnatoria de quien solicita el análisis o la revisión de la sentencia.

En ese sentido, observa esta Sala que los fundamentos de apelación relativos a los vicios de falso supuesto de hecho y prescindencia total y absoluta del procedimiento, recaen sobre el acto administrativo dictado por el INPSASEL, existiendo un pronunciamiento previo por parte del Tribunal de la primera instancia. Y visto que, el recurrente no ejerce dicho recurso en contra de la sentencia de fecha 16 de septiembre de 2019, emanada del Tribunal Superior Tercero (3°) del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Guárico, con sede en Valle de la Pascua, esta Alzada en esta fase del proceso se encuentra imposibilitada de emitir pronunciamiento respecto a los puntos de apelación *supra* mencionados, en consecuencia no tiene materia sobre el cual pronunciarse. **Así se decide.**

No obstante lo anterior, el recurrente ratifica el vicio de **incompetencia manifiesta**, al considerar que el funcionario adscrito a la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores Guárico y Apure; es manifiestamente incompetente para dictar la Certificación Nro. 0338-2012 de fecha 16 de enero de 2012, en la cual se certificó el accidente de trabajo ocurrido al ciudadano Héctor José García.

Respecto al vicio de incompetencia manifiesta denunciado por la parte recurrente, esta Sala observa de la revisión del fallo impugnado, que el Juzgado *a- quo* no emitió pronunciamiento al respecto. En tal sentido, se considera oportuno traer a colación lo establecido en el artículo 243 numeral 5° del Código de Procedimiento Civil, que establece lo que a continuación se transcribe: *“Toda sentencia debe contener: (...) 5° Decisión expresa, positiva y precisa con arreglo a la pretensión deducida y a las excepciones o defensas opuestas, sin que en ningún caso pueda absolverse la instancia”*. Sobre este particular la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia Nro 975 de fecha 27 de julio de 2015, analizó el vicio de incongruencia por omisión explanando los siguientes argumentos:

Así las cosas, la congruencia del fallo atiende a la conformidad que debe existir entre lo establecido por el juez en la sentencia respectiva, y los asuntos o defensas alegados oportunamente por las partes en el curso de un proceso, en otras palabras, la decisión debe estar apegada a la controversia planteada o *thema decidendum*, lo cual ha sido planteado por la doctrina como el deber del juez de pronunciarse sólo sobre lo alegado por las partes, y sobre todo lo alegado por éstas.

En este sentido, cuando el juez no se apeg a tales preceptos, incurre en el vicio de incongruencia, que comprende dos modalidades, a saber, (i) incongruencia positiva: que ocurre cuando la sentencia otorga más de lo pedido por las partes (*ultrapetita*) o algo distinto a lo solicitado (*extrapetita*): (ii) incongruencia negativa, que se manifiesta cuando la sentencia otorga menos de lo pedido (*citrapetita*), o simplemente cuando la sentencia, ignorando la argumentación expuesta por las partes, omite pronunciarse sobre alguna pretensión que forme parte de los hechos controvertidos (incongruencia por omisión).

*(omisis)*

Conviene entonces señalar que la tendencia jurisprudencial y doctrinaria contemporánea en materia constitucional, es considerar la violación del derecho a la tutela judicial efectiva por lo que se denomina como ‘incongruencia omisiva’ del fallo sujeto a impugnación. La jurisprudencia ha entendido por ‘incongruencia omisiva’ como el ‘desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes formularon sus pretensiones, concediendo más o menos o cosas distintas de lo pedido, (que) puede entrañar una vulneración del principio de contradicción, lesivo al derecho a la tutela judicial efectiva, siempre y cuando la desviación sea de tal naturaleza que suponga una sustancial modificación de los términos en que discurrió la controversia’ (sentencia del Tribunal Constitucional Español 187/2000 del 10 de julio).

En virtud de lo anterior, esta Sala considera que el Tribunal *a-quo* incurrió en el vicio de incongruencia omisiva, al no emitir pronunciamiento sobre el vicio de incompetencia manifiesta delatado en la primera instancia. En este orden de ideas, esta Alzada observa que la parte recurrente ratificó en su escrito de fundamentación de la apelación el mencionado vicio, es por ello, que este Alto Tribunal a los fines de garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso del apelante, pasa a emitir pronunciamiento sobre lo petitionado de conformidad con lo establecido en los artículos 26 y 257 de la Constitución Nacional; no sin antes exhortar al Tribunal Tercero (3°) Superior Tercero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Guárico, con sede en Valle de la Pascua, a que en futuras decisiones evite absolver la instancia y tome en cuenta todos los alegatos y defensas opuestas por las partes, a los fines de garantizar los derechos constitucionales en la causas que se encuentren atribuidas a su jurisdicción.

Determinado lo anterior, pasa esta Alzada a emitir pronunciamiento en cuanto al vicio de incompetencia del funcionario que suscribió el acto administrativo impugnado. En este sentido, en decisión dictada por esta Sala de Casación Social, mediante sentencia Nro 1.337 de fecha 28 de noviembre de 2012, estableció lo siguiente:

(...) el vicio de incompetencia es aquel que afecta a los actos administrativos cuando han sido dictados por funcionarios no autorizados legalmente para ello, en otras palabras, la competencia designa la medida de la potestad de actuación del funcionario; en tal sentido, éste no puede hacer nada para lo cual no haya sido expresamente autorizado por Ley. De manera que el vicio de incompetencia infringe el orden de asignación y distribución competencial del órgano administrativo; en tal sentido, ha sido criterio pacífico y reiterado de esta Sala que tal incompetencia debe ser manifiesta para que sea considerada como causal de nulidad absoluta de conformidad con lo dispuesto por el ordinal 4° del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. (Sala Político Administrativa, en Sentencia N° 00028, Expediente N° 14466 de fecha 22 de enero de 2002).

En ese orden de ideas, la incompetencia como vicio de nulidad absoluta del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4, del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, se producirá cuando el funcionario actúe sin el respaldo de una disposición expresa que lo autorice para ello, o bien, cuando aún teniendo el órgano la competencia expresa para actuar, el funcionario encargado de ejercer esa competencia es un funcionario de hecho o un usurpador (*vid.* Sentencia de la Sala Político Administrativa Nro. 161 del 03 de marzo de 2004).

Al respecto, tanto la doctrina como la jurisprudencia de esta Sala, han distinguido básicamente tres tipos de irregularidades: la llamada usurpación de autoridad, la usurpación de funciones y la extralimitación de funciones.

La usurpación de autoridad ocurre cuando un acto es dictado por quien carece en absoluto de investidura pública. Este vicio se encuentra sancionado con la nulidad absoluta del acto. Por su parte, la usurpación de funciones se constata, cuando una autoridad legítima dicta un acto invadiendo la esfera de competencia de un órgano perteneciente a otra rama del Poder Público, violentando de ese modo las disposiciones contenidas en los artículos 136 y 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en virtud

de los cuales se consagra el Principio de Separación de Poderes, según el cual cada rama del Poder Público tiene sus funciones propias. Por último, la extralimitación de funciones consiste en la realización de un acto por parte del ente administrativo sin tener competencia expresa.

En consonancia con lo anterior, entiende esta Sala que en materia administrativa la competencia del funcionario del que emana el acto impugnado deviene por mandato expreso de la Constitución o las leyes y demás actos normativos, por lo que la misma no se presume, corresponde a quien alegue el vicio de incompetencia del órgano administrativo, calificarlo dentro de uno de los tres (3) tipos de irregularidades básicas que se distinguen respecto a dicho vicio, a saber, la llamada usurpación de autoridad, la usurpación de funciones o la extralimitación de funciones.

En este contexto, la parte recurrente manifiesta que “Diresat- Guárico y Apure” así como los Dres. Haydee Rebolledo y Luís A. Jiménez eran incompetentes para certificar el accidente de trabajo del ciudadano Héctor José García, que prestó sus servicios en el centro de trabajo ubicado en el estado Guárico.

Al respecto, ha sido criterio reiterado de esta Sala de Casación Social que de acuerdo con lo previsto en el numeral 15, del artículo 18 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) tiene entre sus competencias el calificar y certificar el origen ocupacional de las enfermedades o de los accidentes del trabajo, ello así de conformidad con lo establecido en el artículo 76 *eiusdem*, debe mediar: i) Investigación de la presunta enfermedad o accidente de trabajo a cargo del Departamento de Higiene, Seguridad y Ergonomía de la Dirección de Salud de los Trabajadores de cada región, el cual se encuentra formado por un equipo multidisciplinario de profesionales tales como

Ingenieros, Higienistas Ocupacionales y Técnicos Superiores en Higiene y Seguridad Laboral y ii) Certificación médico ocupacional, suscrita por médicos que tienen dentro de sus funciones elaborar el informe final de la presunta enfermedad o accidente de trabajo.

Aunado a ello, es importante destacar que el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) creó las Direcciones Estadales de Salud de los Trabajadores (DIRESAT), desconcentrando territorial y funcionalmente sus atribuciones. Hoy día llamadas “Gerencias Estadales de Salud de los Trabajadores” (GERESAT), por el cambio de denominación realizado en Gaceta Oficial Nro 40.347, de fecha 3 de febrero de 2014.

En tal sentido, resulta oportuno traer a colación lo establecido en sentencia Nro 257 proferida por esta Sala de Casación Social, de fecha 9 de noviembre de 2012, donde se señaló la competencia y la naturaleza jurídica de las Direcciones Estadales de Salud de los Trabajadores (DIRESAT) hoy día denominadas Gerencias, bajo las siguientes consideraciones:

(...) en principio los funcionarios calificados para la inspección y supervisión de las condiciones de trabajo son: 1) los Inspectores del Trabajo (a través de sus Unidades de Supervisión previstas en el artículo 232 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo); y 2) el Instituto Nacional del (sic) Prevención, Salud y Seguridades Laborales (INPSASEL); el cual dentro de su estructura organizativa cuenta con órganos desconcentrados funcional y territorialmente (Direcciones Estadales de Salud de los Trabajadores.(DIRESAT) creados mediante providencias administrativas con el fin de optimizar la capacidad de asistir, asesorar, orientar, atender, prevenir y garantizar condiciones seguras y saludables de los trabajadores a nivel nacional.

*(Omissis).*

En aplicación del criterio jurisprudencial expuesto, se colige que las Direcciones Estadales de Salud de los Trabajadores (DIRESAT), son



órganos desconcentrados funcional y territorialmente (creados mediante providencias administrativas) con el fin de optimizar la capacidad de asistir, asesorar, orientar, atender, prevenir y garantizar condiciones seguras y saludables de los trabajadores a nivel nacional, por tanto, dichas direcciones, están facultadas para calificar el origen del infortunio laboral, elaborar los criterios de evaluación de discapacidad derivada de enfermedades ocupacionales y establecer las sanciones respectivas en caso de infracciones, conforme lo prevén los artículos 76, 133 y 136 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT), por lo que se desestima el alegato de la incompetencia de la Dirección de Salud de los Trabajadores de Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta, para dictar las providencias administrativas N° CMO-C-169-11 de fecha 8 de agosto de 2011 y emitir el informe pericial de fecha 6 de septiembre de 2011. Así se establece.

De esta manera se colige que, el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), creó dentro de su estructura, un nivel operativo desconcentrado conformado por las Direcciones Estadales de Salud de los Trabajadores (DIRESAT), hoy Gerencias Estadales de Seguridad y Salud de los Trabajadores (GERESAT), a las cuales se les atribuyó competencias para ejecutar laborales de inspección de las condiciones y medio ambiente de trabajo en las áreas de prevención, salud, seguridad y bienestar.

Así las cosas, en el caso *sub iudice* de la revisión de la certificación del accidente emitida por el funcionario Dr. Luis. A. Jiménez G, titular de la cédula de identidad Nro. V-5.282.347, médico adscrito a la DIRESAT de los estados Guárico y Apure, se desprende que el mismo actuó en uso de las atribuciones legales conferidas por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), teniendo competencia delegada para calificar el origen ocupacional de las enfermedades y de los accidentes de trabajos devenidos con ocasión a la actividad laboral, así como dictaminar el grado de discapacidad. Dichas atribuciones constan en Providencia Administrativa Nro 01 de fecha 02 de enero de 2012, motivo por el cual, es claro para esta Alzada que el médico de la DIRESAT que suscribe la certificación impugnada, tiene competencia a nivel nacional como especialista en salud ocupacional para evaluar los puestos de trabajo y certificar las enfermedades

ocupacionales y accidentes de trabajo, estando debidamente autorizado para ello, de conformidad con los artículos 76 y 18, numeral 15, de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

Aunado a lo anterior, de la revisión de las actas procesales que conforman el presente expediente, se desprende inspección realizada *in situ*, en la sede de la empresa, por los ciudadanos Jairo Muñoz y Adriana Gutiérrez, *ut supra* identificados, funcionarios adscritos a la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores Guárico y Apure, por lo que la certificación y el procedimiento *in commento* fue emanado de funcionarios adscritos a la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores Guárico y Apure, estando ajustado a las funciones que le fueron conferidas dentro de los límites de su competencia, razones por las cuales, considera esta Sala que la Administración no incurrió en el vicio delatado. **Así se establece.**

Adicionalmente, llama la atención de esta Alzada que la parte recurrente alega supuestos sobre certificaciones que no fueran atacadas en nulidad, motivo por el cual esta Sala no tiene materia sobre lo cual pronunciarse ya que su punto de apelación se circunscribe a la Certificación Nro 0338-12. **Así se establece.**

En razón de las consideraciones anteriormente expuestas, esta Alzada declara sin lugar el recurso de apelación ejercido por la sociedad mercantil Ghella S.P.A, confirma la decisión recurrida con distinta motivación en virtud de la omisión realizada por el Tribunal *a-quo* no fue determinante en dispositivo del fallo y declara firme el acto administrativo recurrido. **Así se decide.**

## **DECISIÓN**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala de Casación Social, administrando justicia, en nombre de la República Bolivariana de Venezuela y por autoridad de la Ley, declara **PRIMERO: SIN LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por la sociedad mercantil **GHELLA S.P.A.**, contra la sentencia publicada en fecha 16 de septiembre de 2019, proferida por el Tribunal Superior Tercero (3°) del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Guárico, con sede en Valle de la Pascua. **SEGUNDO: CONFIRMA** el fallo apelado con distinta motivación. **TERCERO: SIN LUGAR** la demanda de nulidad contra el acto administrativo de efectos particulares contenido en la Certificación Nro.0338-12 de fecha 16 de enero de 2012, emanado de la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores Guárico y Apure (GERESAT-GUÁRICO Y APURE) órgano adscrito al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL); y **CUARTO: FIRME** el acto administrativo impugnado.

Publíquese, regístrese y remítase el expediente a la Unidad de Recepción y Distribución de Documentos del Trabajo de la Circunscripción Judicial correspondiente, a fin de que sea enviado al Tribunal de la causa.

Dada, firmada y sellada en la Sala de Despacho de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los siete (07) días del mes de febrero de dos mil veintitrés. Años: 212° de la Independencia y 163° de la Federación.

El Presidente de la Sala,

---

EDGAR GAVIDIA RODRÍGUEZ

El Vicepresidente y Ponente,

El Magistrado,

---

CARLOS ALEXIS CASTILLO ASCANIO

---

ELÍAS RUBÉN BITTAR ESCALONA

La Secretaria,

---

ANABEL DEL CARMEN HERNÁNDEZ ROBLES

A.L. N° AA60-S-2022-000239.

**Nota:** Publicada en su fecha a las

La Secretaria,