

[www.lablabor.com.ve](http://www.lablabor.com.ve)

**Datos de la Sentencia**

|  |  |
| --- | --- |
| **Fecha:** | 12/08/2022 |
| **Sala:** | Casación Social |
| **Magistrado Ponente:** | Elias Bittar |
| **Partes:** | Mecavenca Oriente, C.A. (MECOR) contra el INPSASEL |
| **Número de Sentencia:** | 128 |

**Contenido Relevante**

|  |  |
| --- | --- |
| **Materia** | **Criterio Establecido** |
| Accidente in tinere | Los accidentes ocurridos en el trayecto desde la residencia del empleado hasta la empresa y de regreso desde la empresa hasta la residencia, siempre que no exista ningún desvío en la ruta del mismo (concordancia de condiciones cronológicas y topográficas), imputable al trabajador, debe ser considerado como accidente *in tinere*, recayendo consecuencialmente en el patrono la responsabilidad del mismo indepedendientemente de las causas del accidente. |
| Naturaleza del procedimiento de certificación de accidente y/o enfermedad de origen ocupacional | El procedimiento de certificación de accidente y/o enfermedad ocupacional contenido en los artículos 76 y 77 de la Lopcymat, no es de naturaleza contradictoria; y consiste en el levantamiento de un informe técnico sobre las condiciones y causas que pudieron o no ocasionarlo. Por lo tanto, no existe vicio de ausencia total y absolulta de procedimiento, ni violación a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, pues el Inpsasel no tiene por qué otorgarle un plazo no previsto en la Ley a la entidad de trabajo para que exponga razones y exponga pruebas. |
|  |  |
|  |  |

|  |
| --- |
|  |

Ponencia del Magistrado Dr. **ELÍAS RUBÉN BITTAR ESCALONA**

En el juicio contentivo del recurso contencioso administrativo de nulidad ejercido por la sociedad mercantil **MECAVENCA ORIENTE C.A.** **(MECOR)**, inscrita ante el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del estado Anzoátegui, en fecha 04 de mayo de 2004, bajo el Nro. 17, Tomo A-28, representada judicialmente por los abogados Xiomara Rauseo, Fátima Vivas, Antonio Marcano, Rafael Natera, María González y María Guarapana, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado (INPREABOGADO) bajo los números 10.004, 36.032, 6.455, 55.192, 31.922 y 258.540 respectivamente; contra: **i)** la Providencia Administrativa identificada alfanuméricamente **CMO-ANZ-068-2018, de fecha 2 de noviembre de 2018, dictada por el INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, SALUD Y SEGURIDAD LABORALES** **(INPSASEL)**, a través de la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores de los Estados Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT), en la cual se certificó la existencia de *“****ACCIDENTE DE TRABAJO****, de acuerdo a lo señalado en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo -LOPCYMAT- que produce en el trabajador un diagnóstico de:****1) Politraumatismos: a) Traumatismo Craneoencefalico leve b) Fractura en tercio distal del radio derecho c) Luxación radiocarpal derecha d) fractura tercio medio de humero derecho e) Lesión de lecho ungueal de meñique derecho f) Pseudoartrosís humero derecho g) Capsulitis adhesiva hombro derecho****; que le origina al trabajador [Jorge Luis Castillo Astudillo], una****DISCAPACIDAD PARCIAL PERMANENTE****, según los artículos 78 y 80 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo -LOPCYMAT-, determinándose por aplicación del Baremo Nacional para la Asignación de Porcentaje de Discapacidad por Enfermedades Ocupacionales y Accidentes de Trabajo un****PORCENTAJE POR D1SCAPACIDAD****de: Veinte****(20) %.****Con limitación para realizar actividades que ameriten: movimientos repetidos con y sin ejecución de fuerza con hombro, brazo y muñeca de miembro superior derecho, manejo de cargas con miembro superior derecho, manipulación de herramientas manuales que vibren.* (*Sic*)*”* [Destacado de origen] [Agregado de la Sala],**ii)** “*y del consecuente****INFORME PERICIAL****de fecha veinte (20) de diciembre de 2.018”*cursante en oficioN° ANZ/268/2018, interpuesta por la sociedad mercantil **MECAVENCA ORIENTE C.A.** **(MECOR)**, identificada *supra*, el Tribunal Segundo Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Anzoátegui, remitió las actuaciones a esta Sala de Casación Social, en virtud de la consulta obligatoria prevista en el artículo 84 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con motivo de la sentencia de fecha 13 de marzo de 2020, mediante la cual el aludido órgano jurisdiccional declaró con lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad incoado, anulando la certificación médica N° CMO-ANZ-068-2018, expediente N° ANZ-03-IA-16-0734, y el consecuente informe pericial de fecha 20 de diciembre de 2018.

El 3 de marzo de 2022, se dio cuenta en Sala y se designó ponente al Magistrado Dr. Jesús Manuel Jiménez Alfonzo.

Por cuanto el 27 de abril de 2022, tomaron posesión en sus cargos los Magistrados Dr. Edgar Gavidia Rodríguez, Dr. Carlos Alexis Castillo Ascanio y el Dr. Elías Rubén Bittar Escalona; designados el 26 de abril de 2022 por la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela; se reconstituyó la Sala de Casación Social quedando conformada de la siguiente manera: Presidente, Magistrado Dr. Edgar Gavidia Rodríguez; Vicepresidente, Magistrado Dr. Carlos Alexis Castillo Ascanio y el Magistrado Dr. Elías Rubén Bittar Escalona. Reasignándose la ponencia de la presente causa al Magistrado Dr. Elías Rubén Bittar Escalona, en fecha 11 de mayo de 2022.

Cumplidas las formalidades legales y siendo la oportunidad para decidir, procede esta Sala a pronunciarse, previas las consideraciones siguientes:

**I**

**ANTECEDENTES**

En fecha 2 de noviembre de 2018, la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores de los Estados Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT), adscrita al Instituto Nacional De Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), dictó providencia administrativa contentiva de certificación médica N° CMO-ANZ-068-2018, a favor del ciudadano Jorge Luis Castillo Astudillo, titular de la cédula de identidad Nro. V-8.259.140, en la cual estableció lo siguiente:

Acta de Investigación, apreciándose en el contenido de esta, que las circunstancias en las que se suscitó el accidente fueron: " El día lunes 28 de noviembre de 2016, el ciudadano Jorge Luis Castillo, titular de la cédula de identidad N° V-8.259.140, siendo las 4:00 pm, hora de salida habitual del Centro Criogénico José, Instalaciones Marinas TAEJ de la empresa MECOR, C.A., conjuntamente con 23 trabajadores pertenecientes a la misma empresa MECOR, C.A., abordan la unidad de transporte, marca: andina, placa número AD1632, modelo Encava, tipo Minibús, año 2007, color blanco, para el traslado del personal a sus respectivos domicilios, posteriormente, después de realizar recorrido por la Autopista Gran mariscal de Ayacucho sentido Criogénico de José- Barcelona, a la altura de la estación de servicio Silva, el conductor pierde el control de la unidad de transporte lo cual causa vuelco del mismo. Ocasionando en los trabajadores múltiples lesiones y traumatismos generalizados en las diferente partes del cuerpo....." “..Posteriormente cada uno de los trabajadores ocupantes del autobús entre si se ayudaron a salir de la unidad de transporte hasta que llegaron las autoridades policiales, bomberos, y Defensa Civil, para prestar los primeros auxilios y traslados a los diferentes centros hospitalarios

(…*omissis*…)

Determinándose que las **causas básicas** del mismo son: 1) Compra o alquiler de máquinas o equipos sin considerar los aspectos preventivos. Cod (2115) 2) Fallos o inexistencia en la detección, evaluación y gestión de los riesgos. Cod (2112). Como **causas inmediatas**: 1) Autopista húmeda o mojada. Cod (1631) 2) Control inadecuado del tránsito (se refiere al mantenimiento de zonas para el transito) Cod (1616).

(…*omissis*…)

**CERTIFICO**  que se trata de **ACCIDENTE DE TRABAJO**,  de acuerdo a lo señalado en el artículo  69 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo -LOPCYMAT- que produce en el trabajador un diagnóstico de **1) Politraumatismos: a) Traumatismo Craneoencefálico leve b) Fractura en tercio distal del radio derecho c) Luxación radiocarpal derecha d) fractura tercio medio de humero derecho e) Lesión de lecho ungueal de meñique derecho f) Pseudoartrosís humero derecho g) Capsulitis adhesiva hombro derecho**; que le ocasiona al trabajador, una **DISCAPACIDAD PARCIAL PERMANENTE** según los artículos 78 y 80 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo -LOPCYMAT-, determinándose por aplicación del Baremo Nacional para la Asignación de Porcentaje de Discapacidad por Enfermedades Ocupacionales y Accidentes de Trabajo un **PORCENTAJE POR D1SCAPACIDAD** de: **Veinte (20) %**. Con limitación para realizar actividades que ameriten: movimientos repetidos con y sin ejecución de fuerza con hombro, brazo y muñeca de miembro superior derecho, manejo de cargas con miembro superior derecho, manipulación de herramientas manuales que vibren*.* (sic). [Destacados del original].

Como consecuencia del acto administrativo parcialmente transcrito *supra*, mediante oficio Nro. ANZ/268/2018, de fecha 20 de diciembre de 2018, la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores de los Estados Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT), adscrita al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), emitió Informe Pericial, en el cual estableció lo siguiente:

**CALCULO DE IDEMNIZACIÓN**

(…*omissis*…)

**EXPEDIENTE TÉCNICO DONDE CONSTA LA INVESTIGACIÓN DE ENFERMEDAD O/Y ACCIDENTE, EL CUAL REPOSA EN LOS ARCHIVOS DE LA COORDINACIÓN ESTADAL DE INSPECCONES DE ESTA GERESAT:**

EXP N° **ANZ-03-IA-16-0734**

Bs.S 168,75 Salario Integral Diario. (SID)

(…*omissis*…)

**MONTO DE INDEMNIZACIÓN CORRESPONDIENTE, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN ARTÍCULO 130 DE LA LOPCYMAT:**

(…*omissis*…)

Bs. 168,75 (SID x 1019 días) = 171.956,25

MONTO MINIMO FIJADO: SIENTO SETENTA Y UN MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS CON VEINTICINCO

CENTIMOS BOLIVARES SOBERANOS

**Bs.S: 171.956,25**(*Sic*) (…). [Destacado de origen].

Contra las mencionadas actuaciones administrativas, la representación judicial de la sociedad mercantil MECAVENCA ORIENTE C.A. (MECOR), mediante escrito presentado el 18 de julio de 2019, interpuso recurso contencioso administrativo de nulidad, fundamentando su pretensión en los siguientes vicios:

1) **Usurpación de funciones**, al respecto la representación judicial de la parte demandante sostiene que la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores de los estados Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT), adscrita al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), al emitir la certificación impugnada, incurrió en usurpación de funciones por cuanto el funcionario adscrito a dicho ente administrativo (GERESAT) encargado de certificar la enfermedad ocupacional ***“(…) realizó una actividad que está atribuida por la legislación vigente a los órganos jurisdiccionales, como lo es la valoración y determinación de acciones u omisiones y su presunto nexo causal con el accidente(…)***,**”** [Destacado de origen]

**2)** **Falso supuesto de hecho**, aunado a lo anterior delata que el acto administrativo contentivo de la certificación médica, adolece del mencionado vicio en virtud que el funcionario actuante aseveró que las causas básicas del accidente ocurrido en fecha 28 de noviembre de 2016, fueron la compra o alquiler de máquinas o equipos sin considerar los aspectos preventivos y los fallos o inexistencia en la detección, evaluación y gestión de los riesgos, indicando que *“(…) de la revisión exhaustiva de todo el expediente administrativo, se constata que no existe documentación, inspección, informe detallado, testimonio o prueba alguna, que sustente esta afirmación (…)”.*

**3)** **Violación del Derecho a la Defensa**, a este respecto, argumentó que con el mencionado acto administrativo -certificación médica- se vulneró el derecho a la defensa de la parte recurrente, visto que el funcionario *“(…) determinó lo que denominó ´causas básicas´ del accidente objeto de la Certificación y aparentemente se refiere a algún tipo de ordenamiento, norma técnica o disposición que parece codificar las dos causas por el ´supuestamente´ investigadas, sin precisar qué cuerpo legal las establece, de donde las obtiene o cual es su fuente de creación; así las cosas ello impide a mi representada ejercer en forma efectiva su Derecho a la Defensa, al no tener conocimiento alguno o ni siquiera indicio de que cuerpo normativo fue presuntamente violentado y que resulta excesivamente importante ya que, según dicho del funcionario constituye la ´****CAUSA BÁSICA****´ del accidente investigado. De esta forma, el acto administrativo impugnado violenta el Derecho a la Defensa de mi representada, constituyendo esto un vicio de Nulidad Absoluta por violación de una norma Constitucional y así solicito sea declarado, con la consecuente declaratoria de nulidad del Informe pericial al que dio origen. (Sic*) (…).”[Destacado de origen, subrayado de esta Sala]

En lo concerniente al Informe Pericial impugnado, contenido en oficio Nro. ANZ/268/2018, de fecha 20 de diciembre de 2018, emitido por la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores de los Estados Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT), adscrita al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), la parte recurrente no alegó ningún vicio en particular, considerando que al anularse la certificación médica N° CMO-ANZ-068-2018 de fecha 2 de noviembre de 2018, consecuencialmente debía declararse la nulidad del mencionado informe pericial.

**II**

**DE LA DECISIÓN OBJETO DE CONSULTA**

El Juzgado Segundo Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Anzoátegui, mediante sentencia de fecha 13 de marzo de 2020, declaró con lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto por la sociedad mercantil MECAVENCA ORIENTE C.A. (MECOR) contra la Providencia Administrativa identificada alfanuméricamente CMO-ANZ-068-2018, de fecha 2 de noviembre de 2018, dictada por el INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, SALUD Y SEGURIDAD LABORALES (INPSASEL), a través de la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores de los Estados Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT), con fundamento en los razonamientos siguientes:

Expuestas como han sido las denuncias que conforman el presente recurso, este Tribunal procede a su análisis y decisión, alterando el orden en que fueron alegadas por razones  metodológicas, en los siguientes términos:

Denuncia el vicio de falso supuesto de hecho, por devenir la certificación impugnada de un informe que recoge que el laborante manifestó haber sufrido un accidente, no siendo exhaustiva la investigación adelantada, dado que el infortunio nunca ocurrió, vicio que la jurisprudencia ha definido como:

´…el vicio de falso supuesto se patentiza de dos maneras, a saber: cuando la Administración, al dictar un acto administrativo, fundamenta su decisión en hechos inexistentes, falsos o no relacionados con el o los asuntos objeto de decisión, incurre en el vicio de falso supuesto de hecho. Ahora, cuando los hechos que dan origen a la decisión administrativa existen, se corresponden con lo acontecido y son verdaderos, pero la Administración al dictar el acto los subsume en una norma errónea o inexistente en el universo normativo para fundamentar su decisión, lo cual incide decisivamente en la esfera de los derechos subjetivos del administrado, se está en presencia de un falso supuesto de derecho que acarrearía la anulabilidad del acto.,.´. (Sentencia N° 1117 de fecha 18-09-2002, Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia).

En este sentido tenemos, que la Certificación Médica N° CMO-ANZ-068-2018, expediente N° ANZ-03-IA-16-0734, de fecha dos (02) de noviembre de 2018, dictada por la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores de los Estados Anzoátegui, Sucre, Monagas y Nueva Esparta, (DIRESAT) del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), suscrita por el Dr. EFRAÍN LEAL Médico de Servicio de Salud Laboral, adscrito a dicho ente administrativo, mediante el cual certificó accidente de trabajo que produjo al ciudadano JORGE CASTILLO, tercero interesado en la presente causa, una Discapacidad Parcial Permanente, es consecuencia de la valoración que hiciere oportunamente el ente emisor sobre unos hechos ocurridos en fecha 28 de noviembre de 2016 durante el traslado del personal desde el Centro Criogénico de Jose, Instalaciones Marinas TAEJ de la empresa MECOR C.A, específicamente a la altura de la estación de servicio Silva, en el cual conductor de la unidad de transporte de personal pierde el control de la misma causando su vuelco, sufriendo el trabajador múltiples lesiones y traumatismo generalizado en las diferente partes del cuerpo, ocasionándosele específicamente; a) Traumatismo Craneoencefálico leve, b) Fractura en tercio distal del radio derecho, c) Luxación radiocarpal derecha, d) fractura tercio medio de humero derecho, e) Lesión de lecho ungueal de meñique derecho, f) Pseudo artrosis humero derecho, g) Capsulitis adhesiva hombro derecho; en virtud de ello CertificaelACCIDENTE DE TRABAJO que produce en el trabajador una DISCAPACIDAD PARCIAL PERMANENTE

En este contexto, se desprende de los antecedentes administrativos que el ente patronal al momento de realizar la declaración del infortunio, señaló que la unidad de transporte vehicular sufre un volcamiento debido a las irregularidades del pavimento por donde se trasladaba y su agravamiento producto de la lluvia, observándose del acto impugnado que el funcionario actuante incluye que se trata de un accidente laboral que tiene como causas básicas: a) Compra o alquiler de máquinas o equipos sin considerar los aspectos preventivos. Cod (2115) 2) Fallos o inexistencia en la detención, evaluación y gestión de los riesgos. Cod (2112), conclusión que no es compartida por quien decide, toda vez, que si bien no resulta discutido la ocurrencia del accidente si lo es la naturaleza del mismo, desprendiéndose entonces quela declaración que hacela entidad de trabajo sobre cómo ocurrieron los hechos no fueron considerados al momento de realizar la investigación, que no bastaba solamente con indicar el funcionario investigador que los equipos o maquinas fueron adquiridos sin considerar los aspectos preventivos y la existencia de fallas en la evaluación de riesgos, sino que debía indicar además cuáles eran esas irregularidades u omisiones en que incurrió el empleador basado en aspectos técnicos regulados por las diversas normativas del campo de la seguridad y salud en el trabajo, es decir cual o cuales especificaciones técnicas son inobservadas y que producto de ello no solamente era factible que ocurriera un hecho de volcamiento vehicular u otro hecho capaz de ser calificado de infortunio laboral, sino también cual aspectos técnicos o propios de la materia debían ser cumplidos lo cual no reposa en los antecedentes administrativos. De haberse aclarado en el acto impugnado o en desarrollo de la investigación que por incumplir una norma de seguridad laboral se produjo el accidente certificado habría conllevado a tener mayor certeza su determinación, por lo que no puede avalarse entonces que el hecho que produjo lesiones y una determinada discapacidad al beneficiario del acto recurrido a consecuencia directa e inmediata del incumplimiento de normas comprendidas dentro de la órbita laboral, dado que su investigación así no lo precisa. No se observa que conforme a la declaración realizada por la empresa, se haya determinada si hubo o no fallas en el pavimento por donde se trasladó la unidad vehicular que pudo ser obtenido con el auxilio del organismo de tránsito y las condiciones climáticas con ayuda del ente respectivo para la data en que el mismo ocurrió, debiendo recordar que en sede administrativa el administrado goza de una presunción de inocencia,principio que viene inmerso dentro de las garantías constitucionales que:

‘Conforme condicho principio toda persona que sea acusada de una infracción se presume inocente mientras nose demuestre lo contrario, se requiere que la acusación aporte una prueba individual de la culpabilidad, esto con el propósito de garantizar el derecho a no sufrir una sanción infundada. De este modo la Administración tiene la carga de demostrar los hechos con base en los cuales considera que es procedente la aplicación de la sanción, dicho de otra manera, la Administración, tiene la carga de desvirtuar esa presunción constitucional de inocencia.Este principio comporta consecuencias claras: que la carga de la prueba corresponde a la Administración, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; que la sanción esté basada en medios probatorios de la certeza de la conducta reprochada; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio’. (Sentencia N° 805 del 08-10-2013 -Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia).

Y que si bien en sede administrativaello aplica en materia de sanciones, nada obsta para que se aplique en el caso como el de autos, pues la certificación de accidente de trabajo lleva consigo la eventual acción judicial por parte de quien resulta beneficiado y prueba de ello es la certificación que cuantifica pecuniariamente una discapacidad (informe pericial) para un eventual avenimiento por indemnizaciones, configurándose de esta forma el vicio delatado de falso supuesto de hecho. Pero además de lo hasta aquí dicho, al no dejarse sentado cual es la norma que aduce cuando existe una fallas tanto en la compra de equipos y análisis de riesgo, es decir cuáles son, para que como en el caso de autos, le permitiera a la recurrente defenderse de manera clara y precisa sobre el acto que resulta contrario a sus intereses, impide que el administrado conozca a ciencia cierta sobre la base de que normativa el ente obra en su contra, y sostener una pretensión judicial como las que nos ocupa, quedando entones evidenciado la transgresión del derecho a la defensa y debido proceso que también fuere denunciado en este recurso.

En atención a lo anterior habiéndose detectado tanto el vicio de falso supuesto de hecho y la violación al derecho a la defensa y debido proceso, como fuere analizado anteriormente hacen innecesario el estudio de la denuncia por usurpación de funciones, declarándose procedente el presente recurso de nulidad y por vía de consecuencia el dictamen pericial que se había dictado con ocasión a ello, **así se decide.**(Sic.) (…)” [Destacados de origen].

**III**

**DE LA COMPETENCIA**

Con el propósito de determinar la competencia de esta Sala de Casación Social para decidir el asunto sometido a su conocimiento, se observa que la Sala Plena de este alto Tribunal, en sentencia 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, el conocimiento de las acciones de nulidad ejercidas contra las decisiones administrativas dictadas por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales *“pues lo relevante para determinar cuál es el juez natural que ha de conocer este tipo de pretensiones no es la naturaleza del órgano del cual emana sino la naturaleza jurídica de la relación”*. Ello fue fundamentado, esencialmente, en la Disposición Transitoria Séptima de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y en el cambio de criterio de la Sala Constitucional, establecido en el fallo Nro. 955 de fecha 23 de septiembre de 2010, con respecto a la competencia de los tribunales laborales para conocer de las demandas contra los actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo.

Conteste con la citada Disposición Transitoria Séptima de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, mientras se crea la jurisdicción especial del Sistema de Seguridad Social, los Tribunales Superiores del Trabajo, son competentes transitoriamente para decidir, en primera instancia, los recursos contenciosos administrativos previstos en dicha Ley; y de sus decisiones se oirá recurso de apelación ante esta Sala de Casación Social, igualmente, en los casos en los que no se ejerza el recurso de apelación, esta Sala conocerá en consulta obligatoria cuando la decisión proferida afecte los intereses del Estado. Por lo tanto, esta Sala tiene competencia funcional para conocer en alzada, de las decisiones emanadas de los Juzgados Superiores del Trabajo en dicha materia.

En virtud de ello, esta Sala asume la competencia para resolver la consulta sometida a su consideración por el Tribunal Segundo Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Anzoátegui, de la sentencia que declaró *“****1) CON LUGAR****, el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto por la sociedad mercantil****MECOR C.A.****, representada por la abogada****MARIA ELENA GONZALEZ,****inscrita en el inpreabogado bajo el N° 31.922 contra la Certificación Médica N° CMO-ANZ-068-2018, expediente N° ANZ-03-IA-16-0734, e informe pericial de fecha veinte (20) de diciembre de 2018, ambos dictados por la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores Anzoategui, Sucre y Nueva Esparta del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) y; 2) se****ANULA****la Certificación Médica N° CMO-ANZ-068-2018, expediente N° ANZ-03-IA-16-0734, y el consecuente informe pericial de fecha veinte (20) de diciembre de 2018, en los términos antes esgrimidos(sic)”*.

**IV**

**MOTIVACIONES PARA DECIDIR**

La sentencia sometida a la consulta obligatoria a esta Sala, emanó del Juzgado Segundo Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Anzoátegui, actuando en primer grado de la jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Orgánica de la Procuraduría General de la República,en virtud de haberse declarado con lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad intentado por la sociedad mercantil MECAVENCA ORIENTE C.A. (MECOR), anulando consecuentemente el acto administrativo identificado con el alfanumérico CMO-ANZ-068-2018, de fecha 02 de noviembre de 2018, emanado de la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores de los estados Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT), adscrita al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), el cual fue creado mediante la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 3.850, Extraordinario, en fecha 18 de julio de 1986, disponiéndose en el artículo 12, que el mismo tiene personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, a cuyo cargo estará la ejecución de la política nacional sobre condiciones y medio ambiente del trabajo, adscrito al Ministerio que establezca el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Con relación al identificado ente, dispone el artículo 15, numeral 1, de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.236 en fecha 26 de julio de 2005, que el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) conforma el Régimen Prestacional de Salud y Seguridad en el Trabajo, siendo un ente de gestión, manteniendo su naturaleza de instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, tal como se estableció en la oportunidad de su creación.

Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.147, Extraordinario, en fecha 17 de noviembre de 2014, en el capítulo referido a la descentralización funcional, prevé que los institutos autónomos son personas jurídicas de derecho público de naturaleza fundacional, que gozan de los privilegios y prerrogativas que la ley nacional otorga a la República, los estados, los distritos metropolitanos o los municipios, privilegios y prerrogativas que se mantienen por disponerlo así el artículo 100 de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública.

En consecuencia, las decisiones proferidas por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), serán sometidas a consulta, pues al tratarse de un instituto público goza de los privilegios y prerrogativas que la ley acuerde a
la República, conforme con lo previsto en el artículo 100 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Ahora bien, la consulta a que se someta el fallo, deberá desplegarse respecto de aquellas sentencias definitivas contrarias a la pretensión, excepción o defensa del instituto público que dicta el acto impugnado y contra las cuales no se haya ejercido el recurso de apelación, para de este modo garantizar la doble instancia.

En consonancia con lo anterior la Sala Constitucional de este Tribunal Supremo de Justicia, en decisión Nro. 2.157 de fecha 16 de noviembre de 2007 (caso: *Nestlé Venezuela, S.A.*), señaló que la consulta obligatoria prevista en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, persigue resguardar los intereses patrimoniales de la República y de todos aquellos organismos y entes públicos sobre los que aquella tenga derechos, con el objetivo de impedir que el cumplimiento de sus fines fundamentales resulte afectado; e igualmente sostuvo que tal privilegiosólo resulta aplicable cuando el fallo sea contrario*“(…) a la pretensión, excepción o defensa de la República, es decir, cuando la sentencia definitiva haya desestimado la pretensión del Estado, ya que cuando los particulares hayan resultado desfavorecidos tienen el deber de ejercer los correspondientes recursos(…)”*, en este supuesto, transcurrido el lapso de apelación sin que las partes hayan recurrido de la decisión contraria a los intereses de la República, debe el juez que conoció la causa remitirla en consulta ante el tribunal superior competente, para que éste proceda a examinar si la misma está ajustada a derecho o no, en razón de lo cual en el presente caso esta Sala procede a la revisión de la sentencia objeto de consulta.

En el caso de autos, la representación judicial de la sociedad mercantil MECAVENCA ORIENTE C.A. (MECOR), interpuso recurso contencioso administrativo de nulidad contra *“(…)la certificación dictada por la Dirección Estadal de Salud de los Trabajadores de Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta en fecha dos (02) de noviembre del año 2018 identificada con el No. CMO-ANZ-068-2018, contenida en el expediente N° ANZ-03-IA-16-0734, a favor del ciudadano JORGE LUIS CASTILLO ASTUDILLO, Titular de la cedula de identidad N° 8.259.140, mediante el cual certificó****1) Politraumatismos: a) Traumatismo Craneoencefálico leve b) Fractura en tercio distal del radio derecho c) Luxación radiocarpal derecha d) fractura tercio medio de humero derecho e) Lesión de lecho ungueal de meñique derecho f) Pseudoartrosís humero derecho g) Capsulitis adhesiva hombro derecho****; que le ocasiona al trabajador, una****DISCAPACIDAD PARCIAL PERMANENTE´****,**y del consecuente****INFORME PERICIAL****de fecha veinte (20) de diciembre de 2.018 (Sic) (…)”*[Destacado de origen]. El cual fue declarado con lugar por el Juzgado Segundo Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Anzoátegui, en fecha 13 de marzo de 2020.

A los fines de verificar la conformidad a derecho o no de la decisión objeto de consulta, corresponde a esta Sala analizar el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto, manteniendo el orden en que fueron realizadas las impugnaciones, por lo que conocerá en primer término las delaciones contra la certificación médica y en segundo lugar se pronunciará sobre la impugnación realizada contra el informe pericial, anteriormente identificados.

**i)** En fecha 2 de noviembre del 2018, la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores de Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT), emitió providencia administrativa Nro. CMO-ANZ-068-2018, mediante la cual se certificó que el trabajador Jorge Luis Castillo Astudillo, *supra* identificado, sufrió accidente laboral y en consecuencia padece: 1) Politraumatismos: a) Traumatismo Craneoencefálico leve b) Fractura en tercio distal del radio derecho c) Luxación radiocarpal derecha d) fractura tercio medio de húmero derecho e) Lesión de lecho ungueal de meñique derecho f) Pseudoartrosís húmero derecho y g) Capsulitis adhesiva hombro derecho; lo cual ocasiona al trabajador una discapacidad parcial permanente.

Contra dicho acto administrativo el recurrente interpuso recurso contencioso administrativo de nulidad basándose en los siguientes argumentos:

**1) Usurpación de funciones por parte del ente administrativo**: indicó que el ente administrativo ejerció inicialmente las facultades propias establecidas por la ley cuando investigó, presentó informe conclusivo y certificó el hecho “(…) *como un accidente ocurrido con ocasión del trabajo y cuando dictaminó el tipo y grado de discapacidad*” (…) **pero que luego de ello *“realizó una actividad que está atribuida por la legislación vigente a los órganos jurisdiccionales, como lo es la valoración y determinación de acciones u omisiones y su presunto nexo causal con el accidente***,(…)” [Destacado de origen].

**2) Falso supuesto de hecho**: asimismo alegó que el funcionario actuante aseveró que las causas básicas del accidente ocurrido en fecha 28 de noviembre de 2016, fueron la compra o alquiler de máquinas o equipos sin considerar los aspectos preventivos y los fallos o inexistencia en la detección, evaluación y gestión de los riesgos, destacando el demandante que dichos elementos no pueden constatarse de las actuaciones realizadas en la investigación del accidente, resultando meras especulaciones.

**3) Violación al derecho a la defensa**: expresa el accionante que el funcionario actuante *“(…) determinó lo que denominó ´causas básicas´ del accidente objeto de la Certificación  y aparentemente se refiere  a algún tipo de ordenamiento, norma técnica o disposición que parece codificar las dos causas por el ´supuestamente´ investigadas, sin precisar qué cuerpo legal las establece, de donde las obtiene o cuál es su fuente de creación(…)*” impidiéndole ejercer de forma efectiva su derecho a la defensa.

Así las cosas, al conocer del recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto, el Juzgado Segundo Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Anzoátegui alteró el orden de resolución de las denuncias, enfocándose en primer término, en el vicio de falso supuesto, estableciendo que se configura el vicio de falso supuesto, así como la violación al derecho a la defensa, toda vez que “(…) *si bien no resulta discutido la ocurrencia del accidente si lo es la naturaleza del mismo, desprendiéndose entonces quela declaración que hacela entidad de trabajo sobre cómo ocurrieron los hechos no fueron considerados al momento de realizar la investigación, por lo que no bastaba solamente con indicar el funcionario investigador que los equipos o maquinas fueron adquiridos sin considerar los aspectos preventivos y la existencia de fallas en la evaluación de riesgos (…) por lo que no puede avalarse entonces que el hecho que produjo lesiones y una determinada discapacidad al beneficiario del acto recurrido sea consecuencia directa e inmediata del incumplimiento de normas comprendidas dentro de la órbita laboral, dado que la investigación así no lo precisa (sic)* (…)*”*. Asimismo, concluyó que, conforme a lo delatado por el accionante, al no especificarse cuáles son las normas que aducen cuando existe una falla en la compra de los equipos y análisis de riesgo, no se le permitió al demandante conocer la normativa aplicada en su contra, evidenciándose así, a criterio del juez *a quo,*la transgresión del derecho a la defensa, declarando consecuencialmente procedente la demanda de nulidad interpuesta, anulando la certificación médica número CMO-ANZ-068-2018, de fecha 2 de noviembre del 2018, emanada de la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores de Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT), adscrita al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL).

A este respecto, la Sala Político-Administrativa de este Alto Tribunal ha establecido de forma reiterada que el vicio de falso supuesto hecho, se manifiesta cuando la Administración al dictar un acto administrativo, fundamenta su decisión en hechos inexistentes, falsos o no relacionados con el o los asuntos objeto de decisión. En tal sentido, constituye un vicio que en virtud de la distorsión de la realidad, afecta la causa del acto administrativo, acarreando su nulidad absoluta (ver sentencias números. 230 del 18 de febrero de 2009, 15 de fecha 18 de enero de 2012 y 1398 del 22 de octubre de 2014, casos: *Cirmar, C.A.*, *Agropecuaria Kambu, C.A.* y *CNB 102.3 Caraqueña Radioemisora, C.A*., correlativamente).

Bajo este contexto argumentativo, es preciso indicar, como en efecto lo expresó la instancia en la decisión objeto de consulta, que el **vicio de falso supuesto** se patentiza de dos maneras, a saber: cuando la Administración, al dictar un acto administrativo, fundamenta su decisión en hechos inexistentes, falsos o no relacionados con el o los asuntos objeto de decisión, incurre en el vicio de falso supuesto de hecho. Ahora, cuando los hechos que dan origen a la decisión administrativa existen, se corresponden con lo acontecido y son verdaderos, pero la Administración al dictar el acto los subsume en una norma errónea o inexistente en el universo normativo para fundamentar su decisión, lo cual incide decisivamente en la esfera de los derechos subjetivos del administrado, se está en presencia de un falso supuesto de derecho que acarrearía la anulabilidad del acto.

En este sentido, observa esta Sala que la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores de Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT),adscrita al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), con motivo de la solicitud de investigación de origen de enfermedades interpuesta por el ciudadano Jorge Luis Castillo Astudillo -*supra* identificado-, contra la entidad de trabajo MECAVENCA ORIENTE C.A. (MECOR), realizó la correspondiente investigación, concluyendo con la Certificación de Accidente de Trabajo,diagnosticándosele: 1) Politraumatismos: a) Traumatismo Craneoencefálico leve b) Fractura en tercio distal del radio derecho c) Luxación radiocarpal derecha d) fractura tercio medio de húmero derecho e) Lesión de lecho ungueal de meñique derecho f) Pseudoartrosís húmero derecho y g) Capsulitis adhesiva hombro derecho; que le ocasiona al trabajador, una discapacidad parcial permanente para el trabajo habitual.

En tal sentido, se advierte que el prenombrado trabajador solicitó la referida investigación, ante la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores de Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT), adscrita al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), lo que generó la orden de trabajo identificada con el alfanumérico *“ANZ-17-0327”*, del 27 de marzo de 2017, en la que se designó al funcionario Rubén Esteban, en su carácter de Inspector de Salud y Seguridad en el Trabajo, adscrito a la referida Gerencia Estadal, para que efectuase la investigación, tal como se evidencia de las copias certificadas del expediente administrativo en el cual reposa la declaración del accidente de trabajo, la cual fue suscrita por la gerente de recursos humanos de la entidad de trabajo MECAVENCA ORIENTE C.A. (MECOR), describiéndose el accidente en los siguientes términos:

(…)**LA UNIDAD DE TRANSPORTE DE PERSONAL SALIÓ DEL COMPLEJO JOSÉ APROXIMADAMENTE A LAS 4PM, BAJO CONDICIONES DE LLUVIA FUERTE, LA VÍA ESTÁ SIENDO REPARADA EN ALGUNOS TRAMOS. REFIERE EL CONDUCTOR QUE UNA VEZ QUE PASO EL PEAJE DE LOS POTOCOS CUANDO SE APROXIMABA A LA ESTACIÓN DE SERVICIO SILVA, DEBIDO A LA IRREGULARIDAD DEL PAVIMENTO Y LA LLUVIA, LA UNIDAD COMENZÓ A COLEARSE HACIA LOS LADOS PERDIENDO EL CONTROL VOLCÁNDOSE, CAUSANDOLE LESIÓN: TRAUMATISMO MULTIPLE, T.R DE HUMERO Y LUXACIÓN RADIO CARPIANA.**(sic) (…)[Destacado de origen].

De la transcripción anterior, se observa que el accidente sufrido por el ciudadano Jorge Luis Castillo Astudillo -identificado *supra*- acaeció en una unidad de transporte de la entidad de trabajo MECAVENCA ORIENTE C.A. (MECOR), empresa para la cual prestaba sus servicios.

Ahora bien, resulta necesario destacar el contenido del artículo 69, numeral 3, de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT), el cual prevé el accidente *in itinere* o accidente en el trayecto, que es el caso que nos ocupa. En tal sentido, establece la aludida norma lo siguiente:

**Artículo 69.** **Se entiende por accidente de trabajo, todo suceso que produzca en el trabajador o la trabajadora** una lesión funcional o corporal, permanente o temporal, inmediata o posterior, o **la muerte**, **resultante de una acción que pueda ser determinada o sobrevenida en el curso del trabajo, por el hecho o con ocasión del trabajo**.

**Serán igualmente accidentes de trabajo:**

*(…Omissis…)*

3.**Los accidentes que sufra el trabajador o la trabajadora en el trayecto hacia y desde su centro de trabajo, siempre que ocurra durante el recorrido habitual,**salvo que haya sido necesario realizar otro recorrido por motivos que no le sean imputables al trabajador o la trabajadora**, y exista concordancia cronológica y topográfica en el recorrido.**[Destacado de este fallo]*.*

De igual modo, resulta preciso hacer referencia a la sentencia Nro. 396 del 6 de mayo de 2004 (caso: *Maribel Ricaurte Zuleta y otra contra C.A. Cervecería Regional*) dictada por esta Sala, en la cual se definieron los parámetros para determinar cuándo un accidente *in itinere* o en el trayecto puede considerarse como accidente de trabajo. Dicha sentencia es del tenor siguiente:

Se puede considerar como accidente de trabajo aquel que se produce en el trayecto de la residencia del trabajador a su sitio de labores y en el trayecto de regreso, antes y después de que haya comenzado la jornada de trabajo e independientemente de que se encontrara a disposición del patrono. Ello es lo que la doctrina ha denominado el accidente *'in itinere'*, accidente en el trayecto.

Ahora bien, como quiera que el accidente de trabajo *'in itinere'* se produce fuera del control directo del empleador, el mismo debe revestir ciertos requisitos indispensables para poder calificarlo como tal y que son:

a) Que el recorrido habitual no haya sido interrumpido, es decir, haya 'concordancia cronológica', y

b) Que el recorrido habitual no haya sido alterado por motivos particulares, o sea, que exista 'concordancia topográfica'.

En este sentido debe asentarse que por regla general el camino habitual debe ser prudencialmente la ruta más directa, cómoda y corta.

Ahora bien, de la sentencia parcialmente transcrita se puede concluir que los accidentes ocurridos en el trayecto desde la residencia del empleado hasta la empresa y de regreso desde la empresa hasta la residencia, siempre que no exista ningún desvío en la ruta del mismo, imputable al trabajador, debe ser considerado como accidente *in itinere,*recayendoconsecuencialmente en el patrono la responsabilidad del mismo independientemente de las causas del accidente.

Asimismo, resulta importante traer a colación la sentencia de esta Sala Nro. 622 de fecha 29 de junio de 2016 (caso: *Kraft Foods Venezuela, C.A.*) en la cual al producirse un accidente laboral *in itinere* que derivó en la muerte del trabajador, indicó lo siguiente:

Ahora bien, del contenido de tales probanzas y lo establecido en la sentencia apelada, se desprende que el accidente padecido por el trabajador, en fecha 3 de junio de 2012, entre las 10.00 p.m. y las 10:30 p.m., momento en el que se dirigía a cumplir sus labores correspondientes al tercero de los turnos de la entidad de trabajo accionante, comprendido éste desde las 11:00 p.m. hasta las 6:00 a.m., ocurrió durante el recorrido habitual a su lugar de faena, esto es, en la Zona Industrial II, Carrera 2A, entre Calles A1 y A2 de la ciudad de Barquisimeto, Municipio Iribarren del Estado Lara, lugar al que debía llegar luego de salir de su residencia, ubicada en la Urbanización Villa Guadalupe, Sector 1, Quíbor, Municipio Jiménez del Estado Lara, circunstancias que permiten determinar que el accidente deriva con ocasión del trabajo, es decir, en el trayecto o *in itinere*al sitio donde lo desempeña, ya que se encuentran satisfechos los requisitos relativos a la concordancia de las condiciones cronológicas y topográficas exigidas en la norma, tal y como fuera Certificado por la Gerencia Estadal de Seguridad y Salud de los Trabajadores Lara, Trujillo y Yaracuy del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), en fecha 10 de febrero de 2014, conforme a la investigación realizada para la calificación del accidente.

Respecto al alegato esgrimido por la parte apelante con relación a que la Administración Pública no debió certificar el hecho delictivo por el cual murió el ciudadano Cesar Rojas, como un supuesto accidente de trabajo, cuando ‘se trata de un trabajador que fue **asesinado bajo la acción delictiva de terceros que le dispararon mientras se trasladaba en su vehículo**’ (Destacados del original). Este órgano jurisdiccional advierte que si bien es cierto que participó de la causa del infortunio de trabajo la actividad de un tercero, no es menos cierto que tal accidente no hubiese ocurrido de no requerir el trabajador su traslado al sitio de trabajo el día del nefasto suceso, en su recorrido habitual, de acuerdo al turno que le correspondía, por cuanto su causa es el trabajo mismo, demostrándose de esta manera la relación de causalidad. (Vid. Sentencia de esta Sala de Casación Social N° 1384 del 1° de octubre de 2014, caso: Alpla de Venezuela, C.A.)*.*[Destacado de origen]

De lo anterior, se desprende que independientemente de la forma como ocurra el accidente *in itinere*, si concuerdan las condiciones cronológicas y topográficas exigidas en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo debe ser considerado como un accidente de trabajo, siendo así, dado el hecho de que en el caso bajo estudio el accidente acaecido se suscitó cuando una unidad de transporte en la cual se trasladaba al personal de la empresa MECAVENCA ORIENTE C.A. (MECOR), se volcó en el trayecto de regreso hacia la residencia de los trabajadores luego de culminar la jornada laboral, se observa, la relación de causalidad necesaria para determinar que el accidente ocurrido tiene carácter laboral.

Aprecia esta Sala que la sentencia consultada anula el acto administrativo, aseverando la presencia de falso supuesto de hecho, indicando que “(…) *De haberse aclarado en el acto impugnado o en desarrollo de la investigación que por incumplir una norma de seguridad laboral se produjo el accidente certificado habría conllevado a tener mayor certeza su determinación, por lo que no puede avalarse entonces que el hecho que produjo lesiones y una determinada discapacidad al beneficiario del acto recurrido sea consecuencia directa e inmediatas del incumplimiento de normas comprendidas dentro de la órbita laboral, dado que su investigación así no lo precisa*.(…)”. No obstante, en el fallo no se consideró que el eje central del acto *supra* mencionado es la calificación del evento como accidente laboral, conforme a lo establecido en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

En tal sentido, aun cuando se dejó constancia en la certificación impugnada, que las causas básicas del accidente fueron la compra o alquiler de maquinas sin considerar los aspectos preventivos y fallas o inexistencia en la detección, evaluación y gestión de riesgos, no es esta la razón en la que se fundamenta el ente administrativo para dictaminar la existencia de un accidente laboral, siendo que su basamento es el cumplimiento de los parámetros establecidos en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, por lo que yerra el juez *a quo* al concluir que el acto administrativo está inmerso en el vicio de falso supuesto de hecho, en virtud que la decisión del ente administrativo está fundamentada en la subsunción de las circunstancias fácticas del accidente en el supuesto de hecho descrito en el  artículo citado *supra*, es decir, la ocurrencia del accidente en el trayecto habitual del trabajador hacia y desde su trabajo, suscitado en una unidad de transporte que fue destinada para el traslado del personal de la empresa MECAVENCA ORIENTE C.A. (MECOR), por lo que resulta improcedente la impugnación realizada a este respecto. Así se decide.

Ahora bien, en lo que respecta al alegado **vicio de usurpación de funciones**, es oportuno indicar que éste 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, por una parte, el principio de separación de poderes, según el cual cada rama del Poder Público tiene sus funciones propias, y se establece, por otra parte, que sólo la Ley define las atribuciones del Poder Público, y a estas normas debe sujetarse su ejercicio. Así ha sido definido por este Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia Nro. 539 del 1° de junio de 2004, dictada por la Sala Político Administrativa, (caso: *Rafael Celestino Rangel Vargas*), en la cual, refiriéndose a los tipos de incompetencia, estableció lo siguiente:

En cuanto al vicio de incompetencia, 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, en virtud de los cuales se consagra, por una parte, el principio de separación de poderes según el cual cada rama del Poder Público tiene sus funciones propias, y se establece, por otra, que sólo la Constitución y la ley definen las atribuciones del Poder Público y a estas normas debe sujetarse su ejercicio.**

Finalmente, la extralimitación de funciones consiste fundamentalmente en la realización por parte de la autoridad administrativa de un acto para el cual no tiene competencia expresa. [Destacado de esta Sala.]

Al respecto, es importante destacar que en materia de higiene y seguridad en el trabajo, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT), dispone en su artículo 18, numerales 14, 15, 16 y 17, que corresponde al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), investigar los accidentes y las enfermedades ocupacionales; 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.

Ahora bien, en cuanto al procedimiento para la calificación de un accidente o enfermedad como de origen ocupacional, el artículo 76 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, 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.*[Destacado de esta Sala].*

De la citada disposición legal se desprende que el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) es el órgano competente para comprobar, calificar y certificar el origen ocupacional de cualquier afectación en la salud del trabajador, para lo cual debe realizar una investigación. En tal sentido, el informe resultante, puede estar acompañado de fotografías, planos, mediciones ambientales y cualquier otro tipo de estudio que sirva de fundamento para las correspondientes conclusiones.

En la práctica, dicha investigación está a cargo del Departamento de Higiene, Seguridad y Ergonomía de la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores de cada región, el cual está conformado por un equipo multidisciplinario de profesionales, entre ellos, Ingenieros Higienistas Ocupacionales y Técnicos Superiores en Higiene y Seguridad Industrial. Una vez realizada la investigación, el experto procederá a establecer el carácter ocupacional o no de la enfermedad o accidente laboral a través de la certificación médico ocupacional respectiva.

En este sentido, se observa de autos que el acto administrativo que determinó la existencia del accidente laboral fue emitido por un funcionario adscrito a la Gerencia Regional de Salud de los Trabajadores de los estados Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT), actuando dentro del marco de su competencia, con la legitimidad necesaria para suscribirlo, limitando sus actuaciones a las competencias otorgadas por ley, sin evidenciarse que el mismo haya extralimitado sus funciones e invadido la esfera jurídica de algún órgano jurisdiccional, observándose que el mismo realizó una apreciación de los hechos investigados que, al subsumirlos en las normas previstas en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, permitió determinar en el acto administrativo dictado la existencia de un nexo causal entre el accidente y su carácter ocupacional, por lo que se desestima la denuncia planteada.

Por último, en lo que concierne a la supuesta **violación del derecho a la defensa**, se observa, que el procedimiento de investigación de enfermedad ocupacional o accidente laboral no se encuentra estructurado con base al principio del contradictorio, toda vez que únicamente se trata de un procedimiento de verificación de una situación específica y personal con relación al trabajador, la cual se fundamenta en la comprobación de la existencia de causalidad entre la ocurrencia de un accidente o enfermedad sufrido por un trabajador y su presunto origen con motivo del servicio que éste presta en su puesto de trabajo (ver sentencia de esta Sala Nro. 0316 del 4 de abril de 2016, caso: *Cervecería Polar, C.A*.).

En este sentido, observa esta Sala que estamos en presencia de un acto administrativo no sujeto a contradictorio, que se inicia a solicitud de la parte interesada, en el presente caso solicitada por el ciudadano Jorge Luis Castillo Astudillo, titular de la cédula de identidad Nro. V 8.259.140, posteriormente se ordena el inicio de la investigación, que deriva en un informe del cual es notificado la empresa recurrente, posteriormente la administración a través de la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores de los estados Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT) adscrita al Instituto Nacional De Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), procede a dictar la Certificación N° CMO-ANZ-068-2018, de fecha 2 de noviembre de 2018, siendo notificada la empresa recurrente en fecha 26 de febrero de 2019 del referido acto administrativo, en el cual se certificó la existencia del accidente de trabajo, cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por lo que ésta pudo recurrir del acto mediante el mecanismo procesal idóneo, en tiempo oportuno y ante la instancia judicial competente, como en efecto sucedió, garantizándosele su derecho a la defensa y al debido proceso, razón por la que esta Sala evidencia que en la decisión recurrida no se incurrió en el alegado vicio y, en consecuencia, se desecha la delación planteada. (*Vid*. Sentencia de esta Sala de Casación Social N° 2042 del 17 de diciembre de 2014, caso: *Bimbo de Venezuela, C.A.*). Así se decide.

Una vez examinados los argumentos expuestos por la parte recurrente contra la Certificación N° CMO-ANZ-068-2018, de fecha 2 de noviembre de 2018, dictada por la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores de los estados Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT), adscrita al Instituto Nacional De Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), habiéndose desestimado los alegatos con los cuales pretendía impugnar el mencionado acto administrativo, esta Sala procede a pronunciarse sobre la segunda actuación emanada de la administración objeto de impugnación por parte de la empresa MECAVENCA ORIENTE C.A. (MECOR).

**ii)** El **Informe Pericial** cursa en oficioN° ANZ/268/2018 del 20 de diciembre de 2018, mediante el cual la Administración formula cálculo pericial, estableciendo conforme a lo dispuesto en el artículo 130, numeral 3, de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT), un monto mínimo fijado de ciento setenta y un mil novecientos cincuenta y seis bolívares soberanos con veinticinco céntimos (Bs.S. 171.956,25), el cual es estimado por el ente administrativo con el objeto de determinar el monto mínimo de indemnización que debería percibir el trabajador Jorge Luis Castillo Astudillo.

Con relación a la impugnación del informe pericial por parte del accionante, se verificó que la parte recurrente no alegó ningún vicio en particular, considerando que al anularse la certificación médica N° CMO-ANZ-068-2018 de fecha 2 de noviembre de 2018, consecuencialmente debía declararse la nulidad del mencionado informe pericial, verificó que el *a quo*en su fallo haya emitido pronunciamiento respecto al mismo. No obstante, resulta imperativo dejar establecido, que este tipo de informe pericial, se efectúa con el propósito de determinar un monto mínimo en aras de celebrar una transacción laboral en vía administrativa, obedeciendo a un trámite preparatorio previo para la celebración de un futuro y posible acto de auto composición procesal a los fines de indemnizar al trabajador en sede administrativa, pretendiéndose que con él voluntariamente se satisfaga la pretensión de indemnización del trabajador. En razón de ello, no posee el carácter de decisión recurrible en nulidad, por tratarse de un acto de mero trámite, en virtud de la naturaleza de la actuación administrativa de que se trata.

Al respecto resulta propicio traer a colación el criterio sentado en la sentencia Nro. 1079 de fecha 27 de octubre de 2016, (caso:*Ofisit, C.A.)*, en la que refiriéndose a los oficios contentivos de cálculos periciales, emanados de las Direcciones Estadales de Salud de los Trabajadores, del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), estableció lo siguiente:

Por último, aduce que el **informe pericial** debe ser declarado nulo, en virtud de, que como lo señala anteriormente al no haber sido notificada la sociedad mercantil demandante ni contener las menciones obligatorias a que hace referencia el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, concatenado con el artículo 74 *eiusdem* ‘dicha notificación no produjo ningún efecto’.

Ahora bien, con respecto a los oficios contentivos de cálculos periciales, emanados de las Direcciones Estadales de Salud de los Trabajadores, del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), esta Sala en sentencia Nro. 828 de fecha 7 de julio de 2014, caso: Telcel C.A. (actualmente Telefónica Venezolana C.A.), estableció lo siguiente:

Del contenido del texto anteriormente transcrito, emerge con meridiana claridad que el referido Oficio N° 0288-11 es un acto de trámite o preparatorio, pues si bien emana de un órgano administrativo como es la Dirección Estadal de Salud de los Trabajadores de Miranda, adscrita al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), y está relacionado con la investigación de origen de enfermedad ocupacional llevada por esa Dirección, que arrojó como resultado la referida Certificación N° 0619-10, el mismo obedece –como lo refiere el propio numeral 3 del artículo 9 del Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo– a un trámite previo para la eventual celebración de una futura transacción ante la sede administrativa, acto este que deberá concluir, en caso de celebrarse una transacción ante la Inspectoría del Trabajo, con una manifestación de voluntad definitiva del órgano administrativo decisor en cuanto a la respectiva homologación o no de dicho acto de autocomposición procesal.

Conforme a lo expresado, esta Sala considera que la decisión del a quo de declarar inadmisible la demanda de nulidad interpuesta contra el informe pericial, por ser un acto de mero trámite y por tanto, irrecurrible por vía judicial debido a su naturaleza, se encuentra ajustada a derecho. Así se establece [Destacado de Origen]

Conforme a lo expresado en la decisión parcialmente transcrita, esta Sala considera que el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto contra el informe pericial, resulta inadmisible por tratarse deun acto de mero trámite y por tanto, irrecurrible por vía judicial debido a su naturaleza. Así se establece.

En este sentido, visto que el Juzgado Segundo Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Anzoátegui, incurrió en error de juzgamiento al determinar que el acto administrativo impugnado, dictado por la Gerencia Estadal de Salud de los Trabajadores de los estados Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT), adscrita al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) ,estaba viciado por falso supuesto de hecho, es por lo que esta Sala declara procedente la consulta y en consecuencia, revoca la sentencia dictada por el identificado tribunal en fecha 13 de marzo de 2020, en virtud de lo cual se declara sin lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad incoado y firme el acto administrativo contenido en la Certificación N° CM-ANZ-068-2018, de fecha 2 de noviembre de 2018. Asimismo, se declara inadmisible el recurso contencioso administrativo de nulidad ejercido contra el informe pericial cursante en oficioN° ANZ/268/2018, del 20 de diciembre de 2018. Así se declara.

**DECISIÓN**

Por las razones 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, conociendo en consulta: **PRIMERO: PROCEDENTE** la consulta de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Anzoátegui, en fecha 13 de marzo de 2020; **SEGUNDO:** **ANULA**el fallo dictadopor el Juzgado Segundo Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Anzoátegui, en fecha 13 de marzo de 2020; **TERCERO:** **INADMISIBLE** la demanda de nulidad ejercida por la sociedad de comercio **MECAVENCA ORIENTE C.A.** **(MECOR)**, contra el Informe Pericial cursante en oficioN° ANZ/268/2018 de fecha 20 de diciembre de 2018, emanado de la Gerencia Estadal de Seguridad y Salud de los Trabajadores de los estados Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT), **CUARTO: SIN LUGAR** el recurso contencioso administrativo de nulidad ejercido por la sociedad de comercio **MECAVENCA ORIENTE C.A.** **(MECOR)**, contra el acto administrativo contenido en la Certificación No. CMO-ANZ-068-2018, dictada por la Gerencia Estadal de Seguridad y Salud de los Trabajadores de los estados Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta (GERESAT) en fecha 2 de noviembre del 2018, a favor del ciudadano JORGE LUIS CASTILLO ASTUDILLO, titular de la cédula de identidad N° 8.259.140*,*mediante la cual se certificó la existencia de *“(…)****ACCIDENTE DE TRABAJO****, de acuerdo a lo señalado en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo -LOPCYMAT- que produce en el trabajador un diagnóstico de:****1) Politraumatismos: a) Traumatismo Craneoencefalico leve b) Fractura en tercio distal del radio derecho c) Luxación radiocarpal derecha d) fractura tercio medio de humero derecho e) Lesión de lecho ungueal de meñique derecho f) Pseudoartrosís humero derecho g) Capsulitis adhesiva hombro derecho****; que le origina al trabajador, una****DISCAPACIDAD PARCIAL PERMANENTE (sic)****(…)****”*** y **QUINTO**: **FIRME** el referido acto administrativo.

Publíquese, regístrese y remítase el expediente a la Unidad de Recepción y Distribución de Documentos del Circuito Judicial del Trabajo de la Circunscripción Judicial antes mencionada, a los efectos legales consiguientes.

Dada, firmada y sellada en la Sala de Despacho de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los doce (12) días del mes de agosto de dos mil veintidós (2022). Años: 212° de la Independencia y 163° de la Federación.

El Presidente de la Sala,

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

EDGAR GAVIDIA RODRÍGUEZ

El Vicepresidente,                                                                        Magistrado Ponente,

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_        \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

CARLOS ALEXIS CASTILLO ASCANIO        ELÍAS RUBÉN BITTAR ESCALONA

La Secretaria,

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

ANABEL DEL CARMEN HERNÁNDEZ ROBLES

**Consulta N°** AA60-S-2022-000062

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

La Secretaria,