

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Directores Científicos

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Arturo Bronstein (*Argentina*), Martin Carillo (*Perú*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Ana Virginia Gomes (*Brasil*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Manuel Luque (*España*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Roberto Pedersini (*Italia*), Rosa Quesada Segura (*España*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marly Weiss (*Estados Unidos*), Marcin Wujczyk (*Polonia*).

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)
Michele Tiraboschi (*Italia*)

Comité de Redacción

Graciela Cristina Del Valle Antacli (*Argentina*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), Maria Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Helga Hejny (*Reino Unido*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Martina Ori (*Italia*), Eleonora Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Lavinia Serrani (*Italia*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*), Carmen Solís Prieto (*España*), Francesca Sperotti (*Italia*), Marcela Vigna (*Uruguay*).

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

El Derecho Administrativo, bajo la perspectiva del Derecho del Trabajo y la Seguridad y Salud Laboral, como Derechos Humanos Fundamentales en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Christian Thomson VIVAS GARCÍA*

RESUMEN: El siguiente papel de trabajo, describe una realidad judicial que atenta contra el Derecho Humano a la Salud y al Trabajo, en específico, al derecho a los trabajadores y trabajadoras de ser garantizados con condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados en cada uno de las entidades de trabajo donde labora, producto de una arraigada costumbre del derecho público y administrativista, con sesgo procedimental, alejada del respeto de las normas fundamentales, por parte de quien tiene el deber de impartir justicia. De tal suerte, que en materia de salud y seguridad en el trabajo, se ha generado un temor latente para los trabajadores y trabajadoras que han sido certificados con enfermedades ocupacionales o accidentes de trabajo, que ven como sus certificaciones médicas que califican el origen ocupacional de sus padecimientos, son borrados de un plumazo, como si sus padecimientos desaparecieran también, bajo argumentos positivistas que centran su debate en aspectos del derecho administrativo, obviando el ámbito de protección del Derecho del Trabajo y Seguridad Social. En ese sentido, el análisis jurisprudencial y de los textos legales que tratan la materia, permitirán contribuir en la mejor defensa de los derechos humanos laborales.

Palabras clave: Salud y seguridad laboral, Derechos Humanos Laborales, Derecho Contencioso Administrativo Laboral.

SUMARIO: 1. El Derecho Administrativo, bajo la perspectiva del Derecho del Trabajo y la Seguridad y Salud Laboral, como Derechos Humanos Fundamentales en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 2. Aproximación procesal al tema. 3. El nuevo contencioso administrativo laboral 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

* Abogado Especialista en Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Docente de la Escuela de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela. Siempre Pro Operario. Correo electrónico: vivas.christian@gmail.com

1. El Derecho Administrativo, bajo la perspectiva del Derecho del Trabajo y la Seguridad y Salud Laboral, como Derechos Humanos Fundamentales en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Los derechos humanos laborales y de seguridad social, se encuentran incardinados en los artículos 87 al 97 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, muy especialmente la mención expresa que hizo el Constituyente en cuanto a la obligación de todo patrono o patrona a garantizar a sus trabajadores y trabajadoras las condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados, así como al Estado a adoptar medidas y crear instituciones que permitan su control y promoción de las mencionadas condiciones de trabajo, otorgándole importancia de carácter constitucional, que otros textos fundamentales no le habían dado a la vida, salud y seguridad de los trabajadores y trabajadoras, en el marco de sus relaciones con el patrono o patrona. De allí que es innegable afirmar que al referirnos al tema de la salud y seguridad en el trabajo, a lo largo del presente escrito, estaremos contribuyendo a la protección de derechos humanos fundamentales.

2. Aproximación procesal al tema

Para hablar del Derecho Contencioso Administrativo Laboral, es preciso aclarar que eran los Juzgados Superiores en lo Contencioso Administrativo quienes conocían las acciones de nulidad de las decisiones administrativas de los entes que conforman la Administración del Trabajo, todo ello bajo la llamada premisa que es la naturaleza del órgano del cual emana el acto administrativo, y no la naturaleza jurídica de la relación, la que confiere la competencia. Así las cosas, los juicios contenciosos administrativos se guiaban bajo parámetros obviamente de derecho administrativo en estricto sentido, a veces adjetivo menos que sustantivo, sin realizar siquiera miramientos a la relación laboral que se encontraban en juego, o las consecuencias de su reconocimiento y su protección constitucional.

Hoy día, la jurisdicción con competencia en lo laboral, conocerá de los recursos de nulidad contra las decisiones administrativas que amparen a trabajadores y trabajadoras con ocasión a la inamovilidad laboral o las demandas de nulidad contra las decisiones administrativas emitidas por el

Instituto de Prevención, Salud y Seguridad Laborales¹ (INPSASEL).

En suma, serán los jueces laborales quienes se encargarán de ejercer el control jurisdiccional de los actos administrativos en cuanto a su constitucionalidad y legalidad. Con la participación en el contradictorio tanto del ente que emite la decisión administrativa, como del recurrente o quejoso y del tercero interesado o beneficiario del acto, con la particular característica de la existencia o presunción de una relación laboral regulada por la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras².

Sin embargo, no fue un camino fácil para hacer entender que el derecho del trabajo deberá ser regulado a nivel jurisdiccional por sus jueces naturales, tal como lo describe la garantía constitucional de la *perpetuatio jurisdictionis*, o la especialidad de la materia a la que infieren los artículos 87 y 89 de la Constitución. De allí la necesidad de citar la doctrina judicial en cuanto al control jurisdiccional de las decisiones administrativas de las Inspectorías del Trabajo y del INPSASEL, las cuales definieron el ámbito de competencia de los juzgados en materia del trabajo.

En el caso especial de las decisiones administrativas dictadas con ocasión de la protección constitucional a la estabilidad laboral, encontramos que a través de la sentencia número 925, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia³, de fecha 23 de septiembre de 2010, (caso: Bernardo Jesús Santeliz Torres y otros) se estableció que la competencia para conocer de los recursos contenciosos administrativos donde se pretenda la nulidad de las providencias administrativas dictadas por la Inspectoría del Trabajo (Derecho al Trabajo y a la Estabilidad en el Trabajo), debe atribuírsele como una excepción a la norma general contenida en el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a los Tribunales del Trabajo, la cual dispuso:

“(...) Ese deber del Estado se ha traducido en la creación de una jurisdicción especial – la laboral –, que conoce las normas sustantivas dictadas en la materia y los procedimientos especialmente creados para resolver las controversias surgidas con ocasión de relaciones laborales.

De lo anterior se colige que aun cuando las Inspectorías del Trabajo sean órganos administrativos dependientes – aunque desconcentrados – de la

¹ El Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, es un organismo autónomo adscrito al Ministerio del Trabajo, creado según lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, promulgada en el año 1986. <http://www.inpsasel.gob.ve/>

² Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Extraordinaria n. 6.076, del 07 de mayo de 2012.

³ <http://www.tsj.gov.ve>

Administración Pública Nacional, sus decisiones se producen en el contexto de una relación laboral, regida por la Ley Orgánica del Trabajo, razón por la cual debe atenderse al contenido de la relación, más que a la naturaleza del órgano que la dicta, para determinar que el juez natural en este caso no es el contencioso administrativo, sino el laboral. Una relación jurídica denominada relación de trabajo, expresada y manifestada por la fuerza de trabajo desplegada por los trabajadores, que exige un juez natural y especial, para proteger la propia persona de los trabajadores. En fin, la parte humana y social de la relación.

En efecto, los órganos jurisdiccionales especializados en los conceptos debatidos en las distintas pretensiones que se planteen en relación con los actos administrativos dictados por los Inspectores del Trabajo (derecho al trabajo y a la estabilidad en el trabajo), sea que se trate, entre otras, de la pretensión de nulidad a través del recurso contencioso administrativo, sean las pretensiones relativas a la inejecución de dichos actos como consecuencia de la inactividad de la Administración autora o bien del sujeto obligado – el patrono o el trabajador – para su ejecución o, por último, sea que se trate de pretensiones de amparo constitucional con fundamento en lesiones que sean causadas por el contenido o por la ausencia de ejecución de dichos actos administrativos; son los tribunales del trabajo. Así se declara”.

En lo relacionado a las decisiones administrativas dictadas con ocasión de la protección constitucional a la salud y seguridad en el trabajo, encontramos que a través de la sentencia número 27, dictada por la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 25 de mayo de 2011, (caso: Agropecuaria Cubacana C.A, publicado en la página del TSJ en fecha 27 de julio de 2011), se estableció la competencia de los juzgados superiores del trabajo, habida cuenta de la inexistencia de la jurisdicción especial en esta materia.

Ahora bien, en el caso bajo estudio, la demanda fue propuesta contra el acto administrativo emanado del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), dictado con ocasión del procedimiento administrativo instruido contra la empresa Agropecuaria Cubacana C.A., que determinó la imposición de una sanción pecuniaria por el accidente laboral sufrido por el ciudadano José Rafael Castrillo, como consecuencia de la violación de la normativa legal en materia de seguridad y salud en el trabajo, supuesto de hecho previsto en el artículo 129 la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

Al respecto, se advierte que el referido dispositivo legal prevé, expresamente, que las acciones derivadas “(...) de lo regulado por este

artículo conocerán los tribunales de la jurisdicción especial del trabajo, con excepción de las responsabilidades penales a que hubiera lugar. (...) En este mismo orden de ideas, debe acotarse que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no incluyó dentro de los asuntos que deben conocer los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, las acciones de nulidad contra los actos administrativos emanados del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) o de los órganos adscritos al mismo, con ocasión de la aplicación de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

No hay duda pues de que la voluntad del legislador, en absoluta concordancia con las disposiciones constitucionales sobre la protección del hecho social trabajo y el entramado de relaciones jurídicas que del mismo deriva, tal como el régimen de seguridad y salud en el trabajo y las condiciones idóneas para el desempeño del mismo en protección de las condiciones físicas y mentales del trabajador, atribuyen – de forma expresa y exclusiva – a los órganos que integran la jurisdicción laboral, la competencia relativa al conocimiento de las acciones de nulidad ejercidas contra las decisiones administrativas dictadas 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.

Así las cosas, atendiendo la reciente doctrina vinculante emanada de la Sala Constitucional, en la que destaca 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 la propia Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo que establece los criterios atributivos de competencia en esta materia, debe determinarse que los órganos jurisdiccionales competentes para conocer y decidir situaciones como la de autos, son los de la jurisdicción laboral. Así se decide”.

Con lo anterior, se pretende dar un pequeño bosquejo de la actuación procesal en esta materia y que coadyuvaran a entender lo que de seguidas se busca analizar.

3. El nuevo contencioso administrativo laboral

En el nuevo Derecho Contencioso Administrativo Laboral en Venezuela,

los administradores de Justicia de la jurisdicción especial del Trabajo, deberán sujetar su actuación durante el proceso, bajo los principios señalados no sólo en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa⁴, sino además de lo contemplado en los artículos 23 y 24 de la nueva Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y las Trabajadoras, el cual se intitula como la “Correcta aplicación de esta ley”, y ordena que dicha aplicación, “tiene como esencia la concepción constitucional sobre el trabajo como proceso social fundamental para alcanzar los fines esenciales del Estado”, esto implica para el juez o jueza, que la concepción tradicional que regula el Derecho Contencioso Administrativo, deberá armonizarse con la función del estado tutelar del hecho social trabajo, en los términos señalados en los artículos 87, 88 y 89 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por cuanto las manifestaciones de voluntad de la administración del trabajo, se encuentran sujetas a un marco referencial de tipo constitucional en protección de los derechos de los trabajadores y trabajadoras, y bajo las premisas contempladas en la legislación laboral, inclusive la derogada.

Para tal labor, se constituye el proceso, como instrumento para impartir justicia, fundamentada en la uniformidad, brevedad, gratuidad, celeridad, oralidad, inmediatez, concentración, prioridad de la realidad de los hechos, la equidad, rectoría del juez en el proceso, sencillez, eficacia, accesibilidad, imparcialidad, idoneidad, transparencia, autonomía, independencia, responsabilidad, atendiendo el debido proceso, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.

Es pertinente así, analizar la evolución que ha surgido desde el punto de vista jurisprudencial la noción de orden público en materia del trabajo, la cual busca orientar la protección constitucional de los derechos humanos a la salud y seguridad en el trabajo, en razón a ello, es oportuno traer a colación lo dispuesto en sentencia número 2762, de fecha 20 de noviembre de 2001, emitida por la Sala Político Administrativa, en el expediente 16.491, la cual recordó en su momento a los administradores de justicia, el carácter tuitivo de las mismas, no sólo por disponerlo así la normas de rango legal, sino por el alto interés desde el punto de vista constitucional, de su protección:

“(…) Dicho lo anterior, debe observarse, que las disposiciones laborales se encuentran enmarcadas dentro de los derechos de rango social y, por ende, corresponde al Estado – en sentido amplio – velar por su cumplimiento, instaurando el sano equilibrio entre partes manifiestamente

⁴ Ley Orgánica de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, n. 39.451, del 22 de junio de 2010.

desiguales (patrono-operario), lo que les arroga el carácter de orden público, comportando la irrenunciabilidad de los beneficios que las mismas otorgan al operario, y concibiéndose a la relación laboral, como un auténtico hecho social, objeto de una indiscutible protección o tutoría”.

Si bien el texto constitucional y la legislación laboral venezolana, ya entendía dicho carácter, así como los operadores de justicia, tanto judiciales como administrativos, en materia del trabajo, no es menos cierto, que en el campo del derecho administrativo, los jueces que regulan dicha materia, no les resulta o resultaba cómodo aceptar la teoría de ajeneidad de los riesgos, el riesgo objetivo del patrono o patrona, el principio de irrenunciabilidad, de la primacía de la realidad y demás principios que inspiran los derechos humanos laborales, aplicados en sede administrativa por mandamiento de la norma, los cuales nutren los procesos de formación de la voluntad de la administración pública en materia del trabajo, elementos estos que han sido los focos de atención entre los *ius administrativistas* y los *ius laboralista*s.

De allí que resulta idóneos traer a colación, la formación de la noción de orden público, bajo la perspectiva de la Sala de Casación Social, la cual se podría aseverar sin temor a miramientos, que fue la sentencia que inspiró los postulados dispuestos en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo⁵, así como en la reforma de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo⁶.

“(…) Al considerar que para la procedencia del daño moral reclamado era menester la demostración del hecho ilícito por parte del patrono, el *ad-quem* consideró criterios pertenecientes al ámbito del Derecho Civil cuya aplicación se justificaba cuando la prestación del trabajo remunerado estaba regulada bajo la forma del contrato de arrendamiento de servicios y la responsabilidad del arrendatario del servicio estaba sometida a las reglas de la culpa *aquiliana*.

Al adquirir el Derecho del Trabajo su autonomía y diferenciarse del Derecho Civil, estos criterios de raigambre netamente civilista fueron superados tanto en la doctrina laboral, donde frente a la responsabilidad prevista en el artículo 1.185 del Código Civil (responsabilidad subjetiva) se le opone la responsabilidad objetiva del guardián de la cosa, prevista en el artículo 1.193 *eiusdem*, como en las normas que conforman nuestra

⁵ Ley Orgánica Procesal del Trabajo, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, n. 37.504, del 13 de agosto de 2002.

⁶ Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, n. 38.236, del 26 de julio de 2005.

legislación del trabajo, ejemplo de ello es el propio contenido del artículo 140 de la Ley del Trabajo vigente para la fecha en que ocurrió el accidente, cuyo texto es similar al del artículo 560 de la Ley Orgánica del Trabajo, que recoge la teoría de la responsabilidad objetiva, según la cual el patrono siempre responde independientemente de su culpa o dolo.

Ahora bien, estos principios y normas del Derecho del Trabajo, disciplina autónoma e independiente del Derecho Civil, están inspirados en la justicia social y la equidad, así vemos como en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Trabajo se enuncia el trabajo como un hecho social, es decir influido por factores de orden ético, sociológico, psicológico y físico que necesita de normas de orden público que protejan el esfuerzo humano desplegado en el ejercicio de la actividad laboral, por lo que los jueces laborales, para la resolución de un caso determinado deben observar lo ordenado por el artículo 60 de la Ley Orgánica del Trabajo que establece: «Además de las disposiciones constitucionales y legales de carácter imperativo, para la resolución de un caso determinado se aplicarán, en el orden indicado:

- a) La convención colectiva de trabajo o el laudo arbitral, si fuere el caso;
- b) El contrato de trabajo;
- c) Los principios que inspiran la Legislación del Trabajo, tales como los contenidos explícita o implícitamente en declaraciones constitucionales o en los Convenios y Recomendaciones adoptados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo y en la jurisprudencia y doctrinas nacionales;
- d) La costumbre y el uso, en cuanto no contraríen las disposiciones legales ni los principios a que se refiere el literal anterior;
- e) Los principios universalmente admitidos por el Derecho del Trabajo;
- f) Las normas y principios generales del Derecho; y
- g) La equidad».

El Juez de la Alzada violó la mencionada disposición, norma de orden público, cuando decidió el presente caso, por cuanto lo hizo con prescindencia de los principios de equidad que inspiran la legislación laboral, contenidos en la jurisprudencia y doctrina nacionales, observando esta Sala que no es de reciente aplicación la teoría de la responsabilidad objetiva en los casos de accidentes de trabajo y prueba de ello lo constituyen los criterios y citas jurisprudenciales que se mencionan en la sentencia de fecha 17 de mayo del año 2000, transcrita parcialmente en este fallo, por lo que los principios que inspiran a esta teoría han debido ser aplicados por el Juez Superior.

En consecuencia, apoyada en la noción de orden público de las normas laborales, en la intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios

laborales, y en la irrenunciabilidad de las disposiciones y normas que favorecen a los trabajadores, principios éstos siempre vigentes en el ámbito del Derecho del Trabajo y de rango constitucional por cuanto la Constitución abrogada, vigente para la fecha en que ocurrió el accidente, ya consagraba esta protección en el artículo 86 y nuestra novísima Constitución en el artículo 89 con más fuerza los reafirma, esta Sala CASA DE OFICIO la sentencia recurrida, por haber infringido por falta de aplicación, la norma contenida en el artículo 60 de la Ley Orgánica del Trabajo, ya que dada su naturaleza de norma adjetiva vigente para la fecha en que se dictó el fallo objeto del presente recurso, era de aplicación inmediata. En consecuencia, se ordena al Juzgado Superior que resulte competente dicte un nuevo fallo considerando los principios que informan la teoría del riesgo profesional, que tuvo su origen en la conocida responsabilidad objetiva por la guarda de la cosa, desarrollada en la decisión parcialmente aquí transcrita de fecha 17 de mayo de 2000”. (Sentencia número 50, de la Sala de Casación Social de fecha 22 de marzo de 2001).

En tal sentido, cuando se inician los debates de legalidad y debido proceso en la formación de actos administrativos, específicamente cuando se certifica través del INPSASEL una enfermedad ocupacional o accidente de trabajo, padecida por un trabajador o trabajadora en la sede de la empresa, se deben analizar ciertos requisitos señalados en la Ley; así las cosas, en la Ley Orgánica de Condiciones, Prevención y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT), se establecen una serie de obligaciones para los sujetos que intervienen en los procesos productivos, conjugando las mismas en los Servicios de Seguridad y Salud en el Trabajo, conforme lo prevén los artículos 39 y 40 de la LOPCYMAT, con lo cual se generan responsabilidades a los patronos y patronas en cada entidad de trabajo, al respecto los números 5 y 14 del artículo 40 *ejusdem*, señala que dentro de las funciones de estos servicios, tendrá lo referido a vigilar la salud de los trabajadores y trabajadoras en relación con el trabajo, pero además, investigar los accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales a los solos fines de explicar lo sucedido y adoptar los correctivos necesarios, destacando la norma in comento sin que dicha actuación interfiera con las competencias de las autoridades públicas.

Lo anterior, señala la obligación por parte del patrono o patrona en su situación de responsable objetivo frente a los trabajadores y trabajadoras, de los hechos o situaciones que ocurren con ocasión de la relación de trabajo, específicamente, las enfermedades ocupacionales o accidentes de trabajo, imponiéndolo de un conjunto de medidas que no sólo se encuentra sujeto a realizar en función de proteger a sus trabajadores y

trabajadoras, sino que además, deberá informar al INPSASEL, cuando ocurra alguna situación que comprometa la salud de sus trabajadores o trabajadoras, todo ello con el objeto de disminuir los niveles de siniestralidad a lo que están expuestos éstos en la entidad de trabajo, requiriéndose entonces, la conformación y constitución de los Comité de Salud y Seguridad Laboral, órgano paritario éste que se encargara de todo lo relacionado a la salud y seguridad en el trabajo, conforme lo prevén los artículos 46, 47 y 48 de la LOPCYMAT.

Estas obligaciones, en materia de accidentes de trabajo o enfermedades ocupacionales, encuentran fundamento en lo dispuesto en el número 11 del artículo 56 *ejusdem*, al obligar al patrono o patrona, informar de la ocurrencia de los mismos, a tal efecto tanto la ley como el Reglamento de Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, señalan lo conducente a efectos de realizar dicha notificación. De tal manera, que nos encontramos ante un sistema que busca minimizar los riesgos a los que están expuestos los trabajadores y trabajadoras, que obliga en consecuencia al patrono o patrona a cumplir con una serie de pasos para la mejor defensa de sus derechos en cuanto al origen u ocurrencia del accidente de trabajo o la enfermedad ocupacional, bien sea motivado a los mal llamados actos inseguros o a la inobservancia del patrono o patrona en los mecanismos para evitarlos.

En lo referido a los informes periciales y las subsiguientes certificaciones médicas de carácter ocupacional, las cuales a tenor de lo dispuesto en el artículo 76 de la LOPCYMAT, son documentos públicos. Sobre este punto ya la legislación en materia de seguridad social plasmó en el artículo 147 de la Reforma Parcial del Reglamento General de la Ley del Seguro Social⁷, lo siguiente: “El derecho a la indemnización diaria nacerá el día en que la incapacidad sea certificada por el médico tratante del asegurado y que esté al servicio del Instituto”, con ello se infiere con meridiana claridad que la certificación médica de las enfermedades ocupacionales o accidentes de trabajo, deberán ser realizadas por funcionario debidamente certificado en razón de su profesión, que haya sido designado expresamente para desempeñar dichas funciones o delegadas las mismas, conforme prevén los numerales 15, 16 y 17 del artículo 18 de la LOPCYMAT, y que dicha calificación la haga previa investigación. El quid del asunto se centra en conocer, si durante esa previa investigación, deberá el “Médico Especialista en Medicina Ocupacional” requerir del

⁷ Reforma Parcial del Reglamento General de la Ley del Seguro Social, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, n. 39.912, del 30 de abril de 2012.

patrono o patrona alguna prueba que pueda, en principio cambiar la calificación de “enfermedad ocupacional o accidente de trabajo” para que sea denominada enfermedad o accidente común, habida cuenta de la responsabilidad objetiva que pecha al dueño o dueña de los medios de producción, que como ya se indicó supra, es un criterio ya firme en sede jurisdiccional, el cual se encuentra plasmado en la LOPCYMAT y suficientemente claro en el artículo 43 de la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y las Trabajadoras; o por el contrario, es menester para la entidad de trabajo coadyuvar, conforme se lo ordena el artículo 73 de la LOPCYMAT y artículos 83 y 84 de su Reglamento.

En razón de ello, pretender esbozar la violación al debido proceso en el informe pericial de certificación, es permitir que la inobservancia de las obligaciones de la entidad de trabajo en materia de salud y seguridad, sean encubiertas bajo el alegato de la violación al derecho a la defensa, en abuso de la facultad jurisdiccional de revisar los actos de la administración. Al respecto, la Sentencia n. 01698 de Sala Político Administrativa, Expediente n. 8639 de fecha 19/07/2000, señala lo siguiente:

“(...) tanto el procedimiento administrativo como las formas que deben guardar los actos administrativos son simples instrumentos destinados a contribuir en que la exteriorización de la voluntad de la administración se haga de forma válida, es decir, ni el procedimiento administrativo ni las formalidades de los actos administrativos son fines en sí mismos, sino canales a través de los cuales son dictados los actos administrativos. Así, sólo si tales canales o formas fallan de manera tal que alteren la voluntad de la Administración o creen algún tipo de indefensión al administrado, acarrearán la nulidad del acto administrativo correspondiente”.

En atención a ello, debe el sujeto obligado (entidad de trabajo), consignar ante el Instituto Nacional de Previsión Salud y Seguridad Laborales el informe de investigación de ocurrencia de la enfermedad ocupacional o del accidente del trabajo, posterior a ello deberá recurrir del informe pericial que determina la ocurrencia, motivo y tipo de discapacidad que conllevaría a la certificación de la misma, no sin antes recordar que en materia de salud y seguridad en el trabajo opera la responsabilidad objetiva del patrono o patrona, lo que conlleva a que la misma sea calificada como una presunción iure et de iure, en este sentido, el tratadista Francesco Messineo, (Derecho Civil y Comercial, tomo II, Editorial Jurídicas Europa América. Buenos Aires. 1954, p.525), sostiene que la presunción legal puede ser iuris et de iure o iuris tantum. Expresa que la primera es aquella sobre cuyo fundamento la ley declara nulos ciertos actos, o no admite acción en juicio, dicha presunción dispensa de toda prueba a aquel a cuyo favor está establecida, reposa entonces sobre una ficción legal, verbigracia

los hijos o hijas nacidos en el matrimonio, para lo cual la única prueba a favor de quien alega dicha presunción, es la constancia del matrimonio y el nacimiento del hijo o hija. Al explicar la segunda, dice que también ella dispensa de la prueba a aquellos a quienes beneficia, en los casos establecidos por la ley, pero permite la prueba contraria por parte de aquel que tiene interés en negar la fuerza probatoria de la presunción; sobre éste, pues recae la carga de la prueba (inversión de la carga de la prueba).

Vale decir, que si el recurrente o afectado por lo señalado en la certificación de enfermedad ocupacional o accidente de trabajo, emitido por el INPSASEL, acude a la vía administrativa o a la judicial para rebatir el documento público que emite la voluntad de la administración pública, éste deberá consignar en su escrito recursivo no sólo los alegatos de su inconformidad, sino a su vez, el informe de investigación al que hace mención el numeral 14 del artículo 40 de la LOPCYMAT, en razón de la obligación de la entidad de trabajo de disponer los servicios de seguridad y salud en el trabajo conforme lo ordena la norma especial. De tal manera que los medios probatorios se encuentran delimitados por la actuación del Comité de Salud y Seguridad Laboral en la procura de la seguridad y salud en el trabajo. De no existir este sistema integral de seguridad y salud en el trabajo en la entidad de trabajo, se estarían generando consecuencias fácticas y jurídicas en contra de ésta última y que deberán ser evaluadas en razón de la sana crítica por el juzgador o juzgadora, con el conjunto de pruebas que se aportan, así como las afirmaciones del recurrente en cuanto a la existencia del contrato de trabajo y en consecuencia de la relación laboral.

En lo referido a los informes periciales y las subsiguientes certificaciones médicas de carácter ocupacional, las cuales a tenor de lo dispuesto en el artículo 76 de la LOPCYMAT, son documentos públicos. Sobre este punto ya la legislación en materia de seguridad social plasmó en el artículo 147 de la Reforma Parcial del Reglamento General de la Ley del Seguro Social, lo siguiente: “El derecho a la indemnización diaria nacerá el día en que la incapacidad sea certificada por el médico tratante del asegurado y que esté al servicio del Instituto”, con ello se infiere con meridiana claridad que la certificación médica de las enfermedades ocupacionales o accidentes de trabajo, deberán ser realizadas por funcionario debidamente certificado en razón de su profesión, que haya sido designado expresamente para desempeñar dichas funciones o delegadas las mismas, conforme prevén los numerales 15, 16 y 17 del artículo 18 de la LOPCYMAT, y que dicha calificación la haga previa investigación. El quid del asunto se centra en conocer, si durante esa previa investigación, deberá el “Médico Especialista en Medicina Ocupacional” requerir del

patrono o patrona alguna prueba que pueda, en principio cambiar la calificación de “enfermedad ocupacional o accidente de trabajo” para que sea denominada enfermedad o accidente común, habida cuenta de la responsabilidad objetiva que pecha al dueño o dueña de los medios de producción, que como ya se indicó supra, es un criterio ya firme en sede jurisdiccional, el cual se encuentra plasmado en la LOPCYMAT y suficientemente claro en el artículo 43 de la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y las Trabajadoras; o por el contrario, es menester para la entidad de trabajo coadyuvar, conforme se lo ordena el artículo 73 de la LOPCYMAT y artículos 83 y 84 de su Reglamento.

En razón de ello, pretender esbozar la violación al debido proceso en el informe pericial de certificación, es permitir que la inobservancia de las obligaciones de la entidad de trabajo en materia de salud y seguridad, sean encubiertas bajo el alegato de la violación al derecho a la defensa, en abuso de la facultad jurisdiccional de revisar los actos de la administración. Al respecto, la Sentencia n. 01698 de Sala Político Administrativa, Expediente N° 8639 de fecha 19/07/2000, señala lo siguiente:

“(…) tanto el procedimiento administrativo como las formas que deben guardar los actos administrativos son simples instrumentos destinados a contribuir en que la exteriorización de la voluntad de la administración se haga de forma válida, es decir, ni el procedimiento administrativo ni las formalidades de los actos administrativos son fines en sí mismos, sino canales a través de los cuales son dictados los actos administrativos. Así, sólo si tales canales o formas fallan de manera tal que alteren la voluntad de la Administración o creen algún tipo de indefensión al administrado, acarrearán la nulidad del acto administrativo correspondiente”.

En atención a ello, debe el sujeto obligado (entidad de trabajo), consignar ante el Instituto Nacional de Previsión Salud y Seguridad Laborales el informe de investigación de ocurrencia de la enfermedad ocupacional o del accidente del trabajo, posterior a ello deberá recurrir del informe pericial que determina la ocurrencia, motivo y tipo de discapacidad que conllevaría a la certificación de la misma, no sin antes recordar que en materia de salud y seguridad en el trabajo opera la responsabilidad objetiva del patrono o patrona, lo que conlleva a que la misma sea calificada como una presunción iure et de iure, en este sentido, el tratadista Francesco Messineo, (Derecho Civil y Comercial, tomo II, Editorial Jurídicas Europa América. Buenos Aires. 1954, p.525), sostiene que la presunción legal puede ser iuris et de iure o iuris tantum. Expresa que la primera es aquella sobre cuyo fundamento la ley declara nulos ciertos actos, o no admite acción en juicio, dicha presunción dispensa de toda prueba a aquel a cuyo favor está establecida, reposa entonces sobre una ficción legal, verbigracia

los hijos o hijas nacidos en el matrimonio, para lo cual la única prueba a favor de quien alega dicha presunción, es la constancia del matrimonio y el nacimiento del hijo o hija. Al explicar la segunda, dice que también ella dispensa de la prueba a aquellos a quienes beneficia, en los casos establecidos por la ley, pero permite la prueba contraria por parte de aquel que tiene interés en negar la fuerza probatoria de la presunción; sobre éste, pues recae la carga de la prueba (inversión de la carga de la prueba).

Vale decir, que si el recurrente o afectado por lo señalado en la certificación de enfermedad ocupacional o accidente de trabajo, emitido por el INPSASEL, acude a la vía administrativa o a la judicial para rebatir el documento público que emite la voluntad de la administración pública, éste deberá consignar en su escrito recursivo no sólo los alegatos de su inconformidad, sino a su vez, el informe de investigación al que hace mención el numeral 14 del artículo 40 de la LOPCYMAT, en razón de la obligación de la entidad de trabajo de disponer los servicios de seguridad y salud en el trabajo conforme lo ordena la norma especial. De tal manera que los medios probatorios se encuentran delimitados por la actuación del Comité de Salud y Seguridad Laboral en la procura de la seguridad y salud en el trabajo. De no existir este sistema integral de seguridad y salud en el trabajo en la entidad de trabajo, se estarían generando consecuencias fácticas y jurídicas en contra de esta última y que deberán ser evaluadas en razón de la sana crítica por el juzgador o juzgadora, con el conjunto de pruebas que se aportan, así como las afirmaciones del recurrente en cuanto a la existencia del contrato de trabajo y en consecuencia de la relación laboral.

De manera que la relación de trabajo se encuentra íntimamente ligada a la calificación que hará el especialista médico en materia ocupacional, si la enfermedad o accidente tiene como origen o fue realizado con ocasión o en ejecución del trabajo (incluye los accidentes itínere), tal como lo describe la norma sustantiva del trabajo, en materia de la disposición del trabajador o trabajadoras, así como lo dispone la LOPCYMAT en los siguientes artículos:

Artículo 69. Definición de Accidente de Trabajo. 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.

Artículo 70. Definición de Enfermedad Ocupacional. Se entiende por enfermedad ocupacional, los estados patológicos contraídos o agravados con ocasión del trabajo o exposición al medio en el que el trabajador o la

trabajadora se encuentra obligado a trabajar, tales como los imputables a la acción de agentes físicos y mecánicos, condiciones disergonómicas, meteorológicas, agentes químicos, biológicos, factores psicosociales y emocionales, que se manifiesten por una lesión orgánica, trastornos enzimáticos o bioquímicos, trastornos funcionales o desequilibrio mental, temporales o permanentes. Se presumirá el carácter ocupacional de aquellos estados patológicos incluidos en la lista de enfermedades ocupacionales establecidas en las normas técnicas de la presente Ley. Aunado a ello, el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, expresamente señala en su artículo 35, lo siguiente:

Artículo 35. Historia de salud en el trabajo de los trabajadores y trabajadoras: “Los Servicios de Seguridad y Salud en el Trabajo deberán llevar una historia médica, ocupacional y clínica bio-psico-social de cada trabajador y trabajadora, desde el momento del inicio de la relación de trabajo. Esta historia deberá permanecer en el servicio de seguridad y salud en el trabajo bajo la custodia de los profesionales de la salud, hasta los diez (10) años siguientes a la terminación de la relación de trabajo. Vencido este lapso la historia deberá ser consignada ante el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales para el registro nacional de historias de salud ocupacional a cargo del Instituto.

Cuando no existan las historias médica, ocupacional y clínica bio-psico-social o no se suministren oportunamente las mismas a las autoridades competentes, se presumen ciertos los alegatos realizados por el trabajador o la trabajadora, hasta prueba en contrario”.

Presunciones que describen la responsabilidad objetiva del patrono o patrona, sobre la base del principio de ajeneidad de los riesgos que gozan los trabajadores y trabajadoras, como consecuencia de la subordinación en materia del contrato del trabajo, al respecto nuestra Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 87, dispone la obligación del patrono o patrona de garantizar condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados, por lo cual esta protección tiene un rango constitucional, de eminente orden público.

En concordancia con lo anterior, para el caso específico – sede administrativa – de los informes periciales que determinan el origen ocupacional del accidente o enfermedad, resulta preciso la formación de un segundo acto administrativo que permita atenuar o agravar la responsabilidad objetiva de la entidad de trabajo e inclusive exonerarla de la misma, de esta manera la doctrina de la sala constitucional, emitida en Sentencia N° 130 de Sala Constitucional, Expediente n. 07-1482 de fecha 20 de febrero de 2008, deber ser revisada en materia de salud y seguridad

en el trabajo, por cuanto la entidad de trabajo, como administrado que es, pudiere resolver la controversia planteada en la misma vía administrativa, es decir, a través del ejercicio de los recursos administrativos, generar una pronta conciliación, si ello es posible, entre el afectado por el acto y la administración. En este sentido resulta oportuno puntualizar que el uso de la vía administrativa no corresponde al cumplimiento de ninguna formalidad, sino como una necesidad que la propia dinámica administrativa impone en beneficio del administrado para ventilar la solución del conflicto antes de acudir a la vía jurisdiccional, sin olvidar en consecuencia el orden público de la salud y seguridad en el trabajo.

Ello obedece al interés que se implementen mecanismos que permitan la solución no contenciosa de los conflictos que puedan surgir en un momento determinado entre los particulares y los intereses del Estado, con el fin último de garantizar de una manera efectiva la tutela de dichos intereses y la participación ciudadana en el marco de la resolución de los conflictos.

Como refiere Sánchez Morón, “la vía administrativa previa encuentra su sentido institucional adecuado si constituye también una forma de garantía de los derechos e intereses de los particulares, sencilla y efectiva, de manera que ahorre la necesidad del proceso judicial, que suele ser lento y costoso, contribuyendo de paso a reducir la avalancha de recursos contencioso-administrativos”.

Lo anterior, tiene su fundamento en el hecho de que la propia administración tiene facultad de revisar sus actos, bien sea de oficio o a solicitud de partes, pues como quedó establecido, no es posible controlar, de una manera efectiva y rápida todos los actos administrativos por vía judicial. De allí que la solución en cuanto a la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva, no se encuentra en la eliminación de los recursos administrativos, sino en mantenerlos para que no se cercene la posibilidad de que el administrado obtenga rápidamente una decisión respecto a su planteamiento.

En consecuencia, no se pudiere afirmar a priori que existe violación al debido proceso o el derecho a la defensa, en el acto denominado informe pericial, por cuanto desde el momento de la visita del funcionario público encargado de inspeccionar el puesto de trabajo, el representante de la entidad de trabajo, deberá consignar la respectiva investigación de la ocurrencia del accidente de trabajo o enfermedad ocupacional, realizado por los integrantes de los servicios de seguridad y salud en el trabajo, de dicha entidad de trabajo.

Es por ello que dicho informe pericial que se resume en la denominada “Certificación”, se constituye en un documento público administrativo el

cual al emanar de un órgano de la Administración Pública contiene una declaración de voluntad, conocimiento o certeza, que goza de una presunción de veracidad, legitimidad y autenticidad, hasta prueba en contrario (véase, entre otras, SPA sentencia n. 6556 del 14 de diciembre de 2005), en consecuencia, con la expedición de esta clase de documentos públicos administrativos a la empresa no se le menoscaba el derecho a la defensa y al debido proceso porque siempre podrá desvirtuar la presunción de veracidad, legitimidad y autenticidad que goza tal documento administrativo declarativo mediante prueba en contrario, que no será otra que la investigación que realice la entidad de trabajo a través de los servicios de seguridad y salud en el trabajo, conforme lo preceptúan los artículos 39 y siguientes *ejusdem*, de tal manera que inclusive en procesos ordinarios laborales no impide al quejoso del informe pericial (bien sea trabajador o trabajadora o entidad de trabajo), ejercer su derecho a desvirtuar la presunción de legitimidad del mencionado documento público administrativo mediante prueba en contrario ante cualquier instancia administrativa o judicial. Al respecto, resulta necesario traer a colación lo señalado por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, en fecha 26 de julio de 2011, expediente AP42-R-2011-000561, en cuanto a la formación de los informes periciales:

“(...) Asimismo, observa la Corte que de las citadas disposiciones jurídicas se desprende el procedimiento legalmente establecido para la expedición de la certificación del origen del accidente de trabajo o enfermedad ocupacional; a saber: i) instancia de parte, todo trabajador o trabajadora al que se la 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, es decir, debe existir una solicitud previa del trabajador o trabajadora; ii) investigación del accidente o enfermedad; iii) expedición de la certificación la cual tendrá carácter de documento público administrativo.

Razones estas que abonan en cuanto a la presunta violación del debido proceso, como garantía constitucional del derecho a la defensa, establecida en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sobre lo cual la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en Sentencia N° 05, del 24 de enero de 2001 (caso: Supermercado Fátima, S.R.L.), y en sentencia de fecha 28 de septiembre de 2001 (caso: Josefa Otilia Carrasquel Díaz), ha aclarando de manera enfática que los mismos deben ser respetados no sólo en sede judicial sino también en las instancias administrativas.

Manifestándose la violación al debido proceso, conforme enseña la

Sentencia número 80, de fecha 01 de febrero de 2001 (caso: José Pedro Barnola y Otros), cuando:

“(…) 1) cuando se prive o coarte alguna de las partes la facultad procesal para efectuar un acto de petición que a ella privativamente le corresponda por su posición en el proceso; 2) cuando esa facultad resulte afectada de forma tal que se vea reducida, teniendo por resultado la indebida restricción a las partes de participar efectivamente en plano de igualdad, en cualquier juicio o en el que se ventilen cuestiones que les afecte. Bajo esta óptica la violación al debido proceso y la consecuente indefensión operará, en principio, dentro de un proceso ya instaurado, y su existencia será imputable al Juez que con su conducta impida a alguna de las partes la utilización efectiva de los medios o recursos que la ley pone a su alcance para la defensa de sus derechos”.

Al respecto la LOPCYMAT y su Reglamento, establecen una serie de condiciones-obligaciones que deberá cumplir la entidad de trabajo a efectos de informar al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, sobre la ocurrencia de enfermedades ocupacionales o accidentes de trabajo, todo ello sobre la presunción de responsabilidad objetiva del patrono o patrona, consagrada constitucionalmente, así como en las normas laborales, debiendo pues la entidad de trabajo, reportar la ocurrencia de dicho evento (numeral 11, artículo 56 *ejusdem*), en los plazos y modos que señala el artículo 83 y siguientes del Reglamento de la Ley, aunado a ello, la conformación del Servicio de Seguridad y Salud en el Trabajo, conforme lo preceptúan los artículos 39 y siguientes de la LOPCYMAT, permitirán a la entidad de trabajo, ejercer su derecho a la defensa al momento de ser visitado por el funcionario o funcionaria encargada de practicar la previa investigación en los términos del artículo 76 *ejusdem*, entregando o consignado como se señaló supra la investigación del hecho ocurrido en perjuicio de la salud del trabajador o trabajadora, o utilizar los recursos que dispone el artículo 77 *ejusdem* para la impugnar dicho documento de carácter público, utilizando como medio idóneo de prueba, lo recabado en la investigación del Comité de Seguridad y Salud Laboral conforme a la atribución del número 7 del artículo 48 de la mencionada Ley.

En el mismo sentido, no pudiere señalarse la existencia del denominado vicio de falso supuesto de hecho, cuando las condiciones que califican la ocurrencia de un suceso bien sea accidente o enfermedad, se deriven de la consecuencia jurídica consagrada en el derogado artículo 189 de la Ley Orgánica del Trabajo⁸, hoy día 167 de la Ley Orgánica del Trabajo, los

⁸ Ley Orgánica del Trabajo, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela,

Trabajadores y las Trabajadoras, la cual se refiere a la disposición del trabajador o trabajadora en la entidad de trabajo, todo ello como parte de la subordinación laboral que caracteriza la relación de trabajo en nuestros días, aunado a la presunción *iuris et de iure* que contienen los artículos 69 y 70 de la LOPCYMAT, normas estas que permitirán al funcionario competente, emitir pronunciamiento acerca de la calificación del accidente de trabajo o enfermedad ocupacional, con la debida descripción de las causas que generaron la enfermedad o el accidente, bajo una relación de causalidad.

No puede ser olvidado por los jueces con competencia en materia del trabajo, la importancia y relevancia del acervo probatorio que deben acompañar los recurrentes al momento de atacar la veracidad del documento público que certifica la enfermedad ocupacional o accidente de trabajo, todo ello en relación a las premisas señaladas *supra*, en cuanto al 35 del Reglamento de la LOPCYMAT, así como el ofrecimiento de una prueba de tipo técnica, como es un médico ocupacional que pueda ilustrar al juez en cuanto a la relación de causalidad entre lo investigado por el funcionario o funcionaria y la consecuencia que se le atribuye.

Posterior a la redacción del presente documento, la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia número 0328, expediente 12-1640, del 29 de mayo de 2013, caso Trevi Cimentaciones contra Inpsasel, debatió los temas aquí resumidos, causando asombro a los *ius administrativistas* que litigan en los juzgados laborales, por la similitud de los criterios arriba expresados.

4. Conclusiones

El proceso de formación del acto administrativo por parte de Autoridad Administrativa del Trabajo, que certifica la enfermedad ocupacional o el accidente de trabajo, es un acto que se encuentra ajustado a las garantías constitucionales y legales previstas en el ordenamiento jurídico venezolano (verbigracia, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos⁹), en cumplimiento de los fines del Estado y la protección integral de los trabajadores y las trabajadoras, razones suficientes para que su tratamiento en sede judicial por vía de impugnación, no pierda de vista las disposiciones constitucionales.

Extraordinaria n. 5.152, del 19 de junio de 1997.

⁹ Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Extraordinaria n. 2.818, del 1 de julio de 1981.

La excesiva recurribilidad ante los juzgados en materia laboral, contra los actos administrativos que certifican las enfermedades ocupacionales o accidentes de trabajo, sobre la base de la violación al debido proceso y al derecho a la defensa, indican, que existe una considerable laguna jurídica, en saber y entender el tipo de acto administrativo emitido por el INPSASEL, así como su proceso de formación, por cuanto como se dijo, las responsabilidades en esta materia por parte de la entidad de trabajo, no pueden ser solapadas aduciendo una violación constitucional en el proceso de emisión del acto administrativo en perjuicio del trabajador o trabajadora, tal como informa el precepto latino *ignorantia legis neminem excusat*.

Por supuesto, el desinterés manifiesto por parte del Estado, de activar las políticas en materia de seguridad social, tal como lo refiere la Ley Orgánica de Seguridad Social¹⁰, que garanticen tanto a una parte como a la otra, que el régimen prestacional cubrirá la contingencia derivada de dicho acto administrativo y en consecuencia no impondría carga económica excesiva a la entidad de trabajo, más allá de las contribuciones a las que estuviere obligada.

Resultaría idóneo, uniformar en esta materia, el proceso contencioso administrativo laboral venezolano, en busca de resolver, no sólo la legalidad y legitimidad del acto administrativo, sino a su vez, si fuere el caso, lograr la condena por el riesgo subjetivo en que incurrió la entidad de trabajo (daño emergente, lucro cesante). Deslindando las responsabilidades que recaen sobre el Estado a través del organismo de seguridad social y su cobertura en términos de prestaciones dinerarias (riesgo objetivo cubierto), por una parte, y por la otra, la responsabilidad subjetiva de la entidad del trabajo e inclusive la del trabajador o trabajadora afectado.

4. Bibliografía

Araujo Juárez, J., *Derecho Administrativo General – Actos y Contrato Administrativo*, Librería Jurídica Venezolana, 2001.

Blanco-Uribe Quintero, A., “La Tutela Procesal del Administrado en la Nueva Constitución. En Libro homenaje a Tomas Polanco Alcantara”, *El Estado Constitucional y el Derecho Administrativo en Venezuela, Estudios del Instituto de Derecho Público UCV*, 2005.

¹⁰ Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, n. 39.912, del 30 de abril de 2012.

- Messineo, F., *Derecho Civil y Comercial*, Editorial Jurídicas Europa América, Tomo II, 1954.
- Naranjo Flórez, C., “Principio Constitucional de la *Perpetuatio Jurisdictionis* y el Debido Proceso en Colombia”, *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*.
- Peña Solís, M., *Manual de Derecho Administrativo*, Colección Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia, 2008.
- Procuraduría General de la República Bolivariana de Venezuela, *Estudios sobre la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela X aniversario*, 2009.
- Sánchez Morón, M., *Derecho Administrativo: Parte General*, Tecnos, 2009.

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el Centro de Estudios Marco Biagi, ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternacional.it



ADAPTInternacional.it

Construyendo juntos el futuro del trabajo