

**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO DEL TRABAJO**

**CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LAS DECISIONES
EMANADAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, SALUD Y
SEGURIDAD LABORALES (INPSASEL) A TRAVÉS DE LAS CUALES SE
CERTIFICAN LAS ENFERMEDADES OCUPACIONALES Y LOS
ACCIDENTES DE TRABAJO**

Trabajo Especial de Grado, para
optar al Grado de Especialista, en
Derecho del Trabajo

**Autor: Abg. Héctor J. Ramírez Ch.
Asesor: Manuel Díaz Mujica**

Caracas, julio de 2006

ÍNDICE GENERAL

	pp.
ÍNDICE GENERAL	ii
LISTA RESUMEN	iii
PRÓLOGO	iv
CAPÍTULOS	
I INTRODUCCIÓN	7
II LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE PREVENCIÓN, CONDICIONES Y MEDIO AMBIENTE EL TRABAJO. ANTECEDENTES. OBJETIVOS.	15
III EL INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, SALUD Y SEGURIDADES LABORALES. NATURALEZA JURÍDICA Y NUEVAS FUNCIONES.	25
IV NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACTOS EMANADOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, SALUD Y SEGURIDADES LABORALES. LA INEFICACIA DEL PROCEDIMIENTO PRINCIPALMENTE APLICABLE.	34
V FACULTAD DE CERTIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LAS ENFERMEDADES OCUPACIONALES Y DE LOS ACCIDENTES DEL TRABAJO. DEFINICIONES DE LAS ENFERMEDADES OCUPACIONALES Y DE LOS ACCIDENTES DEL TRABAJO. VIABILIDAD CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE DICHAS DECISIONES. PROCEDIMIENTOS IDÓNEOS PARA SU TRÁMITE.	45
VI MECANISMOS Y RECURSOS DE IMPUGNACIÓN DE LAS DECISIONES DE INPSASEL QUE CERTIFICAN Y/O CALIFICAN LAS ENFERMEDADES OCUPACIONALES Y DE LOS ACCIDENTES DEL TRABAJO.	67
CONCLUSIONES	79
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	81

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO DEL TRABAJO**

**CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LAS DECISIONES
EMANADAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, SALUD Y
SEGURIDAD LABORALES (INPSASEL) A TRAVÉS DE LAS CUALES SE
CERTIFICAN LAS ENFERMEDADES OCUPACIONALES Y LOS
ACCIDENTES DE TRABAJO**

**Autor: Héctor J. Ramírez Ch.
Año: 2005
Tutor: Manuel Díaz Mujica**

RESUMEN

El trabajo que hoy se presenta se encuentra circunscrito al área del derecho laboral y relacionado directamente con la temática generada por el desarrollo de la normativa referida a la prevención, condiciones y medio ambiente del trabajo, contemplada en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005). En virtud de ello, se plantearon objetivos como: el análisis de la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridades Laborales (INPSASEL) creado por dicha Ley, y de su facultad para dictar el acto a través del cuál se califique una enfermedad y/o accidentes como profesional, así como el procedimiento que debe seguir para dictar dicho acto; y la determinación de la constitucionalidad y legalidad de esa facultad de INPSASEL. Para justificar el trabajo en cuanto a su factibilidad, pertenencia e importancia, se pretende diseñar recomendaciones jurídicas dirigidas a que las decisiones de INPSASEL se dicten los más apegado a derecho posible y así se eviten consecuencias antijurídicas e impugnaciones y declaratorias de nulidad. Para lograr los objetivos propuestos, se ha utilizado una metodología del tipo de investigación monográfica, vale decir, teórica, de índole documental, en un nivel descriptivo, con la utilización de técnicas de análisis de contenido, resúmenes analíticos, análisis crítico, inductivo, deductivo y otras propias de las investigaciones del tipo documental, desde una óptica netamente cualitativa, cuya importancia se refleja en las consideraciones que el autor tenga tanto de la doctrina, leyes y la jurisprudencia. **Descriptor:** seguridad social, enfermedad ocupacional, accidente de trabajo, INPSASEL, actos administrativos cuasijurisdiccionales, recursos de nulidad.

PRÓLOGO

Contiene este trabajo un estudio analítico y crítico sobre las funciones del INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, SALUD Y SEGURIDAD LABORALES (INPSASEL), instituto autónomo con patrimonio y personalidad jurídica propia creado por la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005), con la finalidad de garantizar a la población sujeta al campo de aplicación del Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, las prestaciones establecidas en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y el cumplimiento del objeto de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005). Específicamente se hace un estudio crítico de una de las funciones de INPSASEL, como lo es la facultad de calificar el origen ocupacional de una enfermedad o accidente padecido por un trabajador.

En tal sentido, en primer lugar, se hace un estudio de los antecedentes normativos que justifican a la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005), así como de los objetivos fundamentales de esta Ley. Posteriormente, nos dedicamos a estudiar a INPSASEL como uno de los entes encargados de cumplir con los objetivos de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005), adentrándonos en su naturaleza jurídica, así como en la calificación de sus

actos.

De inmediato, analizamos en forma crítica la naturaleza de los actos de INPSASEL que califican las enfermedades o los accidentes de trabajo como ocupacionales, haciendo relevantes menciones a su viabilidad constitucional y legal, así como al procedimiento idóneo para su emisión.

En el desarrollo de estos tópicos formulamos propuestas referentes a cómo deben ser calificadas, tratadas y consideradas estas actuaciones de INPSASEL, y sobre cómo deberían ser los procedimientos que dan lugar a esas actuaciones para que de ellas no se derive infracción alguna a los derechos y garantías legales y constitucionales. Cabe señalar, que todas estas consideraciones, parten de la premisa, a nuestro parece cierta, que en la mayoría de los procedimientos que dan lugar a los actos de INPSASEL el patrono es un parte a la cual se le debe garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa.

Por último, se hacen unas consideraciones legales y jurisprudenciales sobre cuáles son los recursos que se pueden ejercer para impugnar las decisiones de INPSASEL, así como cuál es el Tribunal competente para conocer de esos recursos en sede judicial y cuál es el procedimiento judicial a seguir.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

El 18 de julio de 1986 entró en vigencia una Ley denominada Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (1986). La Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (1986) se sancionó y promulgó, tal como lo establecía su artículo 1º, con la finalidad de garantizar, a los trabajadores condiciones de seguridad, salud y bienestar en un medio ambiente adecuado y propicio para el ejercicio de sus facultades físicas y mentales. A los fines de desarrollar sus objetivos, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (1986) creó un organismo denominado Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridades Laborales (INPSASEL), al cual le otorgó un patrimonio separado y un conjunto de competencias de carácter supervisorias y de inspección de las condiciones de seguridad y medio ambiente del trabajo.

Sin embargo, fue aproximadamente entre 2 y 3 años atrás cuando a INPSASEL se le otorgó la partida presupuestaria necesaria para funcionar, pues anteriormente el organismo sólo existía en papel. Eran los funcionarios denominados Supervisores del Trabajo, adscritos al Ministerio del Trabajo, quienes cumplían con las funciones que eran competencia de INPSASEL.

Estos funcionarios tenían entonces funciones supervisorias y de inspección, así como eran los encargados de tramitar todas las obligaciones administrativas que imponía INPSASEL. En caso de alguna infracción por parte de algún patrono, estos funcionarios sólo tenían la facultad de dejar constancia de tal incumplimiento y en ciertos casos imponer las multas previstas en la Ley del Trabajo y/o la Ley Orgánica del Trabajo, pero no tenían la facultad de determinar si en un caso específico una enfermedad y/o accidentes tenía carácter ocupacional. Es posible que sus informes pudieran servir de indicio o medio probatorio para que, en un eventual debate judicial, demostrar el carácter ocupacional de una enfermedad o un accidentes que haya padecido algún trabajador, pero, al final, quien determinaba si ese informe era un medio probatorio idóneo o no, y si la enfermedad o el accidente era ocupacional o no, era el Juez Laboral a quien le correspondía conocer de un eventual litigio laboral por infortunios del trabajo.

Vale decir, bajo casi toda la vigencia de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (1986), los actos emanados de los supervisores del trabajo eran simples documentos administrativos totalmente desvirtuables en sede judicial con la promoción de otros medios probatorios cuyos méritos fueran contrarios a la información que residía en tales informes. Eran, pues, meros informes, con carácter de indicios para la decisión que pudiera tomar el Juez que conociera de un litigio por infortunios

del trabajo.

Como ya señalamos fue hace aproximadamente entre 2 y 3 años atrás cuando INPSASEL comenzó a funcionar, bajo el fundamento legal y de competencia previsto en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (1986). Por lo tanto, muchas de las funciones de los Supervisores del Trabajo fueron asumidas por los funcionarios que, si hubiese existido física y presupuestariamente INPSASEL, eran los competentes para realizarlas.

En esa medida, los nuevos funcionarios de INPSASEL empezaron a realizar las actividades supervisorias y de inspección que efectuaban los referidos Supervisores del Trabajo. Evidentemente, tal como sucedía con los Supervisores del Trabajo, sólo emitían informes totalmente desvirtuables en sede judicial y que en forma alguna podía calificar, por lo menos en forma definitiva, como ocupacional una enfermedad y/o un accidente de algún trabajador.

Esa situación actualmente ha cambiado radicalmente, pues el 25 de julio de 2005 entró en vigencia una reforma de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (1986) que le confirió a INPSASEL unas facultades amplísimas, entre las cuáles destaca la

certificación y/o calificación, previo estudio técnico, del carácter ocupacional de una enfermedad y/o de un accidente padecido y/o sufrido por un trabajador, con todas las consecuencias pecuniarias, administrativas y hasta penales que podría acarrear tal calificación.

Esta novísima facultad de INPSASEL, trae como consecuencia que el debate sobre el carácter ocupacional de una enfermedad y/o un accidente padecida o sufrida por un trabajador ya no pueda tramitarse por la vía judicial que, en principio, es la vía idónea para ventilar conflictos entre particulares (en este caso patrono-trabajador), pues será INPSASEL el encargado, a través de un análisis de carácter técnicos más que jurídico, de solucionar a priori ese eventual conflicto sobre el carácter ocupacional de la enfermedad o el accidente.

Hablamos de conflicto de intereses porque es totalmente factible que el patrono difiera de la calificación de ocupacional de ciertas enfermedades y accidentes. Por lo tanto, el patrono tendría derecho a contradecir los argumentos de INPSASEL o del trabajador y de defenderse trayendo medios probatorios para desvirtuarlos. Esta labor de defensa, la podría desplegar el patrono sin inconvenientes cuando era el Tribunal Laboral quien se encargaba de calificar la enfermedad o el accidente, pero ahora, cuando es INPSASEL quien detenta esa función, pareciera que se encuentra limitado

de desplegar esa labor a cabalidad.

En efecto, en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) no se establece un procedimiento donde el patrono pueda desarrollar una defensa efectiva y cabal, tal como lo sí existe en sede judicial. Presumimos que el procedimiento aplicable debe ser el previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, lo cual nos lleva a concluir que efectivamente no hay mayores garantías a la defensa del patrono frente a una eventual calificación de la enfermedad y/o accidente padecido por uno de sus trabajadores, pues ese procedimiento de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos está destinado a solucionar conflictos entre la administración y los particulares, y no conflictos entre los particulares, tal como lo es la calificación de una enfermedad o un accidente como ocupacional.

Vale decir, la sede idónea y el procedimiento idóneo para ventilar dicho conflicto de intereses, no debe ser otro que el judicial, por lo tanto darle esta facultad a INPSASEL podría poner entredicho, no sólo el derecho de la defensa de la empresa sino también el derecho de esta última a ser juzgado por sus jueces naturales.

Frente a estos prolegómenos devenidos de la actividad que debería

desplegar INPSASEL para dictar las referidas decisiones, también nos encontramos con la incógnita referida a la naturaleza jurídica de tales decisiones, pues sólo conociendo dicha naturaleza se podría descifrar su valor probatorio y decisorio, así como su eficacia jurídica para hacerlos valer en otros procedimientos judiciales o administrativos. Igualmente conociendo dicha naturaleza jurídica podríamos descifrar cuáles son los mecanismos y recursos, a que alude la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005), que se pudieran ejercer a los fines de impugnar dichas certificaciones o calificaciones emanadas de INPSASEL.

Por las razones anteriormente expuestas, se hace necesario realizar una investigación que pueda dar luces la pertinencia constitucional y legal que tiene esa nueva facultad de INPSASEL de certificación y calificación del carácter ocupacional de los accidentes y/o enfermedad de los trabajadores.

Por lo tanto, en el presente trabajo, en primer lugar se busca determinar la naturaleza jurídica de las decisiones de INPSASEL en el marco de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005), a los fines de precisar cuál es el procedimiento más idóneo para el trámite de dicha decisiones y cuáles serían los mecanismos para su impugnación y control de su constitucionalidad y legalidad.

Es de suma relevancia analizar y evaluar los actos de este nuevo

organismo, INPSASEL y, en especial, de su facultad de calificar o determinar el carácter laboral de los accidentes y/o enfermedades que padezcan los trabajadores. Tal como lo señalamos, anteriormente esta facultad le correspondía a los jueces laborales, en el caso que hubiera sido sometido a su consideración un conflicto sobre el carácter laboral o no de un accidente o enfermedad. INPSASEL y anteriormente los Supervisores del Trabajo sólo poseían la facultad de levantar informes que podían servir de indicios para la definición de la laboralidad de un accidente o de una enfermedad de un trabajador.

Vale decir, el otorgamiento de una facultad que le correspondía al juez anteriormente, hace que sea necesario su estudio para determinar el alcance, valor y eficacia de ese otorgamiento y de las decisiones generadas en virtud del mismo. Este alcance, valor y eficacia es de gran importancia, toda vez que INPSASEL, a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005), adquiere un papel protagónico en el control estatal de las empresas, del sector privado y público, pues las decisiones de este organismo podrían traer consecuencias económicas, administrativas y hasta penales a la empresa. En efecto, una decisión de INPSASEL que determine la laboralidad de una enfermedad podría traer como consecuencia que la empresa deba pagar cuantiosas indemnizaciones, multas y hasta sea objeto de sanciones penales.

Por lo tanto, es evidente que las decisiones de INPSASEL no pueden limitarse a un análisis técnico ocupacional del accidente y/o de la enfermedad, por el contrario requieren de un sustento jurídico que garantice el respeto y el cumplimiento de las garantías constitucionales.

Con la presente investigación se pretenden diseñar recomendaciones jurídicas dirigidas a que las decisiones de INPSASEL se dicten los más apegado a derecho posible y así se eviten consecuencias negativas tanto para la empresa, en virtud de la responsabilidad a la puede estar sometida, como para INPSASEL, toda vez que se evitaría impugnaciones y declaratorias de nulidad de sus actos. Además, una decisión de INPSASEL apegada a las garantías constitucionales y a la Ley, traería mayor seguridad jurídica y por supuesto mayor armonía en las relaciones laborales.

CAPÍTULO II

LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE PREVENCIÓN, CONDICIONES Y MEDIO AMBIENTE DEL TRABAJO. ANTECEDENTES. OBJETIVOS.

La creación de INPSASEL se enmarca sin lugar a duda en una evolución de la normativa venezolana dirigida a garantizar la prestación de servicio en un ambiente adecuado para salud, física y mental, y la dignidad del trabajador. Tal como lo señala Caldera (1972) “esta exigencia legal dimana directamente del respeto a la persona humana del trabajador y se reafirma el interés social de tener un población sana y activa, con el menor número posible de tarados o inválidos”. Sigue Caldera (1972) citando a Krotoschin: “En términos generales, aquellos deberes se refieren, positivamente, a que el patrono debe mantener los lugares, instalaciones, maquinarias, herramientas etc., en un estado tal que se excluya en lo posible cualquier peligro para la vida la salud del trabajador y, negativamente, a que omita actos nocivos. Lo mismo vale para toda la organización del trabajo, la cual debe tener en cuenta la integridad física (y también moral) del trabajador, en tanto y en cuanto la peculiaridad del trabajo lo permita.”.

La primera normativa sobre seguridad y medio ambiente que encontramos en Venezuela la podemos ubicar en la Ley del Trabajo que

entró en vigencia en 1928, durante el gobierno del General Juan Vicente Gomez. Esta ley que fue el resultado de la necesidad, por presión internacional, de dictar una Ley del Trabajo, contemplaba una disposición bastante escueta, sobre las condiciones en que debía prestarse el trabajo. En efecto, según Caldera (1972) esta disposición, que después fue repetida en la Ley del Trabajo de 1936, señala las siguientes condiciones para prestar el servicio: “1° que permitan a los trabajadores su desarrollo físico normal; 2°, que les dejen tiempo libre suficiente para el descanso y la instrucción y para sus expansiones lícitas; 3° que presten suficiente protección a la salud y a su vida con los accidentes y enfermedades profesionales; 4° que pongan a las mujeres y niños al abrigo de todo atentado a la moral y a la buenas costumbres”.

Estas primeras experiencias legales en materia de condiciones, seguridad y medio ambiente del trabajo, fueron evolucionando. En efecto, según lo expuesto por el trabajo presentado por Vera (1994), para el año de 1938 se contratan los servicios de los doctores Antonio Zelenka y Cyrille Deschamps, expertos en el área de Seguridad Social con el fin de ejecutar en el Venezuela los estudios derivadas a Seguros de Enfermedad, Maternidad, Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, forma por la cual se establecen los fundamentos técnicos para las prestaciones médicas y en dinero. Es en 1939 cuando se prepara un segundo proyecto semejante al precedente, que consideraba la cobertura de las contingencias

de invalidez y vejez, y es el 24 de julio de 1940, cuando es aprobado el proyecto definitivo, elaborado por Ministerio del Trabajo, pasando a constituir en el instrumento legal que establece los antecedentes inmediatos de la prevención de Venezuela. La misma recoge en su normativa la experiencia mundial referente a la materia, recopilada por la Organización Internacional del Trabajo, y muestra los principios fundamentales que sobre Seguridad Social fueron contemplados en el Tratado de Versalles.

“El 19 de febrero de 1944 se dicta el Reglamento General de la Ley de los Seguros Sociales y el 9 de octubre de ese mismo año inicia sus funciones el Instituto Central de los Seguros Sociales, creándose la primera Caja Regional ubicada en el Distrito Federal” (Vera, 1994).

En la Constitución Nacional de 1947 en su Capítulo IV, artículos 52 y 54, se estableció en forma clara y determinante el derecho de todos los habitantes del país a la Seguridad Social.

En 1957, se responsabilizó a la Dirección de Prevención Social la elaboración de un Proyecto para extender el Seguro Social a los Riesgos de Enfermedad-Maternidad, Accidentes y Enfermedades Profesionales.

Para el año 1964 se introduce en las Cámaras Legislativas la nueva Ley del Seguro Social Obligatorio, la cual fue aprobada el 22 de julio de 1966, y

que recibió el ejecútese el 11 de julio de ese mismo año y entraría en vigencia el 1º de enero de 1967. A partir de esta fecha surgen por primera vez cubiertos los riesgos de vejez, invalidez, sobrevivientes, incapacidad parcial, nupcias, enfermedades y accidentes profesionales y maternidad.

Posteriormente, el 18 de julio de 1986, entró en vigencia Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (1986). La Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (1986) se sancionó y promulgó, tal como lo establecía su artículo 1º, con la finalidad de garantizar, a los trabajadores condiciones de seguridad, salud y bienestar en un medio ambiente adecuado y propicio para el ejercicio de sus facultades físicas y mentales.

Posteriormente se dicta la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral que tiene como objeto entre sus principios generales, lo estipulado en su artículo 1, el cual reza de la siguiente manera: “Objeto de la Ley. La Seguridad Social Integral tiene como fin proteger a los habitantes de la República, en los términos y condiciones que fije esta Ley, ante las contingencias de enfermedades y accidentes, sean o no de trabajo, cesantía, desempleo, maternidad, incapacidad temporal y parcial, invalidez, vejez, nupcialidad, muerte, sobrevivencia y cualquier otro riesgo que pueda ser objeto de previsión social, así como de las cargas derivadas de la vida

familiar y las necesidades de vivienda, recreación, formación profesional y cualquier otro tipo de necesidad de similar naturaleza.”

Dentro de esta normativa el legislador, pretende establecer de manera cabal el derecho del trabajador ante los accidentes y enfermedades, ya sean de trabajo o no. En este sentido, se puede notar como la protección ante los riesgos profesionales y ocupacionales pertenece al sistema integral de la seguridad social.

En vista de que la preservación de la salud de los trabajadores es un aspecto que debe ser considerado por el Estado venezolano, decide su inclusión dentro de las consideraciones hechas al respecto de la seguridad social, como un elemento delegado a la responsabilidad tanto de los órganos públicos como privados.

Una de las prestaciones estipuladas a los trabajadores según la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y su reglamento, es la de Atención a la salud, prevención y riesgos en el trabajo, establecida en su artículo 5, por lo cual en su contexto integral de la protección del trabajador, contempla el resguardo de la seguridad de las condiciones de prevención en su medio ambiente laboral ante cualquier posible contingencia.

Es así como el aludido marco legal, en su artículo 46 determina que:

“Instituciones para la Atención y Prevención. Se podrán crear instituciones públicas, privadas o mixtas especializadas en la atención y prevención de los riesgos laborales, siempre que se sujeten a las disposiciones de la Ley Especial del Subsistema de Salud y de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.”

En función a lo anterior, se propicia la existencia de instituciones privadas y públicas destinadas a prevenir en las empresas la atención de los riesgos laborales.

Vale decir, se crea un marco jurídico donde debe estar comprendida la normativa referida a la seguridad y medio ambiente del trabajo. Por lo tanto, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) queda enmarcada dentro de ese Sistema de Seguridad Social integral contemplado en la Ley de la Seguridad Social Integral, pues esta última define a dicho sistema como un conjunto integrado de regímenes prestacionales complementarios entre sí e interdependientes destinados a atender las contingencias objeto de protección. Entre estos sistemas y/o regímenes se encuentra el régimen prestacional de salud e higiene en el trabajo.

La Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo

(2005), acoge en cierta medida algunos de los objetivos que ya estaban contemplados en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (1986), más otros adicionales que aluden a la visión extensiva de la salud e higiene en el trabajo.

En efecto, podemos constatar que en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) existen una serie de objetivos, por una parte preventivos o profilácticos y por otra parte resarcitorios o indemnizatorios, pero que se encuentran entrelazados bajo una finalidad común, a saber establecer las instituciones, normas y lineamientos de las políticas, y los órganos y entes que permitan garantizar a los trabajadores, condiciones de seguridad, salud y bienestar en un ambiente de trabajo adecuado y propicio para el ejercicio pleno de sus facultades físicas y mentales.

En ese sentido, el objetivo profiláctico tiende a desarrollar esa finalidad común mediante la promoción del trabajo seguro y saludable, y la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades ocupacionales. El objetivo indemnizatorio, lo hace a través de la creación de una sistema de reparación integral del daño sufrido.

Por otra parte, como un complemento de ese concepto de salud, higiene y

ambiente de trabajo adecuado, propicio para el ejercicio pleno de sus facultades físicas y mentales, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) incorpora otra finalidad, a saber el desarrollo de programas para la recreación, utilización del tiempo libre, descanso y turismo social.

En ese sentido, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) busca: (i) regular los derechos y deberes de los trabajadores, y de los empleadores y empleadoras, en relación con la seguridad, salud y ambiente de trabajo; así como lo relativo a la recreación, utilización del tiempo libre, descanso y turismo social; (ii) desarrollar lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo establecido en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social; (iii) establecer las sanciones por el incumplimiento de la normativa; (iv) normar las prestaciones derivadas de la subrogación por el Sistema de Seguridad Social de la responsabilidad material y objetiva de los empleadores y empleadoras ante la ocurrencia de un accidente de trabajo o enfermedad ocupacional; (v) regular la responsabilidad del empleador y de la empleadora, y sus representantes ante la ocurrencia de un accidente de trabajo o enfermedad ocupacional cuando existiere dolo o negligencia de su parte.

Estos objetivos de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005), como ya lo indicamos son concomitantes con la norma programática establecido en el artículo 87 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), según el cual todo patrono o patrona garantizará a sus trabajadores y trabajadoras las condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados, y el Estado deberá adoptar medidas y creará instituciones que permitan el control y la promoción de estas condiciones. Al igual estos objetivos están adaptados a lo preceptuado en el Convenio 155 de la Organización Internacional del Trabajo debidamente ratificado por Venezuela en 1981.

Para Iturraspe (2003) los objetivos fundamentales de la reforma contenida en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) son los siguientes:

“a. El Desarrollo de la institucionalidad que permita diseñar, implementar y evaluar la política nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo con participación de todos los sectores con responsabilidad en la materia.

b. Establecimiento del marco legal que permita la puesta en funcionamiento del Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo con la integración de los componentes de prevención, promoción de la salud de los trabajadores, atención integral en caso de accidentes de trabajo y

enfermedades ocupacionales, ambiente, recreación y turismo social.

c. Perfeccionamiento de los derechos y deberes de las partes sociales y su protagonismo en esta materia.

d. Incorporar ene. Financiamiento del régimen la idea del riesgo variable y la introducción de la cotización dependiendo del cumplimiento de metas de seguridad y salud y la variable de premio a quienes tiene baja tasa de accidentalidad, morbilidad y mortalidad y de incremento de cotizaciones a quienes no cumplen con la normativa (experience rating).

e. Establecer una coordinación entre los aspectos regulatorios del medio ambiente en general con los ambiente de trabajo y de este último con los relacionados con el tiempo de trabajo, el descanso de los trabajador, la recreación y el turismo social....”

CAPÍTULO III

EL INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, SALUD Y SEGURIDADES LABORALES. NATURALEZA JURÍDICA Y NUEVAS FUNCIONES.

A los fines de desarrollar sus objetivos, la LOPCYMAT-86 creó al INPSASEL, al cual le otorgó un patrimonio separado y un conjunto de competencias de carácter supervisorias y de inspección de las condiciones de seguridad y medio ambiente del trabajo.

Sin embargo, fue aproximadamente entre 2 y 3 años atrás cuando a INPSASEL se le otorgó la partida presupuestaria necesaria para funcionar, pues anteriormente el organismo sólo existía en papel. Así lo señala Iturraspe (2006) cuando señala: “De esta manera la LOPCYMAT dictada en 1986 con respuesta legislativa a la conmoción que sacudió el país con el “desastre de Tocoa” tuvo una historia de un alto grado de inaplicación, sobre todo –entre varias razones- porque durante la mayor parte del período de su vigencia, no se puso en práctica su principal instrumento de aplicación, el Instituto Nacional de Prevención Salud y Seguridad Laboral (INPSASEL). ...”

Antes de que se le otorgara esa partida presupuestaria, eran los funcionarios denominados Supervisores del Trabajo, adscritos al Ministerio

del Trabajo, quienes cumplían con las funciones que eran competencia de INPSASEL. Estos funcionarios tenían entonces funciones supervisorias y de inspección, así como eran los encargados de tramitar todas las obligaciones administrativas que imponía INPSASEL. En caso de alguna infracción por parte de algún patrono, estos funcionarios sólo tenían la facultad de dejar constancia de tal incumplimiento y en ciertos casos imponer las multas previstas en la Ley del Trabajo y/o la Ley Orgánica del Trabajo, pero no tenían la facultad de determinar si en un caso específico una enfermedad y/o accidentes tenía carácter ocupacional. Es posible que sus informes pudieran servir de indicio o medio probatorio para un eventual debate judicial demostrar el carácter ocupacional de una enfermedad o un accidentes que haya padecido algún trabajador, pero, al final, quien determinaba si ese informes era un medio probatorio idóneo o no, y si la enfermedad o el accidente era ocupacional o no, era el Juez a quien le correspondía conocer de un eventual litigio laboral por infortunios del trabajo.

Estas funciones de los Supervisores del Trabajo coinciden con las funciones de organismos similares en el Derecho Comparado. A manera de ejemplo, podríamos hacer referencia, tal como lo señala Palomeque (2000) a la actividad inspectora y de prevención de los riesgos laborales que ejecutan los Gobiernos Autónomos en España a través de los Inspectores del Trabajo y de la Seguridad Social, en el marco de la Ley 31/1995 del 8 de noviembre,

de Prevención de Riesgos Laborales. Vale decir, en España, tal como lo señala Palomeque (2000), la referida función supervisoria y de inspección de las condiciones de seguridad e higiene del trabajo, le corresponde a estos Inspectores del Trabajo y de la Seguridad Social, pero en momento alguno estas funciones podrían calificar el carácter laboral de una enfermedad y/o accidente del trabajo. Si podían a través de sus actos (inspecciones y supervisiones) preconstituir pruebas a los fines de que esa determinación, en caso de un eventual juicio, se soporte en sus informes, pero no actúan en forma alguna como jueces con capacidad de dilucidar un conflicto de intereses entre particulares referido al carácter laboral o no de un accidente o una enfermedad.

Posteriormente, en virtud de la norma programática contenida en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral y la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005), se le otorga estructura y presupuesto a INPSASEL. Además, a través de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005), se le confieren funciones que van más allá de las simples facultades supervisorias y de inspección. En efecto, a través de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005), se le otorgan a INPSASEL una serie de facultades que no se limitan a las supervisorias y de inspección, pues, hasta le atribuyen la capacidad de

definir cuando estamos en presencia de una enfermedad ocupacional o de un accidente del trabajo, conflicto entre particulares que debería ser dilucidado por jueces de la materia. En cualquier caso creemos, que estas nuevas funciones se deben desarrollar en concordancia con las garantías constitucionales, pues de lo contrario quedaría en entredicho su viabilidad jurídica.

En efecto, la novísima Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005), prevé un cúmulo de nuevas facultades para INPSASEL entre las cuáles destaca la estipulada en el numeral 15 del artículo 18 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005). En efecto, en dicha norma se le adjudica a INPSASEL la capacidad para determinar el carácter ocupacional de una enfermedad o de un accidente. No se establece en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005), alguna norma que prevea un procedimiento dirigido a efectuar dicha calificación ni unos parámetros formales para la emisión de esta última.

Sólo existen en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) una serie de facultades supervisorias, de inspección y sancionatorias de parte de INPSASEL, y con una evidente estructura más técnica que jurídica. En efecto, la Ley Orgánica de

Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) establece que el INPSASEL es un instituto autónomo con personalidad jurídica y con patrimonio independiente al fisco, adscrito al Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, y tendrá como finalidad garantizar a la población sujeta al campo de aplicación del Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, las prestaciones establecidas en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y el cumplimiento del objeto de la presente Ley. Por lo tanto, INPSASEL tendrá las siguientes facultades:

“1.- Ejecutar la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

2.- Presentar para su aprobación al órgano rector, conjuntamente con el Instituto Nacional de Capacitación y Recreación de los Trabajadores, el Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

3.- Proponer los lineamientos del componente de salud, seguridad y condiciones y medio ambiente de trabajo del Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

4.- Proponer al ministerio con competencia en materia de seguridad y salud en el trabajo los proyectos de normas técnicas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

5.-Aprobar guías técnicas de prevención, que operarán como recomendaciones y orientaciones para facilitar el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

6.- Ejercer las funciones de inspección de condiciones de seguridad y salud en el trabajo, estableciendo los ordenamientos y plazos de cumplimiento en caso de violación de la normativa vigente, sin perjuicio de las competencias generales de las Unidades de Supervisión, adscritas a las Inspectorías del Trabajo.

7.- Aplicar las sanciones establecidas en la presente Ley.

8.- Asesorar a trabajadores, a empleadores y empleadoras, a las cooperativas y otras formas asociativas comunitarias de carácter productivo o de servicio, así como a sus organizaciones representativas, en materia de prevención, seguridad y salud laborales.

9.- Calificar el grado de peligrosidad de las empresas, establecimientos, explotaciones y faenas, así como de las cooperativas y otras formas asociativas comunitarias de carácter productivo o de servicio.

10.- Crear y mantener el Centro de Información, Documentación y

Capacitación del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales.

Promover el desarrollo de investigaciones y convenios en el área de seguridad y salud en el trabajo con los organismos científicos o técnicos nacionales e internacionales, públicos o privados, para el logro de los objetivos fundamentales de esta Ley.

12.- Desarrollar programas de educación y capacitación técnica para los trabajadores y los empleadores y empleadoras, en materia de seguridad y salud en el trabajo.

13.- Revisar y actualizar periódicamente la lista de enfermedades ocupacionales.

14.- Investigar los accidentes y las enfermedades ocupacionales, estableciendo las metodologías necesarias para ser aplicadas y realizando los ordenamientos correspondientes.

15.- Calificar el origen ocupacional de la enfermedad o del accidente.

16.- Elaborar los criterios de evaluación de discapacidad a consecuencia de los accidentes de trabajo y las enfermedades

ocupacionales.

Dictaminar el grado de discapacidad del trabajador.

18.- Registrar y acreditar los Comités de Seguridad y Salud Laboral, los Servicios de Seguridad y Salud en el Trabajo, personas naturales y jurídicas que presten servicios o realicen actividades de consultoría y asesoría en el área de seguridad y salud en el trabajo, y supervisar su funcionamiento.

19.- Coordinar acciones con otros organismos del sector público y del sector privado, con competencia en seguridad y salud en el trabajo para el ejercicio efectivo de sus funciones.

20.- Establecer los principios para la elaboración, implementación y evaluación de los programas de seguridad y salud en el trabajo.

21.- Tramitar las prestaciones a que hubiere lugar y ordenar a la Tesorería de Seguridad Social el pago de las prestaciones en dinero causadas ante la ocurrencia de un accidente de trabajo o enfermedad ocupacional según lo establecido en la presente Ley.

22.- Prestar apoyo técnico especializado a los organismos

competentes en materia de certificación y acreditación de calidad.

Crear y mantener actualizado el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de Seguridad y Salud en el Trabajo, en coordinación con el ministerio con competencia en materia de salud, en correspondencia con el Sistema de Información del Sistema de Seguridad Social.

24.- Fortalecer los mecanismos de integración, coordinación y colaboración entre los órganos y entes nacionales, estatales y municipales con competencia en materia de seguridad y salud en el trabajo.

25.- Asesorar al Ejecutivo Nacional sobre la suscripción y ratificación de tratados, convenios y acuerdos internacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo.

26.- Requerir la acción de los organismos de seguridad del Estado para el cumplimiento de sus competencias....”

CAPÍTULO IV

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACTOS EMANADOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, SALUD Y SEGURIDADES LABORALES. LA INEFICACIA DEL PROCEDIMIENTO PRINCIPALMENTE APLICABLE.

El numeral 1. del artículo 15 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) establece expresamente el INPSASEL es un ente de gestión del Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que se configura como un instituto autónomo con personalidad jurídica propia y patrimonio propio e independiente del Fisco.

Tal como lo señala Lares Martínez (1998): “Los institutos autónomos son entidades creadas directamente por actos de poder público, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, que tienen como objeto la gestión de servicios públicos o la realización de actividades administrativas , financieras, industriales y comercialeas...”. La existencia de estos órganos emana directamente de un decisión oficial, como en el caso INPSASEL, cuya creación deriva de la La Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (1986) y posteriormente de La Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005).

Los institutos autónomos son considerados por la Doctrina como entidades no territoriales y administración pública descentralizada por servicios (Lares Martínez (1998)), toda vez que la finalidad de la creación de dichos institutos es la de darle independizar desde el punto de vista patrimonial y directivo a un servicio público. En el caso de INPSASEL, la finalidad de configurarla como un instituto autónomo es darle autonomía patrimonial y autarquía directiva al servicio dirigido, en términos generales, a garantizar a la población sujeta al campo de aplicación del Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, las prestaciones establecidas en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y el cumplimiento del objeto de la presente Ley. Por lo tanto, considerando su naturaleza jurídica, los actos emanados de INPSASEL deben ser considerados indefectiblemente como actos administrativos, tal como lo establece el artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981) cuando estipula: “Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta Ley, Toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la administración pública”.

La Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) es el cuerpo legislativo que le da la competencia a INPSASEL para dictar dichos actos calificados como administrativos. Muchos de los actos que debe dictar INPSASEL son los actos típicos dictados por la

administración pública en virtud de su relación con los particulares. A saber, son aquellos actos que cuando son dictados tienen como fin administrar la relación entre INPSASEL que tal como lo señala Rondón de Sanso (1990) “tiene en su poder atender a una pretensión del administrado, o bien ejercer los particulares (potestad disciplinaria, potestad sancionatoria”. Vale decir, como dice Rondón de Sanso (1990): “el acto típico de de la Administración es el de naturaleza unilateral y autoritario, es decir aquel por el cual ella constituye una situación jurídica (creándola, modificándola o extinguiéndola); o bien, declara algo, a los fines de otorgar certeza jurídica, a un hecho o una actuación (procedimientos y actos declarativos).” Vale decir, en estos actos la Administración decide sobre el interés de un particular o de un grupo de particulares. La Administración como competente para tutelar ese interés, decide, conforme a la Ley, si dicho interés puede afectar el interés público o no, pero no toma decisiones que en forma alguna dilucidar una controversia entre partes, pues estas decisiones en principio le corresponden al órgano jurisdiccional.

Estos actos administrativos calificados como típicos se dictan previa la tramitación de un procedimiento administrativo que, salvo que exista otro procedimiento previsto por Ley, debe ser el estipulado en la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981), el cual esta concebido, tal como lo señala Rondón de Sanso (1990), como la actuación de un particular o un

grupo de particulares frente la Administración. Sigue Rondón de Sanson: “Estos procedimientos que hemos denominado unilaterales-autoritarios son los que dan lugar a verdaderos y propios proveimientos administrativos, con los cuales la Administración lo que busca es satisfacer el interés cuya tutela le ha sido asignada”.

Vale decir, entendemos que ninguno de los actos administrativo emitidos por INPSASEL pueden ser dictados sin que se cumpla con el procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981), máxime cuando La Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) no prevé un procedimiento administrativo especial a tales fines, pues en ese caso debería prelar el procedimiento especial conforme lo estipula el artículo 47 de la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981).

En tal sentido, INPSASEL al iniciar un procedimiento administrativo de oficio debe, conforme a lo estipulado en el artículo 48 de la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981) notificar a los particulares cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos resulten afectados para que en un lapso de 10 días tenga derecho a exponer sus pruebas y alegatos a los fines de evitar afectación de dicho intereses o derechos. En el caso, que el procedimiento se inicie por solicitud de parte interesada el solicitante deberá

presentar la correspondiente solicitud administrativa cumpliendo con los requisitos previstos en el artículo 49 de la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981), a saber dicha solicitud deberá hacer constar: “1. El organismo al cual está dirigido;...2. La identificación del interesado, y en su caso, de la persona que actúe como su representante con expresión de los nombres y apellidos, domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión y número de la cédula de identidad o pasaporte;...3. La dirección del lugar donde se harán las notificaciones pertinentes; ...4. Los hechos, razones y pedimentos correspondientes, expresando con toda claridad la materia objeto de la solicitud;...5. Referencia de los anexos que lo acompañan, si tal es el caso; ...6. Cualesquiera otras circunstancias que exijan las normas legales o reglamentarias; ...7. La firma de los interesados...” Posteriormente se deberán cumplir los tramites previstos entre los artículo 51 y 59 de la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981).

Como se puede observar del estudio de la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981), si el procedimiento administrativo se inicia por instancia de partes, no hay una oportunidad ni la obligación de notificar a los particulares distintos al solicitante que se vean afectados en sus derechos legítimos y directos, tal como ocurre en el procedimiento iniciado de oficio. Por lo tanto, en el caso que la decisión de INPSASEL afecte los interés del patrono, quién normalmente podría configurarse en ese particular con

intereses y derechos en el procedimiento administrativo, al parecer no sería necesario notificarlo y, por lo tanto, estaría de alguna forma limitada su participación en el procedimiento administrativo, salvo que por razones del procedimiento sea necesario efectuar una inspección (como normalmente ocurre) en las instalaciones del patrono para verificar las condiciones de salud, higiene y medio ambiente del trabajo.

Esta situación de limitación del patrono, como particular interesado, para participar en el procedimiento, podría traer como consecuencias, independiente que el patrono se entere del procedimiento a través de una inspección en sus instalaciones por parte de INPSASEL, serías violaciones al derecho de la defensa, previsto en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En efecto, el procedimiento administrativo de la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981) ser limitativo e ineficaz para garantizar el ejercicio del derecho a la defensa de todas las partes que pudieran estar involucradas en el procedimiento que da lugar al acto dictado por INPSASEL.

Esta situación la podemos ver en forma más tangible en aquellos actos de INPSASEL que tienen como finalidad la calificación como ocupacionales de las enfermedades y/o accidentes que padezca un trabajador. En efecto, en estos actos INPSASEL (aun cuando es factible que los dicte de oficio, en

cuyo caso debería notificar a todos los particulares interesados, que en este supuesto deberían ser el patrono y el trabajador afectado, sin perjuicio de las eventuales notificaciones a los delegados de prevención, a los miembros del Comité de Higiene y Seguridad Laborales y a los organismos sindicales), normalmente actúa previa solicitud del trabajador o de su representante, por lo tanto, INPSASEL podría realizar una serie de actuaciones administrativas y verificaciones sin que el patrono tuviera conocimiento de ellas ni pudiera tener el control de ellas, o sin que pudiera defenderse alegando hechos distintos a los alegados por el solicitante o promoviendo pruebas que contribuyan a arribar a una conclusión distinta a aquella dirigida a calificar la enfermedad o el accidente como ocupacional. En este supuesto las únicas formas en que el patrono podría participar son: (i) enterándose por medios propios de la existencia del procedimiento, y tratando de participar en él (si tiene oportunidad para ello) alegando que tiene un evidente interés legítimo y directo por ser la parte que se verá afectada por una decisión de califique la enfermedad y/o el accidente como ocupacionales; y (ii) que INPSASEL ordene hacer una inspección en las instalaciones de la empresa a los fines de recabar pruebas para unilateralmente y sin la existencia de un verdadero proceso contradictorio, decidir si la enfermedad y/o el accidente alegado por el solicitante es ocupacional o no.

Es cierto que el artículo 59 de la Ley Orgánica del Procedimientos

Administrativos (1981) establece expresamente que: “Los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y Enjuiciamiento Criminal y en otras Leyes”, pero sin embargo, esta actividad probatoria, aun cuando sea propuesta por el solicitante, va a depender de la voluntad de INPSASEL de permitir o considerar pertinente la evacuación de tales pruebas, tal como lo establece el artículo 53 de la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981), cuando señala que es responsabilidad de la administración impulsar el procedimiento en todas sus partes. Es factible que el trabajador solicitante pueda lograr en cierto momento una actividad probatoria más completa, dado que el procedimiento administrativo se instaura en virtud de su solicitud, pero el patrono que más que un tercero interesado, definitivamente puede ser calificado como parte, sólo podrá desarrollar dicha actividad probatoria en el caso que logre tener conocimiento del procedimiento durante su tramitación y siempre y cuando INPSASEL le considere pertinente la evacuación de las pruebas que pueda proponer o le exija llevar al expediente del caso ciertas probanzas.

Por último cabe señalar, a los fines de conocer un poco la naturaleza jurídica de estos actos de calificación de la enfermedad y del accidente, que éstos últimos parecieran estar revestidos de lo ha denominado la doctrina, para

algunos como Severo Giannini (1970) en forma errónea, “discrecionalidad técnica”, pues INPSASEL en este procedimiento sólo realiza las actuaciones administrativas, probatorias y argumentativas que como organismo competente considere necesarias, y luego en base a una decisión técnica médico ocupacional, toma una decisión sobre la calificación de la enfermedad o del accidente.

Sin embargo, cabe señalar, tal como lo señaló la antigua Corte Suprema de Justicia, en sentencia dictada en fecha 28 de julio de 1998 resolviendo sobre un recurso de nulidad ejercido por Johnson & Johnson de Venezuela, S.A. contra la Norma Covenin 2883-92 y contra la decisión de Ministerio de Fomento que declaraba dicha norma como de obligatorio cumplimiento, la discrecionalidad técnica que “no es discrecional aunque su nombre así lo revele...está constituida por la aplicación de los criterios de eficiencia y racionalidad, aplicables a los distintos procesos que son objeto del control administrativo. La discrecionalidad técnica no es consecuencia libre, sino vinculada a criterios científicos de ciencia pura o de ciencia aplicada; y por otra parte, es una actividad reglada, incluso en el fin, ya que este no puede ser sino los expresamente señalado en la Ley.”. Vale decir, aun cuando la administración, en este caso INPSASEL, sólo deba acogerse a los criterios técnicos médico-ocupacionales para determinar si la enfermedad y/o el accidente en profesional o no, su actuación debe estar aparejada o casada

con la finalidad de su actuación que debe estar conforme a las normas legales y constitucionales.

Por lo tanto, es necesario que en su actuación técnica, INPSASEL evite infringir las normas legales y constitucionales entre las cuáles resaltan la garantía al debido proceso prevista en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que necesariamente incluye la garantía o derecho a la defensa. No obstante, como ya lo veremos en el próximo capítulo esta actuación meramente técnica pareciera no esta muy acorde a esa garantía del debido proceso que contiene necesariamente a la garantía o derecho a la defensa.

CAPÍTULO V

FACULTAD DE CERTIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LAS ENFERMEDADES OCUPACIONALES Y DE LOS ACCIDENTES DEL TRABAJO. DEFINICIONES DE LAS ENFERMEDADES OCUPACIONALES Y DE LOS ACCIDENTES DEL TRABAJO. VIABILIDAD CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE DICHAS DECISIONES. PROCEDIMIENTOS IDÓNEOS PARA SU TRÁMITE.

Tal como lo señalamos en el Capítulo anterior, dentro de los actos de efectos particulares que INPSASEL puede dictar encontramos, entre otros, aquellos que tienen como objetivo: “Calificar el origen ocupacional de la enfermedad o del accidente...”. Estos actos, a diferencia de los calificados como típicos de los dictados por la administración (referidos y estudiados en el Capítulo anterior), suponen la existencia de una controversia, a saber la existencia o no de una enfermedad o accidente ocupacional. Es evidente que la calificación de ocupacional o no de una enfermedad o accidente, puede comportar una controversia, ya que el patrono podría no estar de acuerdo con la declaración del trabajador que dice haber sido víctima de un accidente o una enfermedad con ocasión de su trabajo.

En estos actos de calificación de enfermedad y/o accidente, el interés

del trabajador que no sería otro que ser indemnizado, tanto por la tesorería de la Seguridad Social como por el patrono, se contraponen al interés del patrono a no pagar indemnización alguna en el caso que considere que el trabajador no sufrió un accidente o una enfermedad ocupacional. Por lo tanto, no estamos en presencia de un acto que decide un interés unilateral que no afecta a tercero alguno ni genera derecho en el interesado ejecutable frente a un tercero. Una decisión de INPSASEL estableciendo que una enfermedad o un accidente es ocupacional, puede hacer nacer el derecho en el trabajador de exigirle a su patrono el pago de severas indemnizaciones por incapacidad y por daño moral.

En efecto, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) establece que en su artículo 76 que INPSASEL: "...previa investigación, mediante informe, calificará el origen del accidente de trabajo o de la enfermedad ocupacional...". En esa calificación por parte de INPSASEL del origen del accidente del trabajo o de la enfermedad ocupacional, se podría sentar la base jurídica para la reclamación al patrono de ese trabajador de severas indemnizaciones por incapacidad y/o por daño moral, esto sin incluir las sanciones a la que podría estar expuesto el patrono y el posible ejercicio de acciones penales en contra de sus representantes. Esto se debe a que la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005), expresamente prevé un

régimen de responsabilidad administrativa, pecuniaria o indemnizatoria y penal para el caso que INPSASEL considere que la enfermedad o lesión que padece el trabajador ocurrió con ocasión al servicio prestado a su patrono.

Es INPSASEL a través de las referidas certificaciones que crea una eventual obligación o responsabilidad en cabeza del patrono, o determina el basamento jurídico para justificar una acción en contra de dicho patrono para el cumplimiento de dichas obligaciones o responsabilidad. En consecuencia, es lógico arribar a la conclusión que el patrono frente a la eventual adjudicación por vía de la referida certificación de una serie de obligaciones y responsabilidades, debería tener derecho a expresar su contradicción a los fines de evitar la asunción de tales obligaciones y responsabilidad, pues es totalmente factible que los hechos descritos por el trabajador, al solicitarle a INPSASEL la calificación de su lesión o enfermedad, no sea ciertos, que no hayan ocurrido tal como lo él lo indica, o que existen otros elementos de hechos y hasta técnicos que pudieran llevar a concluir que la lesión o la enfermedad no derivaron del trabajo.

Por lo tanto, es evidente que ese acto de INPSASEL que certifica el accidente o la enfermedad como laboral o no, más que regular la relación entre el trabajador denunciante e INPSASEL como administración, busca dirimir un controversia o conflicto entre las partes, a saber si ese accidente o

enfermedad se produjo con ocasión del trabajo prestado por el trabajador a su patrono.

Vale decir, existen dos partes claramente diferenciadas con intereses diametralmente contrapuestos, a saber, por una parte, el patrono que, considerando las consecuencias patrimoniales, administrativas y sancionatorias que se pueden derivar, no le conviene que se califique la enfermedad y/o el accidente como ocupacional y por lo tanto tiene derecho a manifestar su contradicción a lo alegado por el trabajador, y por otra parte, el trabajador que comparece a INPSASEL a los fines de que dicho organismo defina que la lesión y/o enfermedad que padece fue ocasionada por el servicio prestado, y a tal efecto, hace una declaración de cómo ocurrieron los hechos y eventualmente a petición de INPSASEL presenta una serie de pruebas.

Frente a estas dos posiciones y partes claramente definidas, INPSASEL se nos presenta como un tercero que, por orden legislativa, se encargará de definir si esa enfermedad o lesión es laboral o no, si ocurrió por negligencia o culpa del patrono, y si el patrono, entonces, debe indemnizar al trabajador o si es responsable administrativamente o hasta penalmente por dicha enfermedad o lesión derivada de una accidente.

Vistos estos elementos, el acto mediante el cual INPSASEL califica la enfermedad o el accidente, evidencia una clara naturaleza cuasijurisdiccional, pues tal como lo señala Rondón de Sanso (1990) INPSASEL al dictar este acto: “no realiza como objetivo esencial, su función de satisfacer en forma práctica los intereses de la comunidad o sus propios intereses, sino que esta destinada a declarar ante varios sujetos en conflicto quien tiene la razón y quien no la tiene. Esta declaración que es análoga en su estructura a la de un fallo judicial, es lo que vamos a denominar acto cuasijurisdiccional”. En el caso bajo estudio, INPSASEL no actúa como la Administración típica, a saber no actúa a través de un acto unilateral que busca tomar una decisión que satisfaga solamente el interés bajo su tutela, vale decir, en la actuación típica de la administración esta última actúa como parte (las partes son la administración y el particular), por lo que no va a crear obligaciones ni responsabilidad gravosas a la esfera jurídica subjetiva de terceros, sólo podría generárselas a la esfera jurídica subjetiva del particular solicitante.

Por el contrario, aun cuando es de su interés garantizar la reparación de los daños causados al trabajador por su prestación de servicios, INPSASEL, cuando califica, no actúa como parte sino que ejerce una función análoga a la de un Juez, al dilucidar o dirimir una controversia entre patrono y trabajador sobre si la enfermedad o la lesión es de carácter laboral o no.

Este criterio queda aun más soportado cuando observamos que conforme al artículo 77 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005), el patrono (empleador o empleadora) es un sujeto legitimado para ejercer los recursos administrativos y judiciales en contra de la decisión de INPSASEL que califica la enfermedad y/o el accidente como ocupacional. Esta legitimación no se debe a otra razón que al hecho measurable que el patrono en este caso, más que un tercero, es parte del procedimiento que dio lugar al acto administrativo y por lo tanto así debe ser tratado, con todas las garantías necesarias para que su ejercicio como parte no sea ineficaz

Así la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia 438 dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el 4 de abril de 2001, caso C.V.G SIDERÚRGICA DEL ORINOCO (SIDOR) C.A. señaló lo siguiente: “Ahora bien, existen procedimientos administrativos donde la Administración cumple una función equivalente a la del juez para resolver la controversia entre dos partes. Por ello se ha denominado a los actos que resultan de dichos procedimientos como “actos cuasijurisdiccionales” (Rondón de Sansó, 1990). En tales actos, la Administración, en sede administrativa, no actúa como parte en el procedimiento decidiendo unilateralmente sobre

derechos que le son inherentes, sino que actúa en forma similar a la del juez, dirimiendo un conflicto entre particulares y cuya decisión está sometida al posterior control en sede judicial. Así sucede en algunos procedimientos administrativos llevados a cabo por las Inspectorías del Trabajo, tal como es el caso objeto de esta decisión. Es pues indudable que el acto administrativo que resulta de dichos procedimientos de tipo cuasi-jurisdiccional, crea derechos u obligaciones tanto para la parte recurrente como para aquélla o aquéllas que, tal como consta en el expediente administrativo, estuvieron efectivamente presentes en el procedimiento del que resultó el acto impugnado.” INPSASEL para poder emitir el referido acto de calificación debe subsumir los hechos a los que tenga acceso, bien sea por instancia del trabajador o a través de la inspección que pudiera efectuar en las instalaciones del patrono, en las definiciones de accidente de trabajo y enfermedad ocupacional estipuladas en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005).

En efecto, el artículo 69 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) señala que se debe entender 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”. Posteriormente ese mismo artículo hace una enumeración de ciertas situaciones particulares en las cuáles también existe un accidente de trabajo, a saber: “1. La lesión interna determinada por un esfuerzo violento o producto de la exposición a agentes físico, mecánicos, químicos, biológicos, psicosociales, condiciones metereológicas sobrevenidas en las mismas circunstancias...2. Los accidentes acaecidos en actos de salvamento y en otros de naturaleza análoga, cuando tengan relación con el trabajo...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. ...4. Los accidentes que sufra el trabajador o la trabajadora con ocasión del desempeño de cargos electivos en organizaciones sindicales, así como los ocurridos al ir o volver del lugar donde se ejerciten funciones propias de dichos cargos, siempre que concurren los requisitos de concordancia cronológica y topográfica exigidos en el numeral anterior...”.

Por su parte el artículo 70 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) establece que se debe

entender 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 están obligados a trabajar, tales como los imputables a la acción de agentes físicos y mecánicos, condiciones disergonómicas, metereológicas, agente 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.”

En sentido INPSASEL deberá en primer lugar verificar bajo un análisis técnico la existencia de la enfermedad o de la lesión. Pero también, deberá hacer un estudio de los hechos a los fines de determinar si existe una relación de causalidad entre ese factor o suceso y la enfermedad o lesión, o en otras palabras si existe un nexo de causalidad entre el trabajo realizado y la enfermedad y/o la lesión padecida. Así lo ha considerado en distintas sentencias la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, entre las cuales podríamos citar la dictada por dicha Sala en fecha 1° de junio de 2006, con Ponencia del Magistrado Luis Franceschi, en el Caso José García Vs. WEATHERFORD LATIN AMÉRICA, S.A., en la cual se estableció lo siguiente: “Conforme a la doctrina de la Sala, que en esta oportunidad se reitera, en el caso examinado si bien el demandante demostró que padecía una enfermedad, no logró probar que la misma era consecuencia de la

prestación del servicio, es decir, no determinó el nexo causal entre la labor ejecutada y la lesión producida (nexo de causalidad), y aunque la empresa no practicó al trabajador el examen pre-empleo, lo cual ciertamente opera como una presunción en su contra, ello, administrado con las declaraciones de los testigos que se limitan a decir que el trabajador laboraba “después de haber cumplido su jornada de trabajo, sin descansar lo obligaban a regresar nuevamente al trabajo para solventarle problemas a la empresa”, no puede considerarse como plena prueba para determinar el nexo causal entre el estado patológico del actor y la labor por este desempeñada, por lo que el juzgador de alzada actuó apegado a derecho al declarar de acuerdo a las pruebas consignadas en autos, improcedente la condena de indemnización por enfermedad profesional solicitada por el actor”.

Esta labor de verificación de la existencia de la relación de causalidad requiere indefectiblemente del concurso de la partes involucradas en el procedimiento, como lo son el patrono y el trabajador, pues son ellos los que podrían llevar al procedimiento administrativo los elementos argumentativos y probatorios necesarios para dilucidar si existe o no el nexo de causalidad necesario. Además son ellos, el trabajador y el patrono los que tiene derecho a hacer valer sus argumentos y defenderse cabalmente de los afirmaciones de hecho y de derecho que pudieran perjudicarlos. Esta actividad argumentativa y probatoria era llevada a cabo sin inconvenientes cuando la

calificación de la laboralidad de una enfermedad y/o accidente era materia que se ventilaba por ante un Tribunal del Trabajo, pues en el proceso judicial establecido actualmente en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo (2002) existe oportunidades y lapsos para que la partes puedan esgrimir sus alegatos y defensas y puedan promover y evacuar las probanzas tendientes a demostrar la laboralidad o no de la enfermedad o el accidente de trabajo.

No obstante, esta situación no es del todo así en el “procedimiento administrativo” que parece tramitar INPSASEL para dictar las referidas calificaciones, pues en dicho proceso, si bien pareciera no coartársele el derecho a las partes de presentar los argumentos de hecho y derecho que consideren relevantes y traer las documentales que sean necesarias para soportar tales hechos, no existe una oportunidad y/o lapso para que las partes presenten tales argumentos, y promuevan y evacuen esas pruebas documentales, así como otras pruebas que pudieran ser pertinentes promover y evacuar para dilucidar si la enfermedad o el accidente es laboral o no, tales testigos, expertos médicos o de otro tipo, pruebas de informes, entre otras. Entonces, tal como lo señalamos en el Capítulo anterior, la actividad argumentativa y probatoria de la partes, va a depender de que INPSASEL considere pertinente la participación del patrono y la evacuación de las pruebas que podría proponer éste último, tal como se lo permite el artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981).

Esta situación nos lleva necesariamente a concluir que el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), no garantiza la garantía al debido proceso que contiene el derecho a la defensa, por lo menos, del patrono en el caso que el acto a dictar sea la calificación de la enfermedad o accidente como profesional, pues pareciera que es necesario un procedimiento de corte judicial a los fines de dilucidar dicho asunto, procedimiento este que debe otorgarle, tanto al trabajador como al patrono, oportunidades y/o lapso para plantear sus argumentos, esgrimir sus defensas frente a esos argumentos y promover y evacuar las pruebas pertinentes.

En efecto, como ya señalamos, el acto que determina si enfermedad o el accidente es profesional necesariamente tiene una naturaleza cuasijurisdiccional, a saber formalmente es un acto administrativo pero materialmente es una sentencia, por lo tanto, es fundamental que el procedimiento que de lugar a estos actos le garantice el derecho al debido proceso, que contiene el derecho a la defensa, a las partes afectadas directamente por el procedimiento y el acto administrativo final, que en esta no son otras que el trabajador y el patrono, independientemente que sólo el trabajador sea el solicitante.

En efecto, en la Constitución de la República Bolivariana de

Venezuela (1999), existen una serie de garantías constitucionales que evidentemente deben guiar o predeterminar la viabilidad jurídica de las actuaciones de INPSASEL. Entre otras garantías, evidentemente nos interesa, a los efectos de este estudio, la garantía constitucional al derecho a la defensa que esta enmarcada dentro de la garantía al debido proceso. A saber conforme lo establece el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999): “El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:...1° La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificado de los cargos por los cuales se le investiga; de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas mediante violación del debido proceso. Toda persona declarada culpable a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en esta Constitución y en la ley”

El derecho constitucional a la defensa garantiza a las partes el ejercicio de sus legítimas facultades procesales para cumplir las cargas, aprovechar las posibilidades y realizar las expectativas que el proceso comporta. En este orden de ideas, la Sala de Casación Civil de la extinta Corte Suprema de Justicia expresó que la defensa, en su sentido procesal, no es un derecho que compete exclusivamente al procesado, sino que es facultad que la Ley

concede a ambas partes para formular pedimentos ante el órgano jurisdiccional, en resguardo de los bienes jurídicos en que estén interesados. La indefensión, de acuerdo con la jurisprudencia del Máximo Tribunal, reiterada en infinidad de fallos ocurre en el juicio cuando el Juez [u órgano administrativo] priva o limita a alguna de las partes el libre ejercicio de los medios y recursos que la Ley pone a su alcance para hacer valer sus derechos, por lo que, para que exista violación del derecho de defensa, la infracción debe ser imputable al Juez.

En sentencia del 24 de abril de 2002, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia reconoció que constituye una evidente violación del derecho a la defensa de los administrados la omisión por parte del Juez o de la Administración de valorar las pruebas promovidas en el procedimiento que revisten relevancia, por ser capaces de modificar la decisión, si hubieren sido valoradas a los efectos de emitir una decisión. A tal efecto, la Sala señaló: “Es criterio de esta Sala, que en autos existe prueba suficiente para concluir que, en el juicio por cumplimiento de contrato de arrendamiento, sí fue probado que el arrendatario, para el momento de la demanda, era el ciudadano José Correa Belisario, en virtud de la subrogación que ocurrió respecto del original arrendatario y, asimismo de las pruebas documentales, se podía deducir que el contrato era a tiempo determinado. La falta de apreciación por parte de los jueces de las pruebas que constan en el

expediente produjo el vicio de silencio de pruebas, que contiene el artículo 509 del Código de Procedimiento Civil, el cual está relacionado con el derecho constitucional a la defensa y a la tutela judicial efectiva. ...En ese sentido, la Sala considera que todo ciudadano tiene el derecho a ser juzgado y a que la causa sea resuelta con fundamento en los elementos de hecho y de derecho que cursen en el expediente y no puede el Juez silenciar las pruebas, pues esa falta de juzgamiento incide directamente en el derecho a la defensa y en el derecho a ser juzgado con las garantías del debido proceso. ...Ahora bien, la Sala precisa que para que se configure la violación del derecho constitucional a la defensa, no basta con la simple falta de valoración de una prueba, sino que se compruebe que la prueba dejada de apreciar era determinante para la decisión, de tal manera que, de haber sido apreciada, la decisión hubiera sido otra....En el caso de autos, el demandante denunció la violación del derecho a la defensa por la falta de apreciación de la impugnada de las pruebas que demostraban el carácter de arrendatario del demandado, y la consecuencial, procedencia de la demanda. Dichas pruebas en el presente caso, eran determinantes para la demostración de la cualidad de arrendatario del demandado, razón por la cual su falta de apreciación incidió, de manera directa, en la decisión final, lo cual lesionó el derecho a la defensa del demandante. Por tanto, ante la verificación del silencio de unas pruebas determinantes en el juicio que dio

lugar al amparo de autos, la Sala debe declarar con lugar la apelación y revocar el fallo impugnado. Así se declara.”

La garantía del derecho a la defensa ha de ser atendida como garantía de oportunidad de todo ciudadano de insertarse en relaciones procesales previamente ordenadas y reguladas en el espacio y en el tiempo; como garantía de oportunidad para contradecir, alegar y probar en defensa de su interés dentro del proceso, y como garantía de oportunidad de ser escuchado, en situación de igualdad con los demás sujetos de la relación procesal, y de obtener una sentencia que tome en cuenta sus razones y probanzas.

Es evidente entonces bajo esta normativa que la decisión que dicte INPSASEL a los fines de certificar y/o calificar una enfermedad laboral debe estar imbuida del respeto de esta garantía constitucional, pues de lo contrario el acto emitido por INPSASEL estaría viciado de nulidad absoluta.

De esta forma, aun cuando no este expresamente establecido en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005), es necesario que en el tramite y/o procedimiento administrativo que de lugar a los actos administrativos que contengan las referidas decisiones, se respete el derecho a la defensa del patrono y/o otros interesados que se

vean afectado en su esfera jurídica subjetiva por las decisiones de INPSASEL. Vale decir, se le debe permitir a estos últimos la participación y promoción y evacuación de cualquier medio probatorio suficiente o pertinente a los fines de desvirtuar el carácter laboral de las enfermedades y/o accidentes de sus trabajadores. Al establecerse un procedimiento apegado a la garantía del derecho a la defensa se estaría garantizando el debido proceso estipulado igualmente en dicho artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,

Cabe indicar, que pudiera haber ocurrido que el legislado cuando le otorgó a INPSASEL la facultad de calificar la enfermedad y/o el accidente como laboral, entendió, en forma muy limitada y errónea, que dicho asunto podía ser analizado y decidido sólo desde un punto de vista técnico, pues el artículo 76 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) señala que INPSASEL calificará el origen de esas enfermedades y/o accidentes “previa investigación” y “mediante un informe”. Es decir, al parecer el legislador consideró que en este procedimiento sólo era importante la labor de investigación y técnica de INPSASEL. Sin embargo, asumir esta interpretación (a nuestro parecer errónea), sería como entender que en un proceso judicial lo único relevante para decidir el caso sería los argumentos del demandante explanados en la demanda, la función discrecional del Juez y el informe pericial que efectúe el experto nombrado

por el Tribunal, y que por lo tanto no debería existir una oportunidad para contestar la demanda, esgrimir defensas y promover y evacuar pruebas a instancia de parte y en especial de parte demandada. Evidentemente, esta situación nos llevaría a concluir claramente que este procedimiento judicial sería totalmente nugatorio del derecho de la defensa del demandado. Por lo tanto, si traspolamos este ejemplo al procedimiento de INPSASEL, deberíamos arribar a la misma conclusión independientemente que estemos en sede administrativa, pues el derecho a la defensa deber existir en todos los ámbitos procesales existentes, sean administrativo o judiciales.

En este sentido, creemos que en ausencia de una normativa que establezca un procedimiento cuasijurisdiccional para la calificación de los accidentes y enfermedad como ocupacionales, INPSASEL podría asumiendo su carácter de directora del procedimiento, dictar providencias de mero trámite que establezcan un procedimiento contradictorio dirigido a salvaguardar el derecho a la defensa del trabajador y en especial del patrono. Este procedimiento podría ser parecido al establecido en los artículos 453 y 454 de la Ley Orgánica del Trabajo (1997) donde se reconoce que existe una contraposición de intereses y que el Inspector del Trabajo actúa más como Juez que como administración pública.

Este procedimiento contradictorio garante del derecho a la defensa podría ser recogido en las Guías Técnicas que normalmente dicta INPSASEL conforme al artículo 18 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) o a través de instructivos internos de carácter procedimental. Igualmente proponemos que este procedimiento contradictorio sea parte de la discusión que actualmente se efectúa para la aprobación del correspondiente Reglamento de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005).

No obstante, existe el riesgo cierto que el establecimiento vía guía técnica o instructivo de un procedimiento cuasijurisdiccional distinto al procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981) (cuerpo normativo de obligatoria aplicación cuando no existe procedimiento especial, como es el caso bajo estudio), pueda ser calificado como una actuación inconstitucional, toda vez que, conforme de puede interpretar del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), el establecimiento de un proceso es de reserva legal. Por lo tanto, si INPSASEL establece un procedimiento vía resolución de aplicación preferente a la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981), dicho procedimiento podría ser inconstitucional, por violentar la reserva legal, e ilegal por contrariar el procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981), máxime

cuando se podría deducir de una lectura de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005) que la emisión de guías técnicas se justifican para el desarrollo de la funciones sustantivas de INPSASEL y no procesales.

En tal caso, podría presentársenos como una solución, que la Guía Técnica o el instructivo de INPSASEL reconozca la aplicación del procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981), pero haciendo la acotación expresa que, como estamos en presencia de un procedimiento claramente contradictorio, es necesario garantizar la participación del patrono, notificándole del procedimiento y dándole posibilidad para que esgrima sus defensas y promueva y evacue las pruebas que considere pertinentes, en el lapso de 4 a 6 meses que conforme a la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981) debe durar el procedimiento administrativo, tal como lo señala el artículo 60 de la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981).

Por último, resalta el estudio y análisis de la garantía a ser juzgados por nuestros jueces naturales estipulada en el numeral 4 del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pues podría arribarse a la conclusión (tal como se ha discutido en el caso de otros procedimientos cuasijurisdiccionales), que otorgarle INPSASEL la facultad de certificar la

laboralidad de un accidente de trabajo y/o enfermedad, puede infringir dicha garantía. En efecto, el asunto jurídico de la calificación de un accidente o una enfermedad es evidentemente conflicto entre particulares, a saber, por una parte, el trabajador que pretende que sea calificado como laboral un accidente o una enfermedad, y por otra el patrono que tiene el derecho a demostrar que no es así y evitarse el eventual pago de indemnizaciones, sanciones y hasta de condenas penales. Bajo esta premisa el funcionario natural para decidir conflictos entre particulares es el Juez, y no la administración pública, que, salvo algunas excepciones, sólo debe dilucidar conflictos entre la administración y los particulares.

Sin embargo, el otorgamiento de estas facultades jurisdiccionales a la administración pública no es un tema nuevo, y ha sido justificada, tal como lo señala Rondón de Sanso (1990) esgrimiéndose varias razones, tales como: “la circunstancia de que el legislador siempre ha creído que crear procedimientos administrativos contradictorios, sustitutivos de la vía judicial, haría más expedita la solución de conflicto que en ellos se debate y, al mismo tiempo, flexibilizaría el trámite, lo cual se corresponde con la naturaleza de orden público que todas las instituciones sometidas a tal régimen poseen. Por otra parte se ha estimado que para los administrados es menos onerosa la vía administrativa y cuando utilizamos este término, no estamos refiriendo no sólo al gasto efectivo que se pueda tener en juicio,

sino también al uso del tiempo y de los múltiples recursos que se consumen en un proceso judicial”.

CAPÍTULO VI

MECANISMOS Y RECURSOS DE IMPUGNACIÓN DE LAS DECISIONES DE INPSASEL QUE CERTIFICAN Y/O CALIFICAN LAS ENFERMEDADES OCUPACIONALES Y DE LOS ACCIDENTES DEL TRABAJO.

El artículo 77 de la de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (2005), establece expresamente que frente a la decisiones de INPSASEL se pueden ejercer recursos administrativos y judiciales. Inmediatamente la misma norma establece que son legitimados para ejercer dichos recursos: (i) el trabajador o trabajadora; (ii) el empleador o empleadora del trabajador o trabajadora afiliado; (iii) los familiares calificados del trabajador o de la trabajadora establecidos en el artículo 86 de la presente Ley; y (iv) La Tesorería de la Seguridad Social.

Esto quiere significar que se puede ejercer contra cualquier decisión de INPSASEL incluyendo las que importan al presente estudio, los recursos administrativos previstos en la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981), a saber el recurso de reconsideración, el recurso jerárquico y recurso de revisión, y el correspondiente recurso de

contenciosos de anulación por ante el Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que sea competente.

Ahora bien, si analizamos, desde un punto de vista pragmático la posibilidad de ejercer un recurso de reconsideración en el caso de las decisiones de INPSASEL que implican un contradictorio, tales como aquellas que deciden la calificación de una enfermedad y/o un accidente como laboral o no, podríamos llegar al absurdo de concluir que si INPSASEL reconsidera en perjuicio del trabajador, éste último también podría tener derecho a exigir una reconsideración, por lo que podríamos estar en presencia de una cadena infinita e inmensurable de reconsideraciones. Por tal razón, creemos que lo más lógico, es entender que el recurso administrativo que se debe ejercer frente a una decisión como la de estudio, es el recurso jerárquico previsto en los artículos 95 y 96 de la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981), que en el caso de un acto de INPSASEL debe ejercerse para ante el Ministerio de adscripción, a saber el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, y frente a este recurso se debe ejercer el correspondiente recurso contencioso administrativo de nulidad por ante el Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que sea competente.

No obstante, existe la posibilidad que se considere que no es necesario agotar la vía administrativa para impugnar estas decisiones de INPSASEL por vía judicial, pues conforme lo puso de relieve la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en su decisión de fecha 28 de septiembre de 2004 (Exp. N° 2004-0659, caso Juan Romero y otros), a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia no es requisito de admisibilidad del recurso de nulidad el agotamiento de la vía administrativa. Por lo tanto, es totalmente factible y viable jurídicamente interponer un recurso de nulidad directamente en contra de la decisión emanada de INPSASEL, sin necesidad de haber ejercido recursos en sede administrativa.

En lo que se refiere al Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa competente para conocer de dicho recurso de nulidad, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (2005), en su Disposición Transitoria Séptima, señala lo siguiente: “Séptima. Mientras se crea la Jurisdicción Especial del Sistema de Seguridad Social, son competentes para decidir los recursos contenciosos administrativos contenidos en la presente Ley, los Tribunales Superiores con competencia en materia de trabajo de la circunscripción judicial en donde se encuentre el ente que haya dictado el acto administrativo que dio origen al recurso inicial.

De estas decisiones se oirá recurso ante la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia. “

Tal y como lo establece la norma antes citada, hasta tanto no sea creada la Jurisdicción Especial del Sistema de Seguridad Social, son los Juzgados Superiores del Trabajo de la región donde se dictó el acto los que tienen competencia especial y temporal, para conocer, sustanciar y decidir, las acciones, demandas o recursos contenciosos administrativos contenidos en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (2005), vale decir decir, demandas, solicitudes o recursos dirigidos contra actos administrativos de efectos particulares, procedentes del INPSASEL. Vale decir, una vez más, la jurisdicción laboral actúa como jurisdicción contenciosa administrativa especial.

Se debe señalar que los actos administrativos de efectos particulares demandados en nulidad, emanados del INPSASEL, deben originarse o erigirse de las situaciones y relaciones jurídicas derivadas del trabajo, por el hecho del trabajo o con ocasión del trabajo como hecho social y de la seguridad social. Tales actos administrativos objeto de impugnación, surgen por la aplicación de normas relativas a la seguridad y salud en el trabajo previstas en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (2005), a los trabajos efectuados bajo relación de dependencia

por cuenta de un empleador o empleadora, cualquiera sea su naturaleza, cuyas normas de seguridad y salud permitan regular los derechos y deberes de los trabajadores y trabajadoras, empleadores y empleadoras en el centro de trabajo, en aras de asegurar un ambiente adecuado y propicio para el pleno despliegue de actividades por parte del laborante, en la unidad de producción de bienes y servicios, mediante la promoción del trabajo seguro y saludable, la prevención de los accidentes en el trabajo y las enfermedades de tipo ocupacional y las posibles reparaciones a los daños producidos entre otros.

En lo que respecta al procedimiento que se debe seguir en dicho Tribunal Superior, la Sala Constitucional del Tribunal de Justicia en sentencias Nos. 3082, 1795 y 1645 de 14 de octubre de 2005, 19 de julio de 2005 y 19 de agosto de 2004, respectivamente, ha señalado expresamente cuál es el procedimiento idóneo para conocer de la nulidad de los actos administrativos y en ese sentido estableció, en términos generales, lo siguiente:

- (i) Ante la interposición conjunta del recurso de nulidad por inconstitucionalidad con alguna o varias solicitudes cautelares, se le dará entrada al mismo en la Secretaría de la Sala e inmediatamente se designará ponente, a quien se pasará el expediente para el pronunciamiento sobre la admisibilidad. En la misma decisión donde

sea admitido el recurso, se emitirá el pronunciamiento relativo a la medida cautelar solicitada, sea que se trate de medida cautelar innominada o de amparo cautelar, para lo cual no sólo deberán tomarse en cuenta los alegatos y la debida argumentación relativa a los hechos y al derecho que se invocan para lograr la convicción de la Sala respecto a su procedencia, sino que también se tomará en cuenta todo instrumento que pueda ser aportado junto al escrito para tales efectos, siempre que ello sea posible. Claro está, en toda esta tramitación debe tenerse siempre presente que el estudio de la constitucionalidad de las normas y en general de los actos u omisiones estatales, no exige mucho de los hechos.

- (ii) En caso de ser admitido el recurso, se ordenarán las citaciones y notificaciones respectivas, continuando así con la tramitación del mismo de conformidad con lo establecido en la sentencia N° 1.645 del 19 de agosto de 2004 (Caso Constitución Federal del Estado Falcón), remitiéndose para ello al Juzgado de Sustanciación. En este aspecto, es necesario acotar que evidenciado como está, que no ha sido previsto un lapso para la publicación del cartel al que hace mención el párrafo undécimo del artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, así como lo obvió la decisión N° 1.645 antes indicada, esta Sala establece mediante la presente, que el

referido lapso será de 15 días hábiles contados a partir de la expedición del cartel, para que el mismo sea publicado. Con tal indicación, se pone de relieve la formalidad de la publicación, frente a otras como el retiro y la consignación del ejemplar de la prensa donde aparezca publicado el mismo, pues no cabe duda que debe dársele prioridad a la finalidad de poner en conocimiento de los terceros la interposición y admisión del recurso. Todo ello, sin perjuicio de la posterior demostración del cumplimiento de la formalidad por el recurrente. Si en la misma sentencia se ha declarado procedente la medida cautelar solicitada, se ordenará realizar la tramitación de la oposición a la que tiene derecho la parte contra la cual obra la medida, de conformidad con lo establecido en el artículo 602 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. En el caso de no presentarse oposición en los términos del artículo 602 ejusdem, de lo cual deberá dejar constancia el Juzgado de Sustanciación, no deberá abrirse cuaderno separado. En el caso contrario, sí se abrirá el respectivo cuaderno con copia de la sentencia en la que se declaró procedente la solicitud cautelar y del escrito de oposición, a los fines de realizar la tramitación de la articulación respectiva, donde además se decidirá la misma por la Sala.

- (iii) Cuando haya sido presentada oposición a la medida cautelar y se haya tramitado la articulación, el cuaderno separado será pasado al

ponente para el pronunciamiento respectivo, a saber, para confirmar, reformar o revocar la medida. Luego, el cuaderno separado será agregado a la pieza principal.

- (iv) Admitida la demanda, se harán las citaciones y notificaciones que prevé el artículo 21. En las citaciones y notificaciones se emplazará para la comparecencia ante el Tribunal. Por analogía, se concederá a todos los citados el plazo de diez días hábiles establecidos para los terceros que comparecen en virtud de la publicación del cartel. Ese plazo se contará a partir de la citación (del demandado o del Procurador General) o de la notificación (por oficio, para el Fiscal General; por cartel, para los interesados). Tanto en las citaciones como en el cartel se indicará que luego del vencimiento del lapso de comparecencia, se informará sobre la convocatoria para un acto público y oral.
- (v) A los citados y notificados se les emplazará para un acto oral, en el que se expondrán los argumentos del demandante y se precisará la controversia. La fijación de ese acto la hará el Juzgado de Sustanciación de la Sala, una vez que conste en autos la realización de todas las formalidades relacionadas con la citación y con la notificación, de manera similar a lo dispuesto en el artículo 223 del Código de Procedimiento Civil. De esta manera, una vez que venzan los diez días hábiles para todos los llamados a comparecer, el

Juzgado de Sustanciación dará por precluida la oportunidad para hacerlo y dictará el auto convocando para un acto oral y público. El plazo para dictar ese auto será de tres días, por aplicación del artículo 10 del Código de Procedimiento Civil. Previo a la realización de dicho acto, la Sala calificará el interés de los terceros que pretendan hacerse parte en el proceso.

- (vi) En el acto público, que se realizará ante la Sala directamente, el actor expondrá brevemente los términos de su demanda y el demandado opondrá las defensas previas que estime pertinentes. El demandado podrá consignar escrito con sus defensas de fondo, a fin de que se agregue a los autos y sirva para el estudio del expediente durante la relación de la causa. Idéntico poder tendrá la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público. De ser aceptada la intervención de terceros, éstos expondrán de manera breve sus argumentos a favor o en contra de la demanda y podrán consignar escrito contentivo de su criterio respecto del mérito de la controversia. El Presidente de la Sala, según la complejidad del caso, fijará al inicio del acto el tiempo que se concederá a cada parte, sin que nunca pueda ser inferior a los diez minutos.
- (vii) De existir defensas que deban ser resueltas de manera inmediata, por referirse a la competencia del tribunal o la admisibilidad del recurso, los Magistrados se retirarán a deliberar. Una vez logrado el acuerdo

sobre el aspecto planteado, se reiniciará el acto y el Presidente de la Sala lo comunicará a las partes y quedará asentado en el acta. Si la Sala estimase necesario suspender el acto para resolver la defensa opuesta, se hará una nueva convocatoria, la cual deberá hacerse dentro de los diez días de despacho siguientes. En caso de suspensión del acto, las partes podrán presentar, dentro de los tres días de despacho siguientes, los escritos sobre la defensa opuesta, a fin de ilustrar el criterio de la Sala.

- (viii) En caso de que no se planteen defensas o de que sean resueltas en el mismo acto, continuará el acto público y se interrogará a las partes acerca de su interés en la apertura del lapso probatorio. Si alguna de ellas la solicita, deberá indicar los hechos que estima necesario probar e informará acerca de las pruebas que estime pertinentes. El Tribunal se pronunciará, en el mismo acto, acerca de la necesidad de probar los hechos indicados por la parte solicitante. Cualquiera de las partes podrá, en el mismo acto, promover las pruebas, sin limitarse sólo a anunciarlas a la Sala. De ser necesario, el Tribunal se pronunciará sobre la admisibilidad de las mismas. Las pruebas admitidas se entregarán al Secretario de la Sala, quien las agregará luego a los autos. Si las partes manifiestan que todas las pruebas serán promovidas exclusivamente en ese acto, la Sala declarará innecesario el lapso legal para la promoción posterior. De no abrirse entonces

lapso para la promoción, comenzará a correr el lapso para la evacuación de las pruebas que lo requieran, contenido en el artículo 21 de la Ley el cual se aplicará por analogía. De no haber necesidad de evacuación, la Sala declarará ello expresamente y dará por concluida la tramitación de las pruebas. La oposición tanto de la admisión como de la orden de evacuación a las pruebas se formulará y resolverá en el mismo acto, para lo cual los Magistrados podrán retirarse a deliberar.

- (ix) Si no hubiera promoción de pruebas o cuando hubiera vencido el lapso para evacuarlas, de ser necesario, se procederá a la designación de ponente y se dará inicio a la relación. Se suprimirá el acto de informes en los casos en que no haya pruebas, toda vez que el acto público sirve para poner a los Magistrados al tanto de la controversia y bastará dejar transcurrir el lapso para la relación y permitir así el análisis individual o colectivo del expediente. De existir pruebas, se realizará el acto de informes orales, a fin de que las partes puedan exponer sus conclusiones sobre ellas. Al final del acto, las partes podrán consignar escrito contentivo de esas conclusiones.
- (x) Una vez concluida la relación, así lo hará constar la Secretaría de la Sala, dirá “vistos” y comenzará a transcurrir el plazo para la preparación del fallo. La sentencia contendrá una breve reseña de los actos del procedimiento y un resumen de los alegatos y argumentos

de las partes, con exclusión de las defensas previas opuestas en el acto público, sobre las que la Sala se habrá pronunciado en su oportunidad.

Cabe señalar que este procedimiento contemplado vía sentencias de la Sala Constitucional, fue previsto en principio para el Tribunal Supremo de Justicia conozca los recursos de nulidad, por tal razón, la menciones a los órganos de justicia corresponden a los del Tribunal Supremo de Justicia. Por esa razón, hay que interpretar este procedimiento adaptándolo a los órganos que conforman el Tribunal Superior que conozca del recurso de nulidad en contra de las decisiones de INPSASEL.

CONCLUSIONES

Del estudio anteriormente desarrollado podemos concluir que muchas de las decisiones de INPSASEL presuponen la existencia de un contradictorio entre trabajador y patrono, por lo que el procedimiento que da lugar a ellas y las propias decisiones actos, necesariamente deben ser calificados de cuasijurisdiccionales.

Esta situación implica el reconocimiento del patrono como parte de los procedimientos que dan lugar a decisiones de INPSASEL, tales como son la calificación de ocupacional de una enfermedad o accidente. Este reconocimiento tiene como finalidad garantizar el derecho a la defensa del patrono, que podría verse limitado de desplegar su defensa argumentativa y probatoria, si se entiende que el procedimiento de INPSASEL es simplemente técnico y es de los típicos llevados por las administración pública, a saber es un procedimiento unilateral donde sólo existen dos partes la administración y el particular.

Por esa razón, proponemos que vía Guía Técnica o instructivo de INPSASEL, se reconozca la aplicación del procedimiento establecido en la

Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981), pero haciendo la acotación expresa que, como estamos en presencia de un procedimiento claramente contradictorio, es necesario garantizar la participación del patrono, notificándole del procedimiento y dándole posibilidad para que esgrima sus defensas y promueva y evacue las pruebas que considere pertinentes, en el lapso de 4 a 6 meses que conforme a la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981) debe durar el procedimiento administrativo, tal como lo señala el artículo 60 de la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos (1981).

Por otra parte, creemos que frente a estas decisiones no puede proceder los recursos de reconsideración, sino que se debe ejercer directamente el recurso jerárquico, pues, como estamos en presencia de un procedimiento contradictorio, reconsiderar una decisión nos llevaría al absurdo de que nazca en cabeza de la otra parte un nuevo derecho a reconsiderar. No obstante, tal como lo señalamos, existe la posibilidad que se considere que no es necesario agotar la vía administrativa para impugnar estas decisiones de INPSASEL por vía judicial, pues conforme lo puso de relieve la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia no es requisito de admisibilidad del recurso de nulidad el agotamiento de la vía administrativa

Por último entendemos que el Tribunal Contencioso Administrativo Especial que debe conocer de la impugnación de estas decisiones debe ser el Tribunal Superior del Trabajo de la jurisdicción donde se dictó la decisión de INPSASEL, y el procedimiento a seguir debe ser el establecido por la Sala Constitucional del Tribunal de Justicia en sentencias Nos. 3082, 1795 y 1645 de 14 de octubre de 2005, 19 de julio de 2005 y 19 de agosto de 2004, respectivamente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfonzo-Guzmán, R. (2000). **Nueva Didáctica del Derecho del Trabajo: Adaptada a la Constitución de 1999 y a la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamentación.** (11^a Ed.). Caracas: Editorial Melvin.
- Álvarez de E., S. (2000). **Evolución del Derecho Laboral en Venezuela.** Caracas: Serie Estudios. Universidad Nacional Abierta.
- Alfonso, I. (1990). **Técnicas de Investigación Bibliográfica.** Buenos Aires: Editorial Humanitas.
- Balzán, J. C (2000). “**Los Límites a la Discrecionalidad, la arbitrariedad y la razonabilidad de la Administración**” en Revista de Derecho Administrativo N° 9 Mayo / Agosto 2000. Editorial: Sherwood.
- Bernardoni de Govea, M. **Derecho del Trabajo y de La Seguridad Social. Temas y Tendencias en el Siglo XXI.** Editorial La Semana Jurídica, C.A, Caracas Venezuela, 2004.
- Brewer-Carias, A (2005). **Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Procesos y Procedimientos Constitucionales y Contencioso-Administrativos.** Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carias, A (1990) “**Principios del Procedimiento Administrativo**“ Editorial Civitas, S.A
- Cabanellas, (1980). **Diccionario de Especialidades Jurídicas.** Buenos Aires: Editorial Macab.
- Caldera, R. (1972). **Derecho del Trabajo.** Argentina: Editorial “El Ateneo”.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 2635. (Extraordinaria),** Diciembre, 30, 1999.
- Giannini, M. “**Diritto amministrativo**” , Vol. I, Milán , 1970.
- García, E., Fernández T. “**Curso de Derecho Administrativo I**”, Editorial Civitas, S.A

- García, E., Fernández T. “**La Interdicción de la Arbitrariedad en la Potestad Reglamentaria**” En: Revista de Administración Pública N° 30, Madrid, 1960.
- Garrido F, F. “**Tratado de Derecho Administrativo**”. Volumen I, Parte General, Editorial Tecnos, S.A., Décima Segunda 12° Edición, 1994, p 182.
- Garrido F, F. “ El Tratamiento Jurisprudencial de la discrecionalidad Administrativa” en Revista de Administración Pública N° 13, Madrid, 1954.
- Hernández, R., Fernández, C. Y Baptista P. (1998) **Metodología de la Investigación** (2da Edición) México: McGraw-Hill
- Iturraspe, F. (2006) “**Fundamentos y Principales Modificaciones de la Reforma de la Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. LOPCYMAT**” en XXXI Jornadas “J. M. Domínguez Escovar” dedicadas al Derecho del Trabajo la Nueva LOPCYMAT, Venezuela, 2006
- Jáñez Barrio, T. El **Trabajo de Investigación en Derecho** Una Orientación Metodológica. Editorial Fondo de Publicaciones Fundación Polar UCAB. Caracas, 1996.
- Lares - Martínez, E. (1998). **Manual de Derecho Administrativo Décima Primera Edición**. Caracas, Venezuela Editorial: Intertextos Consultores.
- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. (2002). **Gaceta Oficial N° 5.568 (Extraordinario)** Diciembre 31, 2001
- Ley Orgánica del Trabajo (1997). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 37.350**. Caracas. Diciembre de 1997.
- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2002). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 37.600**. Caracas. Diciembre, 30.
- Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (1986). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 3.850**. Caracas. Julio, 18.

- Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (2005). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.236**. Caracas. Julio, 26.
- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2.818**. Caracas. Julio, 1°.
- Ley Orgánica Procesal del Trabajo (2002). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.504**. Caracas. Agosto, 13.
- Méndez A. (2001). **El Derecho a la Seguridad Social en la Constitución de Bolivariana de Venezuela**. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Instituto de Investigación Económicas y Sociales.
- Mendoza, L. (2006) **El Procedimiento Administrativo Sancionador Derivado de las Infracciones a la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT)** Caracas. Editores Vadell Hermanos.
- Palomeque, M. y Alvarez, M (2000). **Derecho del Trabajo**. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.
- Perdomo, J. R. (2006). “**Tendencias de la Jurisprudencia Laboral de Venezuela**” en XXXI Jornadas “J. M. Domínguez Escovar” dedicadas al Derecho del Trabajo la Nueva LOPCYMAT, Venezuela, 2006
- Perdomo, J.R. (2005). “Repertorio de Jurisprudencia” Tribunal Supremo de Justicia. Colección Doctrina Judicial, N° 11, Caracas, Venezuela (2005).
- Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (1999) **Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 37.350**. Caracas. Diciembre de 1997.
- Rondón de Sansó, H. **Análisis de La Constitución Venezolana de 1999 Parte Orgánica y Sistema**. Caracas, 2000.
- Rondón de Sansó, H. **Los Actos Cuasi Jurisdiccionales**. Ediciones Centauro. Caracas, Venezuela.
- Sayaguez Lazo, E. “**Tratado de Derecho Administrativo**”, Tomo I, Montevideo , 1963
- Sentencia de la Corte Federal de fecha 6 de Noviembre de 1958 (**Caso:**

Reinargrüber) Consultada en: **Libro – Memorias de las XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar – Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela**, Tomo II, 1993, Barquisimeto.

Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 2 de Noviembre de 1982 (**Caso: Depositaria Judicial La R.C.C.A**) Consultada en: **Libro – Memorias de las XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar – Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela**, Tomo II, 1993, Barquisimeto.

Tamayo y Tamayo, M. (2000). **El Proceso de Investigación Científica**. Buenos Aires. Editorial Humanitas.

Universidad Católica Andrés Bello. (2000) **Programa de la Asignatura Metodología de la Investigación**. Caracas: Autor.

Vera, L. y Carballo, C. (1994). **Cincuenta Años de los Seguros Sociales en Venezuela**. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

[www.http//.oit.org](http://oit.org)

[www.http//tsj.gov.ve](http://tsj.gov.ve)