

Ponencia del Magistrado **ELÍAS RUBÉN BITTAR ESCALONA**

En el juicio contentivo del recurso contencioso administrativo de nulidad ejercido conjuntamente con medida cautelar de suspensión de efectos, interpuesto por la entidad de trabajo **PEPSICO ALIMENTOS, S.C.A.**, inscrita ante el Registro Mercantil Segundo de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y estado Miranda, el 28 de agosto de 1964, bajo el Nro. 80, Tomo 31-A, modificada su denominación social a Savoy Brands Venezuela, S.R.L., así como su forma jurídica y estatutos mediante Asamblea Extraordinaria de Accionistas de fecha 29 de marzo de 1999, bajo el Nro. 52, Tomo 87-A-Sgdo., posteriormente, modificada su denominación social a Snacks América Latina Venezuela, S.R.L., mediante Asamblea Extraordinaria de socios de fecha 29 de marzo de 2000, inscrita en la misma oficina de Registro el 03 de abril de 2000, bajo el Nro. 18, Tomo 77-A-Sgdo., modificado luego su Documento Constitutivo Estatutario mediante Asamblea Extraordinaria de Socios de fecha 2 de junio de 2000, inscrita en la misma oficina de Registro en fecha 21 de junio del 2000, bajo el Nro. 17, Tomo 144-A-Sgdo; y, finalmente, modificada su denominación y forma jurídica y, reformado íntegramente el Documento Constitutivo-Estatutario mediante Asamblea Extraordinaria de Socios celebrada el 27 de marzo de 2009, bajo el Nro. 52, Tomo 52-A-Sgdo, representada judicialmente por los abogados Ramón J. Alvins Santi, Juan Carlos Pró-Rísquez, Víctor Alberto Durán Natera, Esther Cecilia Blondet Serfaty, Yanet Cristina Aguiar Da Silva, Eirys Del Valle Mata Marcano, Bernardo Wallis Hiller, Pedro Saghy Cadenas, Norah Chafardet Grimaldi, Federica Alcalá Szokoloczi, Larissa Elena Chacín Jiménez, Claudio José Sandoval Velásquez, Valentina Albarrán Luttinger, María Fernanda Sierra Arévalo, María Patricia Jiménez García, María Gabriela Vicent Allende, Lynne Hope Glass, Yeoshua Bograd Lamberti, Rodney Valbuena Toba, Azael Enrique Socorro Márquez y María José González, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado (INPREABOGADO), bajo los números 26.304, 41.184, 51.163, 70.731, 76.526, 76.888, 81.406, 85.559, 99.384, 101.708, 119.736, 135.386, 178.146, 179.412, 195.194, 216.532, 80.188, 198.656, 216.996, 219.070 y 225.420, respectivamente, contra “*el acto administrativo denegatorio tácito emanado del Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL)*” (sin representación judicial acreditada en autos), de fecha 24 de marzo de 2015, mediante el cual determinó la ilegalidad del “*Procedimiento de la gestión del Delegado de Prevención*” emitido por la referida empresa; el Tribunal Superior Séptimo del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, en fecha 12 de febrero de 2019, remitió las actuaciones a esta Sala de Casación Social, en virtud de la consulta obligatoria prevista en el artículo 84 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con motivo de la sentencia dictada en fecha 28 de noviembre de 2018, mediante la cual el aludido Tribunal Superior declaró con lugar el recurso contencioso

administrativo de nulidad interpuesto por la entidad de trabajo Pepsico Alimentos, S.C.A. mediante el cual se determinó la ilegalidad del “*procedimiento en la gestión del delegado de prevención*” emitido por la mencionada empresa, anulando el referido acto administrativo.

El 7 de mayo de 2019, se dio cuenta en Sala del presente expediente, correspondiéndole la ponencia al Magistrado Dr. Edgar Gavidía Rodríguez.

Designados como han sido las Magistradas y Magistrados principales y suplentes del Tribunal Supremo de Justicia, en sesión ordinaria de la Asamblea Nacional, el día 26 de abril de 2022, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 6.696 Extraordinario de fecha 27 de abril de 2022; la Sala Plena de éste Máximo Tribunal, en esta misma fecha, procedió a elegir los integrantes de su Junta Directiva, quedando electos para la Sala de Casación Social como Presidente el Magistrado Dr. Edgar Gavidía Rodríguez y como Vicepresidente el Magistrado Dr. Carlos Alexis Castillo Ascanio, en razón de ello, ésta Sala de Casación Social quedó reconstituida de la siguiente manera: Presidente Magistrado Dr. Edgar Gavidía Rodríguez, Vicepresidente Magistrado Dr. Carlos Alexis Castillo Ascanio, el Magistrado Dr. Elías Rubén Bittar Escalona.

El 11 de mayo de 2022, se reasignó la ponencia al Magistrado ELÍAS RUBÉN BITTAR ESCALONA, quien con tal carácter suscribe el presente fallo.

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

I ANTECEDENTES

De los fundamentos fácticos del presente recurso:

Mediante escrito presentado en fecha 28 de marzo de 2016, los abogados Víctor Alberto Durán Negrete y Rodny Valbuena Toba, actuando en su carácter de apoderados judiciales de la sociedad mercantil Pepsico Alimentos, S.C.A. interpusieron recurso contencioso administrativo de nulidad contra “*el acto administrativo denegatorio tácito*” emanado del Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) en fecha 24 de marzo de 2015, mediante el cual determinó la ilegalidad del “*Procedimiento de la gestión del Delegado de Prevención*” emitido por la mencionada sociedad mercantil.

La parte recurrente alegó que en el mes de agosto de 2014, la empresa implementó en la Planta Santa Cruz de Aragua, un “*Procedimiento de la gestión del*

Delegado de Prevención” con la participación de los Delegados de Prevención, con la finalidad de establecer las normas y procedimientos de la gestión de los referidos Delegados, así como para facilitar y hacer más eficientes las funciones y tareas de vigilancia y control de cumplimiento de la normativa de seguridad y salud laboral de los trabajadores de la mencionada planta.

Sostuvo que el 4 de agosto de 2014, la Consultoría Jurídica del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), presidida por el funcionario Carlos Yoris Piñero, “*supuestamente*” a solicitud de los ciudadanos Juan Bolívar, Rafael Rodríguez, José Esparragoza y Godoy Capriles, emitió opinión, mediante la cual determinó la presunta ilegalidad del procedimiento de la gestión del delegado de prevención en la Planta Santa Cruz de Aragua, destacando que la misma solo fue notificada a los mencionados solicitantes, a pesar de que la empresa Pepsico Alimentos, S.C.A., los miembros del comité de seguridad y salud laboral y los delegados de prevención también eran destinatarios de dicha opinión.

Expresó que el 2 de marzo de 2015, la empresa recibió oficio número ARA-GCIA-2015-0006 suscrito por la funcionaria TSU Roberta Peraza, en su carácter de Gerente General de la Gerencia Estatal de Seguridad y Salud de los Trabajadores Aragua (GERESAT-Aragua), a través del cual se le convocó a una mesa de trabajo a realizarse el 3 de marzo de 2015, en la sede de la empresa ubicada en la Planta de Santa Cruz de Aragua.

Arguyó que el 24 de marzo de 2015, el Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), emitió providencia administrativa a través de la cual se determinó la supuesta ilegalidad del “*Procedimiento de la gestión del Delegado de Prevención*”, al considerar que el mismo, a su decir, transgredía de modo evidente la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT), su reglamento parcial, y los derechos de los trabajadores y delegados de prevención de la empresa, sin motivar cuáles eran los supuestos incumplimientos por parte de Pepsico Alimentos, S.C.A.; siendo que la referida providencia administrativa fue emitida de oficio con base en una opinión dictada por la Consultoría Jurídica de ese Instituto, como consecuencia de una supuesta solicitud de la cual la compañía desconoce los alcances y términos en los cuales fue formulada por los solicitantes, aunado a que en los archivos llevados por esa Consultoría Jurídica y Presidencia del Instituto “*no reposa la SOLICITUD supuestamente presentada por los SOLICITANTES*”.

De igual forma, alegaron que dicha providencia ha afectado de forma directa los derechos de la empresa, toda vez que ha sido utilizada por los solicitantes como un elemento probatorio ante reclamos presentados en los distintos órganos de la

Administración Pública, y que al gozar de ejecutividad, legalidad y ejecutoriedad, genera constantes y graves daños a su esfera jurídica.

Conforme con lo anterior, argumentó que la empresa no ha sido notificada por parte del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), del contenido de la consulta ni de la providencia administrativa, pues tal y como lo señaló la funcionaria del mencionado Instituto *“no resultaba necesaria la notificación de PEPSICO, pues bastaba con la notificación de los SOLICITANTES”*; en tal sentido, el señalado Instituto ha emitido dos actos administrativos en contra de la empresa, a través de los cuales señaló la ilegalidad del *“Procedimiento de la gestión del Delegado de Prevención”* implementado en la Planta Santa Cruz, sin convocarlos a ser parte del proceso.

Manifestó que, el procedimiento de la gestión del delegado de prevención, en ningún momento pretende desconocer lo establecido en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT) y su reglamento, por el contrario, lo que busca es dejar claro el alcance de las actuaciones de los departamentos, adaptadas a la operatividad de la Planta Santa Cruz, de modo que tanto los trabajadores como los propios delegados de prevención y los representantes de Pepsico Alimentos, S.C.A., estén en conocimiento de los derechos y deberes de esta figura legal y así garantizar óptimas condiciones del medio ambiente de trabajo.

De la notificación defectuosa:

Adujo quien recurre que, tal como se desprende de la providencia administrativa, Pepsico Alimentos S.C.A. no fue debidamente notificada de su contenido, por cuanto el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), en modo alguno consideró a la empresa como destinatario de la misma, incluso en el acta de inspección judicial, el consultor jurídico señaló que *“Visto que el procedimiento se inició a solicitud de los delegados de prevención antes mencionados (...) no consideramos pertinente ni jurídicamente apropiado informar al patrono, ya que la solicitud no provino de la empresa”*.

Señaló que, la providencia administrativa no estableció cuáles son los recursos que proceden, con expresión de los términos para ejercerlos, y no se libró una boleta de notificación dirigida a la empresa, por lo tanto, el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), no cumplió con las formalidades previstas en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto al no ser librada la notificación de la compañía Pepsico Alimentos, S.C.A., es motivo

suficiente para considerar que el mencionado Instituto nunca la ha estimado como parte del supuesto procedimiento iniciado de oficio para la declaratoria de la presunta ilegalidad del procedimiento de gestión de los delegados de prevención de la Planta Santa Cruz de Aragua.

Adicionalmente, indica que su recurso de reconsideración nunca fue decidido, y tomando en cuenta lo señalado por la Consultoría Jurídica, no se recibirá una respuesta oportuna, toda vez que la empresa no forma parte del supuesto procedimiento, por cuanto los únicos interesados son los solicitantes y por ello sí se logró su notificación, más no la de la compañía.

Del contenido de la providencia administrativa dictada por el Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL):

Argumentó que, la providencia administrativa resulta ambigua, por cuanto no expresa de forma alguna los hechos establecidos como premisa fundamental y necesaria a las conclusiones jurídicas obtenidas (ilegalidad, fraude), ni en qué forma tales hechos habrían sido establecidos, es decir, de qué medios o actividades de comprobación se valió para ello el Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), y cómo los resultados de los supuestos hechos fueron valorados para llegar a establecer las consecuencias de ilegalidad e incumplimientos por parte de Pepsico Alimentos, S.C.A.

Conforme con lo expresado, continuó indicando que en la providencia administrativa, no existe ningún tipo de motivación fáctica ni de derecho que sustente la supuesta ilegalidad del procedimiento de la gestión del delegado de prevención, así como tampoco las conclusiones jurídicas establecidas por el Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) en la referida decisión, por lo tanto, la misma carece de toda determinación o precisión objetiva y/o subjetiva relacionados con *“el fiel cumplimiento de la normativa legal vigente en materia de salud y seguridad laborales (...)”*.

Del contenido del recurso de reconsideración presentado por Pepsico Alimentos, S.C.A.:

Indicó el recurrente que, la empresa denunció el vicio de inmotivación de la providencia administrativa ante el Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), es decir, en todo momento ha solicitado la tutela administrativa efectiva del Instituto, para implementar mecanismos eficientes que permitan la convivencia y el desarrollo de políticas internas que mejoren la

gestión de los delegados de prevención de la Planta Santa Cruz, y hasta la presente fecha no ha obtenido respuesta oportuna.

Visto los alegatos anteriormente expuestos, la recurrente denuncia los vicios siguientes:

De la ausencia de potestad administrativa del Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), para declarar la ilegalidad del procedimiento interno de Pepsico Alimentos, S.C.A.

Del vicio de incompetencia manifiesta:

Argumentó que la providencia administrativa es nula, toda vez que el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), y concretamente su Presidente, carecen de potestad administrativa para calificar la supuesta ilegalidad del "*Procedimiento de la gestión del Delegado de Prevención*", aplicable en la Planta Santa Cruz, por lo tanto, tal como lo prevé los numerales 8 y 20 del artículo 18 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (INPSASEL), el referido Instituto es competente para asesorar a los trabajadores y empleadores en materia de prevención, seguridad y salud laborales, así como establecer principios para la elaboración, implementación y programas de seguridad y salud en el trabajo; sin embargo, dicha ley no le confirió la competencia para declarar la ilegalidad de un procedimiento interno que regule la gestión del delegado de prevención.

Alegó que, la determinación de la supuesta ilegalidad del "*Procedimiento de la Gestión del Delegado de Prevención*" de la empresa, solo puede provenir de un procedimiento judicial, a través del cual tanto la empresa como sus trabajadores y delegados de prevención, puedan ser escuchados, formular alegatos y defensas, promover y evacuar las pruebas que consideren necesarias para la demostración de sus dichos y la decisión que resulte, constituya un pronunciamiento expreso, positivo y preciso con arreglo a la pretensión deducida y a las excepciones opuestas por las partes, garantizando el principio de presunción de inocencia previsto en el artículo 49 numeral 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Sostuvo que, el Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), se pronunció sólo con base a lo señalado en una mera denuncia de unos solicitantes, los cuales de modo alguno aparecen indicados en el procedimiento, en el cual Pepsico Alimentos S.C.A., los delegados de prevención y los trabajadores, no tuvieron la posibilidad específica, ni lapsos concretos para oponer

defensas y excepciones, así como tampoco para promover y evacuar las pruebas que consideraran pertinentes.

Conforme con lo anterior, afirmó que si bien el numeral 7 del artículo 20 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT), faculta al mencionado Instituto a aplicar sanciones establecidas en la referida ley, es un deber y una carga de la Administración –INPSASEL–, de poner en conocimiento al empleador de los supuestos incumplimientos de la normativa legal que se detectara durante la visita de supervisión, así como establecer las medidas y reconsideraciones que deben adoptarse, por lo tanto, no puede entenderse que el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), a través de su Presidente determine la ilegalidad del procedimiento de la gestión de delegados de prevención de Pepsico Alimentos, S.C.A., toda vez que sólo un juez laboral tiene la competencia para hacerlo, y el Instituto carece de potestad administrativa para pronunciarse sobre el asunto planteado, en consecuencia, solicita se declare que corresponde la jurisdicción a los tribunales con competencia en materia del trabajo.

Finalmente, denunció que la providencia administrativa se encuentra viciada de nulidad absoluta, conforme con lo previsto en los numerales 1 y 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concordancia con lo previsto en los artículos 25 y 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por incurrir el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), en el vicio de incompetencia manifiesta, en virtud que el Presidente del mencionado Instituto, no tiene facultad expresa para declarar la ilegalidad del “*Procedimiento de la gestión del Delegado de Prevención*” de la compañía Pepsico Alimentos, S.C.A.

De la violación del derecho a la defensa y al debido proceso –ausencia de procedimiento:

Adicionalmente, expresó que la providencia administrativa dictada por el Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), en modo alguno garantizó el derecho al contradictorio que asiste a Pepsico Alimentos, S.C.A., por cuanto le debió permitir exponer las defensas y pruebas que considerara pertinente, pues, para que el acto administrativo pueda surtir plenos efectos legales, debe estar precedido de un procedimiento, es decir, aquel legalmente establecido para ello.

Al respecto, indicó que ni en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT), ni en su reglamento parcial, se prevé un procedimiento administrativo especial para la declaratoria de la supuesta ilegalidad

del “*Procedimiento de la Gestión del Delegado de Prevención*” de la empresa, en consecuencia el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), no podía emitir providencia administrativa alguna declarando la ilegalidad del referido proceso interno, sin aplicar el procedimiento administrativo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por lo que desconocen cuál fue el procedimiento con el que se habría tramitado la misma, no cumpliendo con lo establecido en el artículo 47 y siguientes de la referida ley, vulnerando el derecho a la defensa de Pepsico Alimentos, S.C.A.

Estimó que, en el presente caso resulta claro que el interés legítimo, personal y directo de la empresa fue afectado frente a la emisión de la opinión de la Consultoría Jurídica y la providencia administrativa emitida por el Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), de las cuales Pepsico Alimentos, S.C.A., nunca fue notificada de la apertura de un procedimiento, ni se le otorgó un plazo de 10 días para exponer sus argumentos y promover las pruebas que considerara pertinentes, lo cual era fundamental para garantizar el derecho a la defensa de la recurrente, vulnerando así el contenido del artículo 48 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Asimismo, alegó la transgresión del artículo 51 de la referida ley, por considerar que el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), debió ordenar la apertura de un solo expediente que reuniera toda la tramitación del asunto; del artículo 58 *eiusdem*, por cuanto el Instituto no le permitió a la empresa ejercer el “*derecho a la contradicción*” y no se le notificó sobre la apertura del procedimiento, y la vulneración del artículo 59 de la misma ley, por cuanto el ente administrativo nunca le facilitó a la empresa el acceso al expediente sustanciado por la Consultoría Jurídica, del cual derivó la providencia administrativa que concluyó con la declaratoria de ilegalidad del procedimiento de la gestión del delegado de prevención.

Del vicio de inmotivación de la providencia administrativa:

Alegó el recurrente, que el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), incurrió en el vicio de inmotivación, al no especificar de forma clara, concisa, concreta e inequívoca, cuáles fueron los fundamentos de hecho y de derecho que llevaron al Presidente de ese Instituto a concluir que la empresa a través de su “*Procedimiento de la gestión del Delegado de Prevención*”, incurrió en la violación de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT) y su reglamento parcial y, en consecuencia, que el mismo era ilegal.

Indicó que, se puede apreciar con claridad que “*la AUSENCIA ABSOLUTA DE MOTIVACIÓN FÁCTICA O DE HECHO*”, representa un obstáculo al goce del derecho a la defensa y al debido proceso que tiene garantizados la empresa en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y no un simple vicio de orden formal que haga anulable el acto, “*cuyo análisis no sería materia de este procedimiento extraordinario, sino de un recurso de anulación*”.

Sostuvo que en la presente causa, el derecho a constatar la actividad del funcionario, le fue coartado a Pepsico Alimentos S.C.A., al no desplegar la Administración Pública ninguna actividad de comprobación, ni haber expresado en el acto algún hecho concreto en respaldo de su actuación, así como tampoco realizar una determinación objetiva y subjetiva de sus mandatos, por lo tanto, la empresa se encuentra impedida para ejercer a cabalidad su defensa y, por ende, sus garantías constitucionales se encuentran conculcadas por la providencia administrativa cuestionada, por cuanto el referido acto al no ser motivado es netamente arbitrario, lesionando el derecho a la defensa y al debido proceso de la recurrente y, en consecuencia, la empresa se encuentra en estado de indefensión.

Señaló que, el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), emitió una providencia administrativa que declaró la supuesta ilegalidad del “*Procedimiento de la Gestión del Delegado de Prevención*” de la empresa, sin que le notificaran de la apertura del expediente, le concedieran el derecho a la defensa, pudiera oponer defensas, ni promover pruebas, no existiendo a los autos evidencia alguna que permitiera conocer los motivos por los cuales el referido Instituto habría arribado a esa conclusión, y de una simple lectura al acto impugnado, no se evidencian los fundamentos que conllevaron a emitir la providencia administrativa, vulnerando el derecho a la defensa de la recurrente.

Finalmente, solicitó la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, conforme con lo previsto en los artículos 4 y 104 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y la declaratoria con lugar del recurso contencioso administrativo de nulidad.

II

SENTENCIA CONSULTADA

En fecha 28 de noviembre de 2018, el Tribunal Superior Séptimo del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, declaró con lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad, con fundamento en los razonamientos siguientes:

(...) [E]sta Juzgadora determina que la controversia versa en la revisión del acto administrativo de efectos particulares contenido en la “Providencia Administrativa de fecha 15 de mayo de 2015”, a los fines de establecer la existencia o no de cuatro vicios a saber: **1.)** Violación al derecho a la defensa y al debido proceso. Ausencia de procedimiento; **2.)** Incompetencia por parte del Presidente de INPSASEL para declarar la ilegalidad del Procedimiento interno de PEPSICO; **3.)** Notificación defectuosa de la citada Providencia; **4.)** Inmotivación del acto recurrido.

Violación al derecho a la defensa y al debido proceso. Ausencia de procedimiento.

(...*Omissis*...)

En el caso *sub iudice*, esta Superioridad observa, de la revisión efectuada a las pruebas aportadas por la parte recurrente, concretamente de la Providencia Administrativa de fecha 24 de marzo de 2015 cursante a los folios 34 al 36 de la primera pieza del expediente, que aquélla fue dictada por el Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, devenido de la gestión iniciada durante el mes de agosto y 04 de septiembre de 2014, por los Delegados de Prevención de PEPSICO ALIMENTOS, S.C.A (*Sic*), ciudadanos Juan Bolívar, Rafael Rodríguez, José Esparragoza y Godoy Capriles, identificados en autos, a los efectos de solicitar la opinión jurídica de dicho organismo y determinar la validez del “Procedimiento de Gestión del Delegado de Prevención”, emitido por esa empresa, sin evidenciarse de su contenido referencia alguna acerca de la existencia de un procedimiento administrativo previo iniciado en contra de la empresa con miras a debatir la legalidad o no de ese “Procedimiento de Gestión del Delegado de Prevención”, tal y como se constató del texto del acta levantada por el Juzgado Vigésimo Cuarto (24º) de Municipio Ordinario y Ejecutor de Medidas de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, en fecha 17 de marzo de 2016 (vid. folios 70 al 73 de la primera pieza), demostrando la inexistencia, en el organismo emisor, de expediente administrativo contentivo de ese debido debate administrativo.

Asimismo, esta Alzada verifica a los folios 45 al 50 y 74 al 79, respectivamente, de la primera pieza, la opinión jurídica proferida por el Consultor Jurídico del instituto laboral a solicitud de los prenombrados ciudadanos que sancionó la ilegalidad del Procedimiento de la Gestión del Delegado de Prevención emitido por la empresa, por considerar que el mismo lesionó la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y su reglamento, vulnerando, aparentemente, los derechos de los trabajadores y de los delegados de prevención de la entidad de trabajo y, donde, además se exhortó a la empresa, al Comité de Seguridad y Salud Laboral y a los Delegados de Prevención, a conformar una mesa de trabajo a fin de llegar a un acuerdo respecto a las políticas en materias de salud y seguridad laboral, organización del tiempo y planes de trabajo de los prenombrados delegados. Bajo ese contexto, del análisis realizado al antedicho documento, [se advierte] que aquél representa un elemento interno, generalmente apreciado por la

autoridad emisora de un acto administrativo en la toma de decisiones inherente al Principio de Autotutela Administrativo, incluido en el tránsito de un procedimiento administrado en el cual fue resguardado el artículo 49 Constitucional y con él principios fundamentales como el derecho a la defensa y el debido proceso y no la de servir como referencia principal para que la máxima autoridad del despacho administrativo decida una Providencia Administrativa.

Valga destacar que, efectivamente, la ley especial: Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, no prevé un procedimiento administrativo idóneo para la controversia de marras; sin embargo, la ley adjetiva general: Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, - si bien es anterior a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que incorporó expresamente el derecho a la defensa en el procedimiento administrativo-, prevé en su artículo 48 un procedimiento básico destinado a preparar el posterior pronunciamiento del ente administrativo a la solicitud de un interesado, prescindiendo en el *subiúdice*, de un contradictorio en el cual la recurrente [haya] ... podido hacer valer sus derechos e intereses legítimos, así como la posibilidad de defenderse ante ese despacho administrativo. Motivo por el cual esta Juzgadora declara con lugar la infracción planteada. **Así se decide.**- [Agregado de esta Sala].

1. En cuanto a la Incompetencia por parte del Presidente de INPSASEL para declarar la ilegalidad del Procedimiento interno de PEPSICO.

(...*Omissis*...)

Respecto de lo planteado, debe señalarse que la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en su artículo 18, numerales 6, 7, 8, 14, 15 y 20, prevé como competencias del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, las que a continuación se observan:

(...*Omissis*...)

De igual forma, la mencionada norma dispone en su artículo 22, numerales 1, 2, 3, 4 y 11, las principales atribuciones del Presidente del referido ente, que son del tenor siguiente:

(...*Omissis*...)

(...) se evidencia que la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, señala claramente cuáles son las atribuciones que tienen, tanto la institución administrativa laboral como su presidente. De modo tal, que esta Sentenciadora constata, del análisis realizado a las funciones efectuadas por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, que dicho organismo no posee la función de calificar la legalidad o no de un procedimiento interno dirigido a regular las obligaciones de los delegados de prevención de la entidad de trabajo recurrente, sino la de: desarrollar programas educativos y de capacitación técnica para los trabajadores y empleadores en materia de seguridad y salud en el trabajo; inspeccionar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo; calificar el origen ocupacional de la enfermedad o del accidente laboral ocasionado al trabajador; y aplicar las sanciones establecidas en el prenombrado ordenamiento jurídico cuando no sean cumplidas las normas

de seguridad y salud en el trabajo, en el marco de un procedimiento administrativo iniciado a instancia de parte o de oficio, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, donde los particulares tengan la oportunidad de ejercer sus derechos constitucionales a la defensa y al debido proceso.

Asimismo, se aprecia que el Presidente del indicado órgano tampoco tiene como obligación calificar la legalidad del reglamento de la empresa, sino la [de] ejercer la máxima autoridad así como la representación del instituto; proponer al Directorio el componente de salud, seguridad y condiciones y medio ambiente de trabajo relacionado con el Proyecto de Plan Nacional de Seguridad y Salud; **y conocer en última instancia los recursos administrativos** conforme a lo establecido en la ley adjetiva que reglamenta la prevención, condiciones y medio ambiente de trabajo, agotando con su decisión **la vía administrativa**, la cual no se verificó en el caso de autos, conforme a las razones antes desarrolladas.

De manera que esta Juzgadora concluye, que la Providencia impugnada se encuentra viciada de nulidad absoluta, de conformidad con lo previsto en los numerales 1 y 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 25 y 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela por evidenciarse, en el presente caso una extralimitación de funciones por parte de la máxima autoridad del ente recurrido, al haber dictado un acto para el cual no tenía la competencia expresa; máxime cuando no existió un procedimiento que precediera a la decisión recurrida, sino un dictamen emanado de la Consultoría Jurídica del órgano administrativo, utilizado como base para emitir la Providencia; por lo cual esta Alzada declara procedente el alegato del recurrente sobre este particular, considerando inoficioso pronunciarse sobre los demás vicios señalados. **Así se decide.-** (Destacados del fallo). [Agregados de esta Sala].

III DE LA COMPETENCIA

Con el propósito de examinar la competencia de esta Sala de Casación Social para decidir el asunto sometido a su conocimiento, se observa que la Sala Plena de este alto Tribunal, en sentencia Nro. 27 del 26 de julio de 2011 (caso: *Agropecuaria Cubacana C.A.*), dejó sentado que corresponde a los órganos jurisdiccionales con competencia en materia laboral, el conocimiento de las acciones de nulidad ejercidas contra las decisiones administrativas dictadas por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), *“pues lo relevante para determinar cuál es el juez natural que ha de conocer este tipo de pretensiones no es la naturaleza del órgano del cual emana sino la naturaleza jurídica de la relación”*. Ello fue fundamentado, esencialmente, en la Disposición Transitoria Séptima de la Ley

Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT) y en el cambio de criterio de la Sala Constitucional, establecido en el fallo Nro. 955 de fecha 23 de septiembre de 2010, con respecto a la competencia de los tribunales laborales para conocer de las demandas contra los actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo.

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

En virtud de ello, esta Sala asume la competencia para resolver la consulta sometida a su consideración por el Tribunal Superior Séptimo del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, en el marco del procedimiento iniciado por la sociedad mercantil Pepsico Alimentos S.C.A., contra el acto administrativo denegatorio tácito emanado del Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), de fecha 24 de marzo de 2015, mediante el cual determinó la ilegalidad del *“Procedimiento de la gestión del Delegado de Prevención”*. **Así se declara.**

IV

MOTIVACIONES PARA DECIDIR

La sentencia sometida a la consulta obligatoria de esta Sala, emanó del Tribunal Superior Séptimo del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, actuando en primer grado de la jurisdicción, el cual la remitió en consulta, *“de conformidad con lo establecido en el artículo 84 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”*, en virtud de haberse declarado con lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad, anulando consecuentemente el acto administrativo denegatorio tácito de fecha 24 de marzo de 2015, mediante el cual determinó la ilegalidad del *“Procedimiento de la gestión del Delegado de Prevención”*, emanado del Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), el cual fue creado mediante la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT), publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 3.850, Extraordinario, en fecha 18 de julio de 1986, disponiéndose en el artículo 12, que el mismo tiene personalidad

jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, a cuyo cargo estará la ejecución de la política nacional sobre condiciones y medio ambiente del trabajo, adscrito al Ministerio que establezca el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

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

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

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

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

En consonancia con lo anterior, la Sala Constitucional de este Tribunal Supremo de Justicia, en decisión Nro. 2.157 de fecha 16 de noviembre de 2007 (caso: *Nestlé Venezuela, S.A.*), señaló que la consulta obligatoria prevista en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, persigue resguardar los intereses patrimoniales de la República y de todos aquellos organismos y entes públicos sobre los que aquella tenga derechos, con el objetivo de impedir que el cumplimiento de sus fines

fundamentales resulte afectado; e igualmente sostuvo que tal privilegio sólo resulta aplicable cuando el fallo sea contrario “*a la pretensión, excepción o defensa de la República, es decir, cuando la sentencia definitiva haya desestimado la pretensión del Estado, ya que cuando los particulares hayan resultado desfavorecidos tienen el deber de ejercer los correspondientes recursos*”; en este supuesto, transcurridos los lapsos de apelación sin que las partes hayan recurrido de la decisión contraria a los intereses de la República, debe el juez competente remitirla en consulta ante el tribunal superior competente, para que éste proceda a revisar si la misma está ajustada a derecho o no, en razón de lo cual en el presente caso, esta Sala procede a la revisión de la sentencia objeto de consulta.

En ese sentido, la decisión de esta Sala debe comprender los puntos que resultaron desfavorables a la defensa de la República, a cuyo efecto revisará si el fallo de instancia: i) se apartó del orden público; ii) violentó normas de rango constitucional o interpretaciones y criterios vinculantes sentados por la Sala Constitucional; iii) quebrantó formas sustanciales en el proceso o las demás prerrogativas procesales; iv) efectuó una incorrecta ponderación del interés general, conforme al criterio expuesto por la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal en decisión N° 1.071 del 10 de agosto de 2015 (caso: *María del Rosario Hernández Torrealba*).

Precisado lo anterior, esta Sala observa que la parte accionante, empresa Pepsico Alimentos, S.C.A., solicitó la nulidad del acto administrativo denegatorio tácito emanado del Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), de fecha 24 de marzo de 2015, mediante el cual determinó la ilegalidad del “*Procedimiento de la gestión del Delegado de Prevención*”. Al respecto, la representación judicial de la empresa, en la fundamentación de su recurso, denunció que el acto administrativo *supra* identificado fue dictado incurriendo en los vicios de notificación defectuosa, incompetencia manifiesta, violación del derecho a la defensa y al debido proceso, y en el vicio de inmotivación.

Ahora bien, con fundamento en los supuestos que hacen anulable el fallo sometido a consulta que antes se mencionaron, y no obstante el enunciado de los vicios alegados que, según la instancia, se verificaron en el acto administrativo objeto de la presente acción de nulidad, esta Sala observó, de un detenido análisis efectuado a las actas del expediente que contienen el trámite de esta causa, que el Tribunal Superior Séptimo del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, al momento de dictar el auto de admisión de la demanda, el 7 de abril de 2016, además de otros pronunciamientos de ley, señaló expresamente lo siguiente: “*Asimismo, en el Instituto Nacional de Prevención y Seguridad Laborales (INPSASEL), deberá enviar el expediente administrativo de conformidad con lo establecido en el artículo 79 ejusdem, es decir, dentro de los diez (10) días hábiles*

siguientes a la constancia en autos de habersele practicado la notificación con el apercibimiento que el funcionario que omita o retarde la remisión podrá ser sancionado por el Tribunal con multa equivalente entre 50 y 100 unidades tributarias” (Sic) (folio 88, Pieza n° 1 del expediente). No obstante, el Tribunal no libró los respectivos emplazamientos en la misma fecha de la admisión.

Luego, en sendas ocasiones, la primera del 3 de mayo de 2016, y la segunda del 20 de marzo de 2018, cuando una nueva Jueza se abocó al conocimiento de la causa y ordenó notificar a las partes en el estado procesal en que se encontraba la misma (*aún para fijar la audiencia oral a que se refiere el artículo 82 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*), el Tribunal libró, en ambas oportunidades, los oficios dirigidos al Instituto demandado a fin de notificarle, entre otros puntos, de la admisión de la demanda, de la oportunidad en que se fijaría la audiencia oral y, en el segundo caso, del abocamiento de la nueva jueza. Los oficios en cuestión, con esos términos, fueron debidamente entregados al ente accionado en las dos ocasiones, tal como consta en los folios 108 y 109, en el primer caso; y 210 y 211, en el segundo, todos de la primera pieza del expediente.

Pues bien, esta Sala advierte que en ninguna de esas dos comunicaciones, y pese a lo ordenado en el auto de admisión, el Tribunal Superior solicitó el expediente administrativo al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, como lo establece el artículo 79 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, norma que prevé esta solicitud en términos obligatorios -no potestativos o facultativos-, con apercibimiento de multa, como sigue:

Con la notificación se ordenará la remisión del expediente administrativo o de los antecedentes correspondientes, dentro de los diez días hábiles siguientes.

El funcionario o funcionaria que omita o retarde dicha remisión podrá ser sancionado por el tribunal, con multa entre cincuenta unidades tributarias (50 U.T.) y cien unidades tributarias (100 U.T.).

Ciertamente, en los dos oficios que se libraron para emplazar al ente demandado, en dos distintos momentos, el juez y la jueza que regentaron el Tribunal Superior se abstuvieron de requerir el expediente administrativo contentivo de los soportes que sustentaban el acto impugnado, actuación que constituyó un franco incumplimiento del deber que impone el aludido artículo 79 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, así como también del criterio sentado por la Sala Constitucional de este Tribunal Supremo de Justicia, como *infra* se dejará evidenciado.

En este punto, cabe señalar que, aunque la sentencia definitiva contiene el siguiente razonamiento: “*la Providencia Administrativa de fecha 24 de marzo de 2015*

(...) fue dictada por el Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (...) sin evidenciarse de su contenido referencia alguna acerca de la existencia de un procedimiento administrativo previo iniciado en contra de la empresa con miras a debatir la legalidad o no de ese 'Procedimiento de Gestión del Delegado de Prevención', tal y como se constató del texto del acta levantada por el Juzgado Vigésimo Cuarto (24º) de Municipio Ordinario y Ejecutor de Medidas de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, en fecha 17 de marzo de 2016 (vid. folios 70 al 73 de la primera pieza), demostrando la inexistencia, en el organismo emisor, de expediente administrativo contentivo de ese debido debate administrativo'' (f. 54, Pieza N° 2); razonamiento éste que obedeció a la valoración de una inspección judicial promovida por la empresa demandante para demostrar - entre otros aspectos- que "[n]o se puede verificar la fecha de inicio de la sustanciación de dicho expediente administrativa" (f. 02, pieza N° 1); esta afirmación del Juzgador, declarada en la definitiva al valorar un medio probatorio promovido por la actora, para esta Sala bajo ningún concepto justifica que el Tribunal se abstuviera de requerir el expediente administrativo (y mucho menos para concluir, sin más, su efectiva inexistencia) en la etapa inicial del juicio.

En este sentido, importa destacar que el artículo 79 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, establece un deber legal procesal indisponible, y como tal, de eminente orden público, además que el requerimiento del expediente administrativo constituye una actuación *ab initio* del proceso, mientras que la determinación precedente, acerca de la inexistencia del expediente, fue declarada en la definitiva, previa valoración de un medio probatorio que necesariamente exige pronunciamiento en esa etapa.

Por otro lado, cabe tener presente que la Administración, en el marco de esta demanda de nulidad y con prescindencia de lo que arroje cualquier otro proceso, tiene derecho a que los tribunales garanticen plenamente su defensa y debido proceso. Y finalmente, porque la orden contenida en el artículo 79 de la ley *supra* indicada, señala con apercibimiento de multa, de manera que el órgano concreto de la Administración encargado de remitir las actuaciones ostenta una carga procesal que cumplir y, por ello, igualmente se le debe brindar el plazo previsto legalmente para cumplirla.

Así entonces, el Tribunal Superior se abstuvo de garantizar, en igualdad de condiciones y contrario a un categórico mandato jurídico, el derecho a la defensa de la parte demandada, en este caso, del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, al no haber requerido, luego de admitir la demanda, el expediente administrativo vinculado con el acto dictaminado y objeto de impugnación. Esta omisión, como se adelantó en líneas previas, representó una inobservancia a la doctrina de la Sala Constitucional que particularmente es notable en

su sentencia N° 844 del 18 de octubre de 2016, cuyos extractos pertinentes, que a su vez aluden a otros, serán citados a continuación:

“En este orden, esta Sala Constitucional en sentencia número 100 del 20 de febrero de 2008 (caso: *Hyundai Consorcio*) señaló en relación con este punto lo siguiente:

‘En otro orden, el solicitante denunció que la Sala Político Administrativa dictó la sentencia sin el expediente administrativo (...).

En este sentido, debe hacerse especial mención al expediente administrativo (...).

Al respecto, existen manifestaciones de voluntad por parte de la Administración que requieren necesariamente de la instrucción de un procedimiento que proporcione a los administrados y al juez contencioso administrativo los elementos esenciales sobre los cuales se está conformando la decisión administrativa.

Uno de los fundamentos por los cuales se exige la conformación del expediente administrativo es la de permitir que el juez contencioso constate que los administrados tuvieron un procedimiento del cual se denoten los actos de instrucción, tales como alegaciones y pruebas, necesarios para determinar si se le permitió al afectado la posibilidad de ejercer los mecanismos de defensa en vía administrativa.

El expediente administrativo también permite, en razón del principio inquisitivo que caracteriza al procedimiento administrativo, que la Administración pruebe que realizó los actos de instrucción adecuados que soporten, de conformidad con la ley, al acto administrativo.

Al respecto, esta Sala Constitucional considera que el expediente administrativo constituye un elemento probatorio fundamental dentro del contencioso administrativo, por ser el mecanismo que permite constatar que la sentencia dictada por el juez en esta materia valoró en su totalidad los elementos de hecho y de derecho por los cuales la Administración dictó su decisión y cuyo control se somete a la sentencia que, a tal efecto, se dicte en sede jurisdiccional. Su inexistencia puede dar a entender que la Administración incurrió en una vía de hecho, que, a su vez, puede quebrantar derechos fundamentales, por lo que la Administración deberá siempre elaborar el expediente correspondiente y el juez contencioso tendrá que considerar su presencia y valor probatorio dentro de la causa, como elemento de prueba que fundamente los actos administrativos (...)’.

(Subrayado propio).

Asimismo, la Sala reitera la importancia del expediente administrativo en la sentencia número 349 del 20 de marzo de 2012 (caso: *Jorge Luis González Ávila*), en la cual indicó lo que sigue:

‘(...) Ahora, resulta oportuno destacar que, en el proceso contencioso administrativo, el objeto de la prueba está integrado (...) a demostrar la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares (...). De tal manera, que las pruebas susceptibles de sustentar la legalidad del acto administrativo impugnado, son aquellas que acrediten su proceso constitutivo y que se encuentran en el expediente administrativo, por lo cual si no lo están, la prueba de ellos en sede judicial es ineficaz. (Subrayado Propio).

De allí que, la verdad objetivamente considerada, no puede ser objeto de la prueba en el contencioso administrativo de nulidad, sino los hechos que conformaron la materia dilucidada en el procedimiento administrativo, por lo que la incidencia del expediente administrativo en la determinación de la prueba es fundamental. (Subrayado Propio).

De esta manera, el expediente administrativo, como prueba judicial, no puede verse desde la óptica del principio dispositivo puro, conforme al cual el juez debe permanecer inactivo y limitarse a juzgar en base a las pruebas que las partes aporten, en razón de lo cual, resultaría indiferente si dicho expediente está acreditado o no en los autos; por el contrario, el mismo, por constituir un requisito fundamental para la búsqueda de la verdad material debe ser traído al proceso, incluso, producto de la iniciativa probatoria oficiosa del juez, pese a que su incorporación constituya una carga procesal para la Administración, por ser ella quien lo posee y deba presentarlo a requerimiento del tribunal (...).(Subrayado Propio).

Por tanto, en el proceso contencioso administrativo, el juez desempeña un rol más activo en la búsqueda de la prueba, convirtiéndose en investigador de la verdad y conductor del proceso (...).

Ahora bien, determinado lo anterior y dada la importancia del expediente administrativo dentro del procedimiento de la demanda de nulidad, el cual está previsto bajo la vigencia de la ley anterior así como en la ley vigente, esta Sala considera que, en el presente caso, si bien los tribunales laborales solicitaron el expediente administrativo, **éste efectivamente no fue traído al proceso, hecho que a todas luces resulta violatorio tanto de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva como al debido proceso de la parte hoy solicitante, pues debió el juez contencioso eventual insistir en traer tal elemento al proceso, por constituir un requisito fundamental para la búsqueda de la verdad material (...).** [Negritas y subrayado de esta Sala de Casación Social].

En virtud de los planteamientos antes expuestos, **esta Sala Constitucional considera que la sentencia objeto de examen no aplicó lo referido por las sentencias de esta Sala en cuanto a la importancia de la presencia del expediente administrativo en el procedimiento de la demanda de nulidad,** en menoscabo del derecho constitucional a la tutela

judicial efectiva y al debido proceso de la solicitante. [Negritas y subrayado de esta Sala de Casación Social].

En efecto, de lo que antecede se desprende que el Tribunal Superior Primero de la Coordinación del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Vargas, **mediante el acto decisorio objeto de revisión, se apartó de la doctrina que estableció esta Sala Constitucional**” [Negritas y subrayado de esta Sala de Casación Social].

El texto decisorio que antecede, aun cuando alude a la omisión del juzgador por no insistir en solicitar el expediente administrativo, contiene consideraciones que, *mutatis mutandis*, resultan aplicables al presente caso, toda vez que de lo que se trata es hacer énfasis, con apoyo de la doctrina sentada por la Sala Constitucional, en la importancia que tiene la solicitud del expediente administrativo y que éste se encuentre presente en la causa por pedido del Tribunal, en cumplimiento de la orden legalmente prevista a que antes se hizo mención. Así se decide.

De tal manera que, partiendo de todo lo anteriormente expuesto en el caso *sub iudice*, esta Sala observa de las actas procesales que conforman el expediente, que se vulneró el derecho a la defensa del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), ante la omisión por parte del Juzgado Superior Laboral de librar el oficio para requerir los antecedentes administrativos, de acuerdo a lo ordenado en el auto de admisión, conforme lo dispone el artículo 79 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, apartándose, además, de la doctrina establecida por la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal en torno a la importancia que tiene el expediente administrativo en casos como el de autos.

Con base a lo anterior, esta Sala de Casación Social declara procedente la consulta obligatoria, por tal razón, se **ANULA** el fallo dictado en fecha 28 de noviembre de 2018 por el Tribunal Superior Séptimo del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, ordenándose en consecuencia, la reposición de la causa al estado de notificar al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) con el objeto de requerirle los antecedentes administrativos, por tanto, el Tribunal que resulte competente deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Así se declara.

DECISIÓN

Por las razones expuestas, este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala de Casación Social, administrando justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela y por autoridad de la Ley, declara, conociendo en consulta, **PRIMERO: PROCEDENTE** la consulta de la sentencia dictada por el Juzgado Superior Séptimo del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, en

fecha 28 de noviembre de 2018; **SEGUNDO: ANULA** el precitado fallo; **TERCERO: REPONE** la causa al estado de que el Tribunal que resulte competente, notifique al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), a los fines de solicitarle los antecedentes administrativos conforme a lo ordenado en el auto de admisión.

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

Dada, firmada y sellada en la Sala de Despacho de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los nueve (09) días del mes de agosto de dos mil veinticuatro (2024). Años: 214° de la Independencia y 165° de la Federación.

El Presidente de la Sala,

EDGAR GAVIDIA RODRÍGUEZ

El Vicepresidente,

El Magistrado Ponente,

CARLOS ALEXIS CASTILLO ASCANIO ELÍAS RUBÉN BITTAR
ESCALONA

La Secretaria,

ANABEL DEL CARMEN HERNÁNDEZ ROBLES

Consulta N° AA60-S-2019-000101

Nota: Publicada en su fecha a las

La Secretaria,