

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES



INSPECCION DE TRABAJO EN
EL SALVADOR

TESIS

PRESENTADA POR

José Roberto Medina Romero

PREVIA A LA OPCION DEL TITULO DE:

Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales

1985



T
344.01259
M4911

UES BIBLIOTECA CENTRAL



INVENTARIO: 10109892

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR

DOCTOR MIGUEL ANGEL PARADA

SECRETARIO GENERAL

DOCTORA ANA GLORIA CASTANEDA PADILLA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO

DOCTOR MANUEL ADAN MEJIA RODRIGUEZ

SECRETARIO

DOCTOR SELIM ARTURO SANCHEZ CAMPOS

TRIBUNALES DE EXAMENES GENERALES PRIVADOS

CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL

PRESIDENTE: Doctor Ronoldy Valencia Uribe

PRIMER VOCAL: Doctor Roberto Oliva

SEGUNDO VOCAL: Doctor Carlos Ferrufino

MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES

PRESIDENTE: Doctor Mauricio Roberto Calderón

PRIMER VOCAL: Doctor Román Gilberto Zúñiga Velis

SEGUNDO VOCAL: Doctor Oscar de Jesús Zamora

MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS

PRESIDENTE: Doctor Hugo René Baños Sánchez

PRIMER VOCAL: Doctor Rosendo Américo Pérez Posada

SEGUNDO VOCAL: Doctor Raúl Angel Calderón

ASESOR DE TESIS: Doctor Wilfrido Arnoldo Sánchez Campos

TRIBUNAL CALIFICADOR DE TESIS

PRESIDENTE: Licenciado Juan Carlos Castellón Murcia

PRIMER VOCAL: Doctor Enrique Argumedo

SEGUNDO VOCAL: Doctor Hugo René Baños Sánchez

DEDICO ESTE TRABAJO DE TESIS:

PARA HONRA Y GLORIA DE DIOS,

DE MI PATRIA,

DE MI FAMILIA Y

DE MIS MAESTROS.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I.- ASPECTOS PRELIMINARES.

- 1.- Antecedentes históricos..... Pág. 1
- 2.- Consideraciones generales sobre el contenido y desarrollo de la Inspección del Trabajo..... Pág. 12
- 2.1 Su inserción y distinción en el marco de la Administración del Trabajo..... Pág. 12
- 2.2 La Inspección del Trabajo en el concierto de las relaciones obrero patronales..... Pág. 21

CAPITULO II.-ORDENAMIENTO NORMATIVO.

- 1.- La Inspección del Trabajo en el ordenamiento jurídico salvadoreño: Constitución Política; Código de Trabajo; Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; y otras Leyes Administrativas..... Pág. 27
- 2.- Normas Internacionales del Trabajo, Convenios y Recomendaciones..... Pág. 38

CAPITULO III.-OPERATIVIDAD DE LA INSPECCION DE TRABAJO.

- 1.- El Ministerio de Trabajo y Previsión Social y la Inspección General de Trabajo..... Pág. 47
- 2.- Función Pública de la Inspección del Trabajo..... Pág. 56
- 2.1 Organización Administrativa..... Pág. 56
- 2.2 Los Inspectores de Trabajo..... Pág. 62
- 2.3 Procedimientos y Técnicas..... Pág. 72
- 2.4 Registros..... Pág. 79
- 2.5 Sanciones..... Pág. 85
- 2.6 Recursos..... Pág. 93
- 3.- La Inspección del Trabajo y la Seguridad e Higiene Ocupacional..... Pág. 97

CAPITULO IV.-CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... Pág.103

INTRODUCCION.

La opción para escribir sobre el tema de la "Inspección del Trabajo", ó de la "Inspección de Trabajo", como también se le denomina y conoce en nuestro país, estuvo determinada por factores que se hacen necesarios dejar anotados.

En primer lugar, es un aspecto que le imprime una dinámica especial al Derecho Laboral en El Salvador, dinámica que es ampliamente conocida en las relaciones obrero patronales, por patronos, trabajadores, sindicatos, abogados laboristas, y por el público en general, que con el término "Inspección de Trabajo", identifica unas veces a la función estatal de vigilar el cumplimiento de las leyes laborales, y otras, al órgano que le compete ejecutar dichas funciones. Su actualidad e importancia, entonces, están a la vista y no pueden pasar inadvertidas.

En segundo lugar, para el sustentante de esta tesis doctoral, la oportunidad es excelente para dejar un material de trabajo que pueda ser útil a muchas personas y en forma directa, también a la Institución, que al darme la oportunidad de trabajar en ella por largos años, me permitió adquirir la experiencia necesaria para atreverme a incursionar en estos aspectos especializados del Derecho Administrativo Laboral.

A su vez, espero dentro de mis posibilidades, contribuir a la tarea de tematizar y sistematizar los diversos y dispersos aspectos que se dan al enfocar lo que es la Inspección de Trabajo en nuestro medio, y reunirlos en un documento cuyo contenido científico pueda traducirse en algún aporte para los estudiosos del Derecho Laboral en las aulas de nuestra querida Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales.

Al comprender la delicada responsabilidad que se tiene de escribir en un punto, sobre el cual existen incluso enfoques verdaderamen-

te polémicos, se hace imperioso pedir la benevolencia de cualquier lector en el entendido de que estoy sujeto a cometer errores, o a tener apreciaciones que no coinciden con lo que es la realidad, según el particular punto de vista de otras personas. En todo caso, siempre he de guiar mi percepción de la verdad, fundamentándome en el principio de la honestidad y tratar de sustentar mis conclusiones en base a la Justicia y el Derecho.

En función de lo dicho anteriormente, no sólo pretendo darle el presente trabajo de tesis un carácter meramente descriptivo. El análisis crítico, que no puede estar ausente en la labor investigativa, aspiro ubicarlo a la altura de las circunstancias, dejando al margen el pegajoso prurito de volverme detractor de todo cuanto esté hecho o se haga, simplemente por la inclinación de controvertir o disentir. Una metodología práctica y sencilla, espero -- que sea mi mejor elección para culminar con los objetivos propuestos.

Sin pretender decir la última palabra en relación a la temática enunciada, confío que un PODER SUPERIOR me dote de las facultades necesarias, para realizar un trabajo que se le juzgue aceptable por quienes posteriormente tendrán a su cargo calificarlo.

CAPITULO 1. ASPECTOS PRELIMINARES.

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS

El Salvador, cuenta con Inspección del Trabajo, desde hace cincuenta y ocho años, por lo menos, dentro de la idea que actualmente se tiene de dicha función pública.

A la fecha en que surgió en nuestro país, allende a las fronteras salvadoreñas, hacía ya noventa y cuatro años, que habían aparecido los primeros servicios públicos encaminados a garantizar el respeto de las leyes sobre protección de los trabajadores. Claro está, que antes podemos descubrir remotos antecedentes históricos, pero -- son difusos, incluso en cuanto a la característica esencial de evitar la violación de la norma laboral en detrimento de los intereses del trabajador. La propensión que se conoció, por lo menos hasta -- principios del siglo pasado, era la de controlar el rendimiento del trabajo que hacía el obrero, si bien es cierto que se vigilaba el cumplimiento de condiciones de trabajo, éstas eran las que favorecían directamente al patrono, y más antes a las corporaciones, a quienes en definitiva les interesaba la producción en términos de enriquecimiento propio. A esto, debemos agregar, que la naturaleza pública -- del servicio aún ni se imaginaba, y no fue sino hasta 1833 en que según el autor Mario de la Cueva,¹ aparecieron en Inglaterra los visos de una función atribuible al ente público y orientada a vigilar el cumplimiento de las incipientes normas que el mismo Estado dictaba, regulando jornadas y horarios de trabajo, condiciones insalubres o peligrosas en minas y centros industriales, trabajo de mujeres y menores, etc.

En nuestro país, se ha partido de 1927 para contarle la -- edad a los servicios de Inspección del Trabajo, porque fue en ese

¹ Pág. 876. "Derecho Mexicano del Trabajo".
De la Cueva, Mario.

año cuando se creó el Despacho de Trabajo, en aquel entonces -- dependiente del Ministerio de Gobernación. Esta Dependencia Pública tendría entre sus atribuciones principales, la de vigilar el -- cumplimiento de normas de trabajo, en cada establecimiento donde -- hubiere o pudieren haber trabajadores, empleados de servicio o -- aprendices.

No obstante lo dicho en el párrafo anterior, muchos años -- antes, en la Ley Sobre Accidentes del Trabajo del 11 de mayo de -- 1911, se podían esbozar algunos rasgos de lo que posteriormente se -- ría la verdadera organización de servicios para fiscalizar el cum -- plimiento de las leyes laborales. La Ley Sobre Accidentes del Tra -- bajo, regulaba la reclamación que con base en su texto hicieron los -- trabajadores, y le daba competencia para conocer de ella a los Jue -- ces de Primera Instancia de lo Civil. Pero lo que se hace relevan -- te en atención al punto que nos ocupa, es la atribución que les da -- ba a los Alcaldes Municipales y a los Jueces de Paz, y en defecto -- de unos y otros, a las autoridades gubernativas más próximas al -- centro de trabajo, para intervenir cuando aconteciera un accidente -- de trabajo y examinar lo relativo a las circunstancias en que éste -- se produjo. Para la época, lo anterior constituía un verdadero -- avance, si tomamos en cuenta que eran los primeros pasos en mate -- ria de cobertura legal para los trabajadores.

Algunos comentaristas de la legislación nacional, retroceden -- aún más buscando vestigios de la Inspección del Trabajo en la Ley -- de Policía del siglo pasado y en la Ley Agraria de 1907. No obstan -- te que en efecto, tales ordenamientos daban algunas atribuciones a -- la policía urbana y rural para reprimir la vagancia y evitar cier -- tos desmanes contra los empleados de servicios y jornaleros, esta -- competencia se orientaba más que todo a guardar el orden público. -- Así lo reconoce el doctor Luis Fernando Olmedo, en su tesis docto -- ral "LA INSPECCION DEL TRABAJO", cuando relaciona que parte de ---

esas leyes fueron precisamente derogadas por el Código de Trabajo de 1963, 1 y 2

Realmente, el sustentante considera que es a partir de 1927, donde la Inspección del Trabajo se afirma en El Salvador. En ese año, no sólo se crea en marzo una oficina estatal encargada de los asuntos administrativos del trabajo, sino que también en junio, -- es decir tres meses después, se les da vida a las Juntas de Conciliación, organismos que operan uno por cada Departamento Administrativo de la República y que estaban integrados por cuatro miembros propietarios y dos suplentes. Estos funcionarios, si tenían -- específicamente la atribución de velar porque se cumpliera con leyes y reglamentos en materia de trabajo, y quienes tenían a su cargo las visitas a las empresas se conocían con la denominación de -- Inspectores de la Junta de Conciliación. Para el cumplimiento de -- sus atribuciones, los miembros de la Junta, o sus agentes, estaban facultados para entrar a los centros de trabajo, y requerir del -- patrono o sus representantes, los datos e informes necesarios para cumplir a cabalidad con su misión.

Por considerarlo de interés especial, se transcriben los ordinales quinto, séptimo y noveno del Art. V del Decreto de creación de las Juntas de Conciliación, cuyo tenor literal es el siguiente:

"5o.) Vigilar, en grupo o por medio de cualquier de sus miembros, que en cada establecimiento o empresa en donde haya o pueda haber trabajadores, se cumpla la Ley de Accidentes del Trabajo y sus reglamentos, para lo cual los miembros de la Junta tendrán el derecho de entrar a dichos lugares y de que se les den los datos --

1 y 2

1 Pág. 11. "La Inspección del Trabajo".

Tesis doctoral presentada por Luis Fernando Olmedo.

2 Arts. 488 Nos. 30 y 31.

Código de Trabajo de 1963.

necesarios por parte del patrono o de su representante".

"70.) Empeñarse para que sea fielmente cumplida la Ley de Ac cidentes del Trabajo y su reglamento, lo mismo que las demás leyes y reglamentos aplicables. A este efecto, la Junta tendrá especial-
cuidado de que las autoridades a que se refiere el Art. 11 de la -
Ley de Accidentes del Trabajo, practiquen sin demora alguna, todas
las diligencias a que se refiere el mismo artículo".

"90.) Asesorar a las partes en todo lo que creyere convenien-
te, procurando encauzar las gestiones de ellas de modo que los de-
rechos que establece la ley, sean efectivos a la mayor brevedad".

En el presupuesto para el ejercicio fiscal 1928-1929, apare-
cieron las primeras plazas de agentes adscritos a las mencionadas
Juntas, nombrándose dos inspectores en San Salvador y uno por cada
una de las Juntas de los demás departamentos de la República.

Más tarde, en 1934, se organiza en forma más amplia la depen-
dencia que atendería el Despacho de Trabajo, otorgándole el rango
de Secretaría de Estado, pero manteniéndose unida al Ministerio -
de Gobernación, que hoy se conoce con el nombre de Ministerio del
Interior. En la Ley de Presupuesto de 1934-1935, ¹ aparecía la es
tructura que a continuación se describe:

I.- SECRETARIA DE ESTADO

- 1o. Un auxiliar del Oficial Mayor;
- 2o. Un Inspector General de Trabajo; y,
- 3o. Un Jefe del Departamento de Conciliación.

II.- JUNTAS DE CONCILIACION

Las Juntas de Conciliación mantuvieron la mis
ma estructura, pero se asignó sueldo a los --
miembros que las integraban y a los Abogados--
de las mismas.

¹ Fuente de Información: Pág.5. Revista Conmemorativa -
del Vigésimo Aniversario de la creación del Ministe--
rio de Trabajo y Previsión Social.

En rigor, quienes a estas alturas hayan concluido que la Inspección del Trabajo es incluso anterior al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, están en lo cierto. No fue sino hasta 1945, cuando comienzan algunos intentos para darle el rango de Ministerio a la oficina encargada de los asuntos administrativos del trabajo, y a esta fecha, las Juntas de Conciliación y sus Inspectores, creados por el Poder Ejecutivo, tenían ya 19 años de vida. El 22 de diciembre de 1945, el Poder Legislativo emitió el Decreto Legislativo No. 282, que en sus Arts. 1o. y 2o. disponían lo siguiente:

Artículo 1o. Créase un Ministerio de Estado con la denominación "MINISTERIO DE TRABAJO, INDUSTRIA, COMERCIO Y AGRICULTURA". El Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales, determinará los negocios públicos de su competencia.

Artículo 2o. Asimismo créase una Subsecretaría de Estado correspondiente a dicho Ministerio.

Debe señalarse, que este Ministerio nunca llegó a organizarse y las funciones correspondientes a esta Secretaría, por lo menos en el Ramo de Trabajo, continuaron siendo desarrolladas a través del Ministerio del Interior.

Un año después en 1946, se realiza una profusa actividad de legislación, emitiéndose una serie de Decretos, que vale la pena ordenarlos cronológicamente para después hacer un breve comentario, procurando no alejarnos del punto que nos ocupa.

- | | |
|---|--|
| 1.- Decreto Legislativo No. 321
Fecha de emisión: 12/ I/46 | LEY DE CREACION DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DEL TRABAJO. |
| 2.- Decreto Legislativo No. 322
Fecha de emisión: 12/ I/46 | LEY GENERAL SOBRE CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO. |
| 3.- Decreto Legislativo No. 2
Fecha de emisión: 28/II/46 | MODO DE PROCEDER EN LOS CONTRATOS INDIVIDUALES DE TRABAJO. |

Jueces de lo Laboral, impartiendo justicia según el mérito de las pruebas presentadas.

Las resoluciones que pronunciaba la Junta Departamental de Conciliación, tanto en los conflictos individuales como colectivos, admitían recurso de apelación dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación del fallo. La autoridad que conocía en segunda instancia, era el Consejo Nacional del Trabajo, organismo que se integraba por el Director del Departamento Nacional del Trabajo, y dos representantes de los trabajadores electos por los interesados, y dos representantes patronales nombrados por la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, o por las asociaciones agrícolas de mayor connotación. Del fallo pronunciado por el Consejo, únicamente se admitía recurso de súplica ante el Ministro del Ramo.

Como puede advertirse, el papel de la Inspección del Trabajo en el devenir laboral del país ha sido complejo y muy estrechamente vinculado con la lucha de los trabajadores para reivindicar sus derechos por las vías legales. Para el año de 1949, las Delegaciones e Inspectorías Departamentales de Trabajo, se configuraban como verdaderos Juzgados de Trabajo, contando con un Delegado e Inspector, mecanografistas, escribientes, mozo de servicio y citador. La Ley especial de Procedimientos para Conflictos Individuales de Trabajo, dada el 29 de septiembre del citado año, confirma la anterior aseveración. Las sentencias en los juicios de trabajo que pronunciaban los Inspectores, tenían fuerza ejecutiva, y si era necesario, se hacían ejecutar por cualesquiera de los Jueces de lo Civil de la respectiva circunscripción departamental, a opción del interesado. La certificación de la sentencia de trabajo ejecutoriada, extendida a petición de parte, por los Delegados-Inspectores Departamentales de Trabajo, el Director del Departamen

to Nacional del Trabajo o el Ministerio de Trabajo, respectivamente, servían de ejecutoria de Ley.

En 1950, se dan dos instrumentos legales de mucho peso para la administración de justicia en materia de trabajo. El 16 de febrero de ese año, es reestructurado el Departamento Nacional del Trabajo por Decreto del Consejo de Gobierno Revolucionario, disponiendo que dicha dependencia estaría a cargo de un Primero y Segundo Director, y que se compondría de dos secciones: a) Sección de Estadística; y, b) Sección de Delegación y Vigilancia. Según las reformas aludidas, a la Sección de Delegación y Vigilancia le correspondía organizar y practicar las visitas a los establecimientos de trabajo del país y la competencia para conocer en los conflictos de trabajo, ya fueran éstos individuales o colectivos. Seguían pues, a cargo de los Delegados e Inspectores Departamentales de Trabajo las funciones de inspección y jurisdiccionales. El segundo Decreto al que nos referimos, es la Ley de Inspección General del Trabajo, dada el 11 de septiembre de ese mismo año.

Si fuese posible hacer una división por etapas de la vida de la Inspección del Trabajo en El Salvador, el sustentante tomaría de referencia la aparición de la Ley de Inspección General de Trabajo en el año de 1950, y a partir de esa fecha se distinguirían dos épocas, reconociéndose la primera entre 1927 y 1950. La razón de ello, es la siguiente: es hasta entonces, que el legislador separa y hace la diferencia entre la función pública de vigilar el cumplimiento de la norma laboral y la actividad meramente jurisdiccional. La facultad de administrar justicia laboral conforme a las leyes, quedó a cargo de los Delegados Inspectores Departamentales de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, pero determinó que la actividad de visitar los lugares de trabajo, y la de examinar documentos y recabar los datos que estimaren necesarios,

para investigar las infracciones a las leyes, era una competencia exclusiva de lo que denominó Inspectores Auxiliares del Trabajo.- El texto literal del Art. 1 de la Ley en comento, disponía lo siguiente:

"Art. 1.- La Sección de Delegación y Vigilancia del Departamento Nacional del Trabajo, para cumplir con los fines que le asigna la Ley de Creación del mismo Departamento, contará además de los Delegados e Inspectores mencionados en el Art. 7o. de dicha Ley, con un cuerpo de Inspectores Auxiliares que velarán por el cumplimiento y respeto de las Leyes de Trabajo."

Merece comentario aparte, la orientación que llevó la función jurisdiccional, la cual no se independizó por completo del entonces Poder Ejecutivo, hoy Organo Ejecutivo, pero ya la Ley Transitoria para la Aplicación del Régimen Constitucional, emitida el 7 de septiembre de 1950, determinaba que provisionalmente seguiría siendo ejercitada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social; y, que una vez creados los Tribunales de Trabajo, previstos en la Constitución Política, la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia laboral sería atribución del Poder Judicial. El 22 de noviembre de 1960, se concretiza esta aspiración con la Ley de Creación de los Tribunales de Trabajo, quedando las autoridades administrativas relevadas del conocimiento de los juicios de trabajo.

Para la Inspección del Trabajo, su segunda época entonces, está caracterizada porque se depura el contenido de sus labores, quedándole como atribución lo que en estricto sentido técnico se conoce actualmente como la función pública de velar por el fiel cumplimiento de las normas legales de trabajo, asistencia, previsión y seguridad social.

El Art. 2 de la Ley de Inspección General de Trabajo, facultaba a los Inspectores de Trabajo para exigir a los patronos que llevaran controles relativos a ingreso o retiro de sus trabajadores, pago de horas extras, descansos, vacaciones, asistencia médica, y demás prestaciones. El Art. 3, autorizaba a las autoridades de inspección para que pudieran visitar cualquier lugar de trabajo en horas de labor, debiendo presentar la credencial de su nombramiento si así lo solicitare el patrono. Para los patronos que no permitieran la entrada de los Inspectores a las empresas, fijaba sanciones entre diez a doscientos colones.

Un salto muy grande de la Ley que se comenta, lo daba el Art. 9, el cual ya prescribía que las actas de inspección que levantaban los Inspectores, y los informes que rendían en el ejercicio de sus funciones, se tenían como relaciones exactas y verdaderas de los hechos en ellos contenidos, en tanto no se demostraba de modo evidente su inexactitud, falsedad o parcialidad. En verdad, esta Ley le imprime una dinámica especial a las relaciones obrero patronales en el país y organiza los servicios de Inspección del Trabajo, en base a los principios internacionales reconocidos en los Convenios y Recomendaciones emitidos por la Conferencia Internacional del Trabajo. Gran parte de la organización de los servicios públicos de inspección, se deben a la labor que en aquellos primeros años de la década de los cincuenta, realizaron algunos técnicos de la O.I.T. junto con otros expertos que visitaron el país, entre los que destacan el versado actuario Doctor Aldo Fossati, el perito agrícola, señor Jéan Ambrosini y el consultor norteamericano Doctor Irving G. Tragen.

Para el año de 1953, se reforman algunos artículos de la Ley de Inspección General de Trabajo, convirtiendo la Sección de Delegación y Vigilancia del Departamento Nacional, en Departamento de Inspección de Trabajo, desprendiéndose que a la cabeza del mismo

estaría una persona con cargo de Director. Hay que destacar, que a este Departamento se atribuyó velar por el cumplimiento de normas en materia de seguridad e higiene ocupacional, pudiendo imponer sanciones por las infracciones que encontraren. Para ello, ya se previa la colaboración de las autoridades de sanidad y lo que en aquel entonces era Departamento de Previsión Social, en especial en lo que se refería a determinar las condiciones sanitarias, ambientales, y en general de salud y seguridad, que requerían los diversos trabajos en la industria y la agricultura.

La legislación secundaria se encontraba entonces, en pleno apogeo de desarrollar el principio constitucional consignado en el Art. 195 de la Carta Magna de 1950, que se mantuvo en la Constitución decretada en el año de 1962, en el Art. 194, y que textualmente se lee:

"Art. 194.- La ley reglamentará las condiciones que deban reunir los talleres, fábricas y locales de trabajo.

El Estado mantendrá un servicio de inspección-técnica encargado de velar por el fiel cumplimiento de las normas legales de trabajo, asistencia, previsión y seguridad social, de comprobar sus resultados y de sugerir las reformas pertinentes."

Este texto es igual al que adoptó el Art. 35 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, en la Novena Conferencia Internacional Americana, reunida en Bogotá, Colombia, en 1948, por lo que suponemos que es el antecedente a que recurrió el constituyente salvadoreño de 1950.¹

La nueva Constitución Política, vigente a partir del mes de diciembre de 1983, apenas si modifica el texto anterior, siendo su actual redacción la siguiente:

¹ Pág. 222. Documentos Históricos de la Constitución Política Salvadoreña de 1950.

"Art. 44.- La ley reglamentará las condiciones que deban reunir los talleres, fábricas y locales de trabajo.

El Estado mantendrá un servicio de inspección técnica encargado de velar por el fiel cumplimiento de las normas legales de trabajo, asistencia, previsión y seguridad social, a fin de comprobar sus resultados y sugerir las reformas pertinentes."

Resumiendo, la Ley de Inspección General de Trabajo se mantiene durante trece años, o sea, hasta noviembre de 1963, año en que aparece el Decreto Legislativo No. 455, contentivo de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, vigente hasta nuestros días. Esta Ley, definitivamente, está muy por debajo de lo que se considera adecuado para organizar y desarrollar las funciones de una moderna administración del trabajo.

Cabe señalar finalmente, que el Art. 15 del Código de Trabajo de 1963, consignaba expresamente como atribución del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la vigencia del cumplimiento de las disposiciones laborales, delegada a la Inspección de Trabajo, según el Art. 30 de las tantas veces citada Ley Orgánica. Este precepto ya no aparece en el actual Código de Trabajo, aprobado en 1972, lo cual se considera como un desacierto, porque aunque otra Ley ya lo diga, la codificación de leyes laborales es el instrumento de consulta más a la mano de los trabajadores, y es bueno que allí se establezca también, quién es el que recibe el encargo directo de garantizar el cumplimiento de sus derechos.

2.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL CONTENIDO Y DESARROLLO DE LA INSPECCION DEL TRABAJO.

2.1.- Su inserción y distinción en el marco de la Administración del Trabajo.

Citando al autor Romano E. en su libro *Elementi de Legislazione del Lavoro*, la Enciclopedia Jurídica Omeba, al referir-

se al epígrafe *DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO*, comienza diciendo:

"No se puede hablar del Derecho del trabajo y de Legislación social si no se bosqueja, aunque sea brevemente, los órganos principales que elaboran, aplican y controlan el Derecho". El Derecho-administrativo del trabajo comprende los dos últimos aspectos mencionados por Romano, siendo el primero de la órbita del Derecho -- constitucional del trabajo." 1

La misma Enciclopedia, más adelante, cita a Pérez Paton, para precisar la vinculación con el Derecho Administrativo, y la ubica-- "en cuanto al régimen del trabajo y la fiel observancia de las le-- yes sociales se hallan bajo el control de organismos especiales, -- oficinas y departamentos, tribunales conciliatorios, judicaturas, etcéteras." 2

El ordenamiento que se ocupa de la organización administra-- tiva de las autoridades del trabajo, de sus funciones y atribucio-- nes y de los principios que las informan, constituye la moderna -- disciplina conocida como Derecho Administrativo Laboral, cuya exis-- tencia discutida por unos y aceptada por otros, se abre paso den-- tro del conjunto de las ramas del Derecho. Entre los autores que -- hacen uso del término Derecho Administrativo Laboral, pueden citarse a los siguientes: Mario de la Cueva; Ernesto Krotoschin; Eugenio Pérez Botija; José Pérez Leñero; Carlos García Oviedo; y, José Gar-- con y Marín.

Históricamente, los mismos acontecimientos que dieron lugar a la aparición de las primeras normas laborales, en particular en-- materia de higiene y seguridad y de reglamentación de las condiciones de empleo de mujeres y menores, trajeron aparejada la interven

1 Pág. 933. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, TOMO VI.

2 Pág. 934. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, TOMO VI.

ción del Poder Público para hacerlas cumplir. La organización que se dispuso para ello, fue en un principio muy empírica, reduciéndose a grupos de fiscalización dispersos que no guardaban homogeneidad en cuanto a un objetivo definido. Una mezcla de intereses civiles y laborales se entrelazaban en la función de garantizar el cumplimiento de la Ley, y esto producía un malestar entre la clase trabajadora cuyas aspiraciones continuaban sin ser satisfechas.

La necesidad de distinguir y separar los servicios públicos en razón de su naturaleza, fue una evolución dentro del Derecho Administrativo, que dio lugar a pensar que algunas atribuciones, como la vigilancia del cumplimiento de normas laborales, debía ser encargada a órganos estatales mejor definidos y con posibilidad de atribuírseles posteriormente otras tareas afines. En este sentido, la afirmación de que el principal contenido de los servicios que presta la Administración del Trabajo, lo aportó la Inspección del Trabajo, es correcta, sobre todo si se toma en cuenta que garantizar el imperio de la Ley fue la necesidad permanente más inmediata que se encontró después de haber emitido aquella.

Alrededor de la vigilancia de la norma laboral, se aglutinó la prevención y el conocimiento de los conflictos colectivos; la promoción del arbitraje y la conciliación como medio de solucionar aquéllos; el estudio e impulso del ordenamiento normativo en materia de previsión social; la elaboración de políticas para generar fuentes de trabajo y capacitar mano de obra; y, las demás atribuciones que forman el concepto de trabajo de los distintos Ministerios de Trabajo en la mayoría de los países del mundo. Algunos también sitúan dentro de ésta área, la Procuraduría del Trabajo, o sea la defensa del trabajador en litigio, ofreciendo una cobertura más amplia y completa.

Individualizándolo lo más que se puede a la Inspección del Trabajo, de manera tal que su naturaleza pueda ser estudiada sin interferencias, podemos hallar su justificación en el convencimiento de que por buena que sea una norma, ésta solo tiene valor si se le aplica de modo efectivo y correcto, y esto dependerá del grado de desarrollo que haya alcanzado un servicio público de inspección del trabajo. Estos servicios se proyectan en beneficio de una paz social; de buenas relaciones obrero patronales; y, de una eficaz prevención de los riesgos profesionales.

La responsabilidad principal de la Inspección del Trabajo, ha evolucionado según la experiencia administrativa que cada sistema de servicios estatales ha desarrollado. En algunos países, la organización de inspección se extendió en torno al núcleo que constituyen los primeros inspectores, al aumentar el personal y reforzarse los medios de acción dentro de un servicio único, con atribuciones de carácter general. En otros, en cambio, las nuevas tareas entrañaron la creación de servicios separados, con atribuciones especializadas para tal o cual parte de la legislación que rige las relaciones de trabajo. Por ejemplo, en las estructuras administrativas de inspiración británica, el control de las leyes relativas a seguridad e higiene ocupacional y el de la legislación sobre salarios, incumben a distintos cuerpos de inspectores; el cumplimiento de las normas sobre condiciones de empleo de las mujeres y menores es vigilado por otros, mientras que la conciliación de los conflictos está a cargo de funcionarios especializados de la administración del trabajo.

Ernesto Krotoschin, en su obra *Instituciones de Derecho del Trabajo*, al hacer alusión a la especialización de la Inspección del Trabajo, dice:

""En todos los países se han creado organismos administrativos del trabajo que llevan distintos nombres o designaciones, pero

que a los fines de esta exposición pueden reunirse bajo la denominación común de inspección del trabajo (dando un sentido amplio a este término). Por inspección del trabajo se entiende el conjunto de las instituciones, órganos y medidas previstos por el Estado para procurar la aplicación de la legislación del trabajo. Según la práctica y el sistema administrativo del país, la inspección del trabajo está más o menos centralizada en una autoridad superior, (de carácter nacional, provincial, etc.), de la cual dependen jerárquicamente los funcionarios públicos que realizan las funciones de la inspección. Ello no excluye que con frecuencia la autoridad central se divide en varios organismos con funciones especializadas, o que transfiere determinadas funciones a otros organismos (sobre todo, a las propias organizaciones profesionales).”

»» 1

Se sabe, que en la mayor parte de los países africanos de habla francesa, el inspector de trabajo que controla el cumplimiento de toda la legislación de trabajo y de todos los sectores económicos, participa en las negociaciones de los contratos colectivos y conoce de los conflictos de trabajo sometidos a conciliación. En algunos países de Latinoamérica, la Inspección del Trabajo en materia de seguridad e higiene ocupacional, es realizada por personal especializado en la materia. Lo cierto es que entre los dos sistemas extremos, la inspección puede presentar diferentes fisonomías según elijan los países: el sistema de la competencia general o el de la especialización.

En los países de organización federativa, parte de la responsabilidad de la inspección puede incumbir a la autoridad federal, y parte a las entidades que constituyen la federación. En las estruc

1 Pág. 597. Instituciones de Derecho del Trabajo.

Krotoschin, Ernesto.

turas unitarias, pueden haber muchas variantes: en Noruega por ejemplo, se delegan parcialmente en los municipios.

En América Latina, tal vez valga la pena mencionar el caso de México. Por reformas, en el año de 1978, al apartado A, del Art. 123 Constitucional, desarrollado a su vez por las disposiciones 527 y 527-A de la Ley Federal del Trabajo, se dispuso una organización administrativa del control de aplicación de normas del trabajo, en los términos siguientes:

COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS AUTORIDADES DEL TRABAJO.

Art.- 527. La aplicación de las normas de trabajo corresponden a las autoridades federales, cuando se trate de:

I.- Ramos industriales:

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundación de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. De hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;

15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente -- la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;
19. Maderera básica, que comprende la producción de -- aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrios; y,
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco.

II.- Empresas:

1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
2. Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y,
3. Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales -- o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en -- las aguas territoriales o en las comprendidas en -- la zona económica exclusiva de la Nación.

También corresponderá a las autoridades federales la aplicación de las normas de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; y, obligaciones patronales en las materias de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores y de seguridad e higiene en los centros de trabajo."""

""Artículo 527-A. En la aplicación de las normas de trabajo referentes a la capacitación y adiestramiento de lostrabajadores y las relativas a seguridad e higiene en el trabajo, las autoridades de la Federación serán auxiliadas por las locales, tratándose de empresas o estableci-

mientos que, en los demás aspectos derivados de las relaciones laborales, estén sujetos a la jurisdicción de estas últimas."""

""Artículo 528. Para los efectos del punto 2 de la fracción II del artículo 527, son empresas conexas las relacionadas permanente y directamente para la elaboración de productos determinados o para la prestación unitaria de servicios."""

Finalmente, cabe reservar un lugar para comentar el sistema inspectivo de los países socialistas, donde los trabajadores a través de sus organizaciones cooperan estrechamente con la maquinaria administrativa del Estado, entre otras cosas, para hacer respetar las normas de protección del trabajo, y en particular las relativas a la seguridad, cuyo cumplimiento se hace siempre necesario. Desde luego, que en este sistema, el éxito de una apropiada función de vigilancia de la Ley, requiere un alto grado de evolución de las asociaciones profesionales, las cuales deben comprenderse que la norma no sólo confiere derechos, sino que correlativamente impone una serie de obligaciones que hacen que el trabajo se acondicione en un marco aceptable de rendimiento y seguridad.

En El Salvador, no podemos hablar de un sistema centralizado en razón de la materia, porque hay diferentes órganos estatales cumpliendo con el objetivo de velar por el apego a normas de trabajo, asistencia, previsión y seguridad social. Aparentemente, hay una tendencia a que los servicios de inspección abarquen todos los aspectos de la vigilancia laboral, pero en el plano de los hechos, al igual que la Inspección General de Trabajo, también hacen función de control legal, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, la Dirección General de Previsión Social, la Dirección General de Salud, y muchas otras entidades públicas, como las que tienen que ver con la rama de la construcción. Debe reconocerse que en los casos mencionados, la actividad de vigilancia es mucho menos genérica

que la que realizan los Inspectores de Trabajo.

Si es bueno señalar, que en nuestro país no se comete el -- error de confundir las actividades de la Inspección del Trabajo, -- con las que realizan los conciliadores o mediadores en los conflictos colectivos de carácter económico, error muy frecuente en Iberoamérica, incluso en países supuestamente más evolucionados en Administración del Trabajo. En este sentido, si se le está dando plena vigencia a lo que ha sido recomendado por los expertos internacionales, y que ha sido recogido en el texto de algunas Convenciones o Recomendaciones adoptadas por la Conferencia Internacional del- Trabajo.

Más adelante, cuando se vea directamente las funciones que cumple un Inspector de Trabajo, se mencionarán las desviaciones a que puede llegarse si no se separan con claridad las funciones de inspección y conciliación. Para tener una idea de lo que recomiendan los organismos internacionales al respecto, se transcribe lo que dice el folleto Elementos de Teoría y Práctica de Conciliación y Mediación, preparada por el experto Fernando Onfray;

"30. Los respectivos órganos deberían limitarse al ejercicio de la función de conciliación o mediación. No parece conveniente que se le asignen otras funciones; que los conciliadores o mediadores tengan otras actividades, como de inspector del trabajo, colocador, etc. ya que tales actividades les impiden el desempeño -- ideal de la función que estudiamos. Ante las partes en conflictos, el agente debe aparecer como una persona neutral, que da garantías a todos y no como fiscalizador o sancionador.

Debe prevalecer el principio de la especialidad.

La Recomendación No. 81, sobre la Inspección del Trabajo, -- adoptada en la Trigésima Reunión de la Conferencia General de la - Organización Internacional del Trabajo (Ginebra 1947), preceptúa - que "Las funciones de los inspectores del trabajo no deberían in--

cluir las de conciliador o árbitro en conflictos de trabajo". (III, 8). Si bien esta norma internacional plantea la cuestión desde el punto de vista de la inspección del trabajo, contempla un principio de especialidad y de incompatibilidad de funciones válido en otros campos.

Incluso es recomendable la separación de las funciones de conciliador o mediador y la de árbitro. Son actividades diferentes y la práctica indica que, si se radican en un solo órgano, especialmente si se trata de un régimen de arbitraje obligatorio, la conciliación y la mediación pierden significado y pasan a un plano secundario.¹

2.2 LA INSPECCION DEL TRABAJO EN EL CONCIERTO DE LAS RELACIONES- OBRERO PATRONALES.

El marco de las relaciones de trabajo en El Salvador, como en todas partes del mundo, está determinado por el propósito y hábito que patronos y trabajadores tienen de apegarse a la Ley.

Cualquier orden social se viene al suelo, si sus componentes no están compenetrados de la necesidad de vivir bajo el imperio del Derecho, y por eso, resulta necesario que toda vigilancia de un reglamento, tenga también como meta asegurar de manera preventiva un clima propicio para evitar el deterioro del respeto a la norma. La Inspección del Trabajo, ha evolucionado con el propio Derecho Laboral y con las modernas técnicas de administración, como consecuencia de una política de planificación y programación que tiende a generalizarse.

En sus orígenes, la Inspección del Trabajo se presentó como el indispensable "vigilante" encargado de una labor de "policia", frente a las primeras conquistas sociales de la clase trabajadora.

¹ Pág. 39 y 40. Elementos de Teoría y Práctica de Conciliación y Mediación. Fernando Onfray.

a fines del siglo próximo pasado. Con el correr del tiempo, se produce cierto adelanto, que lleva a pensar que más vale prevenir que castigar; aconsejar, que sancionar. En muchos países, a mediados - del presente siglo, se planteaba ya como una opción para el Inspector de Trabajo, la facultad discrecional de advertir y aconsejar, - en vez de volcarse con todas sus fuerzas a una iniciativa de usar desde el primer momento un procedimiento coercitivo.

Actualmente la misión de los Inspectores de Trabajo es compleja y entraña múltiples objetivos en esferas diversas. En nuestro país, la tendencia a considerar el servicio de Inspección del Trabajo como un instrumento para garantizar un desarrollo armonioso - de las relaciones laborales, ha sido bastante lenta, y a esto, han contribuido muchos factores de orden económico, social y político. De lo que se trata en este numeral, es de ofrecer una visión nueva, o mejor dicho, una perspectiva distinta de la que se ha tenido durante mucho tiempo de la Inspección del Trabajo, y a la que tanto patronos como trabajadores, pueden acceder en un moderno sistema de servicios de control.

La misión secular del órgano inspectivo y de sus agentes, - como inmutables fiscalizadores del apego a la Ley, sigue siendo - para muchos empresarios lo único que se puede esperar de este servicio público. Esta perspectiva, determina que sea la facultad de sancionar el rasgo que más caracteriza a la función y al órgano, - conduciéndonos al error de interpretar el todo por la parte. La - Inspección del Trabajo, sin embargo, es algo más que "control", en el sentido estricto de la palabra.

Sin ir muy lejos, si se lee detenidamente la disposición de la Constitución Política vigente, que le da base constitucional, a la Inspección del Trabajo, veremos que al final de la misma, le - concede a aquélla, otras atribuciones en las que muy pocos han reparado. El Art. 44, Inc. 2o., del citado cuerpo de leyes, dice que -

al velar por el fiel cumplimiento de las normas, el servicio de -
 inspección técnica debe "comprobar resultados" y "sugerir las re-
 formas pertinentes". Si nosotros leemos la redacción que este ar-
 tículo tenía en la Constitución Política anterior, observamos que-
 la separación de funciones era aún más tajante porque aislaba la
 competencia de "velar por el fiel cumplimiento de las normas de -
 trabajo," de la actividad "de comprobar sus resultados" y "de suge-
 rir las reformas pertinentes". Actualmente, las últimas dos atribucio-
 nes constituyen un fin de la primera, - así puede pensarse con la
 lectura actual, - pero en todo caso, son funciones distintas y debe
 entenderse entonces, que no es sólo de la esencia de la Inspección
 del Trabajo la misión de control, sino que también hay otras, que -
 incluso el mismo constituyente le ha señalado.

Algo todavía muy nuevo en El Salvador, es la misión de infor-
mación y asesoramiento por parte de las autoridades de la Inspección del Trabajo. Esto es de suma importancia, porque muchas veces
 no hay directamente en la transgresión de una norma laboral, un -
 ánimo doloso de quebrantar lo que ella dispone, sino que en un --
 buen número de casos esto se debe o a una falta de respeto genera-
 lizada en cuanto a cumplir la Ley; o a ignorancia y desconocimien-
 to; o a que no se han evaluado verdaderamente sus propósitos y be-
neficios. En cualquiera de estos tres ejemplos, el agente respecti-
vo puede hacer mucho si está bien conocedor de su misión y lo que-
 ésta pesa en el concierto de las relaciones de trabajo.

Concretamente, en el curso de una visita corresponde también
 al Inspector del Trabajo, avisar al empleador o a los representan-
 tes de los trabajadores que han entrado en vigor nuevas leyes o -
 reglamentos cuya existencia o modalidades de aplicación tal vez -
 ignora. Es cierto que el público dispone de muchos medios para infor-
marse y que el Inspector no tiene la obligación de notificar siste-
 máticamente a los empleadores las normas recién adoptadas, pero al -

efectuar las visitas no debe vacilar en preguntar si se conocen las nuevas disposiciones, o si se ha comprendido su alcance y si su aplicación en la empresa plantea dificultades.

En materia de higiene y seguridad, es muy posible que deba examinar con los interesados las modificaciones y los costos que éstas puedan ocasionar en las instalaciones de la empresa, al adoptar nuevos dispositivos para evitar riesgos profesionales. Citará los ejemplos que conozca de instalaciones o medidas que haya visto funcionar en empresas análogas, de fácil adaptación y de costos accesibles según la condición de la empresa.

Además de las informaciones y consejos que proporcione durante su visita, el Inspector puede juzgar oportuno ir más lejos, indicando algunas condiciones mejores al mínimo legal que pueden ser adoptadas de conformidad a la situación económica imperante. Para ello deberá contar con un sentido exacto de la realidad y actuar con mucha prudencia, evitando que por una interpretación errónea de su actitud se ponga en duda su objetividad e imparcialidad. Al hacer esta gestión, el Inspector debe disponer de suficientes datos sobre la situación que prevalece en las distintas actividades, tratando de mejorar en general la situación de las relaciones obrero-patronales.

En su oficina, el Inspector tiene diversas posibilidades de continuar esta misión de consejero. Quizás reciba a un trabajador que solicite una explicación sobre una disposición de su contrato o sobre el monto de su indemnización; pueden presentarse miembros de comites de seguridad e higiene porque precisan asesoría en actividades con alto índice de riesgos profesionales; a veces solicitan la opinión del Inspector, representantes sindicales que desean cerciorarse de la legitimidad u oportunidad de una reclamación o de una reivindicación formulada ante el patrono. Al dar consejos de esta naturaleza, se debe actuar con mucha cautela y debe haber

un constante esfuerzo por ganarse la confianza de los co-participes sociales y conservar una perfecta objetividad en sus apreciaciones.

Las actitudes antes descritas, permiten a la Inspección del Trabajo incursionar en el campo laboral con una renovada imagen, lo que puede dar una aceptación mejor tanto del patrono como de los sindicatos y de los trabajadores en general. En verdad, hay muchas pautas más como para citar y sacar en claro, que no se precisa de la amenaza de la punición para hacer vigilancia de la Ley. Gran parte de los problemas que aquejan a la Inspección del Trabajo, se originan en quedarse únicamente imponiendo sanciones por cada infracción que se descubra, o se denuncie. Aunque esto constituye una de sus atribuciones, la verdad es que las relaciones obrero patronales urgen más de una aceptable labor preventiva, que de una acción "apaga fuegos". Debido a la tónica dominante de control por parte de la Inspección del Trabajo, sus agentes encuentran un campo hostil, donde muchas veces su ocupación no es vista con confianza y simpatía.

Se sabe por la experiencia, que conocer las leyes laborales desde la perspectiva de una escueta fiscalización no hace más que agudizar el ingenio para evadir el cumplimiento de la norma. La escena de sacar por la puerta trasera a los menores sin autorización para laborar, mientras el Inspector de Trabajo entra por el portón principal, va con la idea de que quien llega es un simple "policia de trabajo". Esto no debería ser así, pero sucede en el plano real. Se pueden citar más ejemplos todavía, tales como: la costumbre generalizada de alterar recibos de pago de salarios y prestaciones, con clara intención de engañar a la autoridad que los requiere; el ordenamiento apresurado y momentáneo de los controles que la Ley obliga llevar al patrono; la impresión de que se atenderán con prontitud las indicaciones sobre seguridad e higiene, para conti-

nuar con el mismo estado de cosas cuando el inspector se retira -- de la empresa; la reticencia de cumplir con una prevención de --- reinstalo de un directivo sindical o una trabajadora en estado de embarazo; todos éstos problemas, hasta llegar al soborno, aceleran un deterioro de las relaciones obrero patronales, lo que puede remediarse si en efecto se cumple con una integral función de la -- Inspección del Trabajo. Esta responsabilidad es compartida por todos, --patronos y trabajadores, y por las propias autoridades públicas que están llamadas a revisar constantemente sus actuaciones, a fin de corregir vicios o defectos que pudieren suscitarse en los- servicios administrativos que suministran. Una autoridad a la que ya no se le teme, ni se hace cotizable en razón de ello, sino que se busca porque es una garantía para el desarrollo armonioso de - las relaciones sociales, es la remozada presentación que deben tener los organismos encargados de hacer cumplir las leyes laborales.

CAPITULO II. ORDENAMIENTO NORMATIVO

1.- LA INSPECCION DEL TRABAJO EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO SALVADOREÑO: CONSTITUCION POLITICA; CODIGO DE TRABAJO; LEY ORGANICA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL; Y OTRAS LEYES ADMINISTRATIVAS.

I.- El Titulo II, LOS DERECHOS Y GARANTIAS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA; Capitulo II, DERECHOS SOCIALES; Sección Segunda, -- TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL; Art. 44, Inc. 2o., de la Constitución Política salvadoreña vigente, dice: "El Estado mantendrá un servicio de inspección técnica encargado de velar por el fiel cumplimiento de las normas legales de trabajo, asistencia, previsión y seguridad social, a fin de comprobar sus resultados y sugerir las reformas pertinentes."

Posteriormente, la legislación secundaria sirve al propósito de señalar en forma específica, a qué organismo del Estado están atribuidas tales funciones. Las disposiciones que nos ilustran, son las siguientes:

Reglamento Interior del Poder Ejecutivo."Art. 37. Compete al Ministerio de Trabajo y Previsión Social.... 5. Vigilar el cumplimiento de las normas, resoluciones y acuerdos de trabajo, seguridad y de previsión social y sancionar a los infractores de conformidad a la Ley."

Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social."Art. 1.-Corresponde al Ministerio de Trabajo y Previsión Social.....; vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo y previsión social;" "Art. 32. El Servicio de Inspección técnica para velar por el cumplimiento del Código de Trabajo, estará a cargo -- del Departamento de Inspección de Trabajo."

El Departamento se integrará con las Secciones de Inspección de Industria y Comercio, de Inspección Agrícola y las que en el futuro sean necesarias."

II.- Sobre el precepto constitucional, que consigna la obligación pública de organizar un servicio técnico para velar por el acatamiento de leyes laborales, se pueden hacer los comentarios siguientes:

En primer lugar, hay que reparar en la importancia que el constituyente ha otorgado a esta función, al anticiparse a la legislación secundaria y hacerle un sitio en la Ley primaria. Esto no sólo ocurre en la Constitución Política de El Salvador, sino que también en otras constituciones latinoamericanas que tomaron inspiración en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en el año 1948.

El actual Código de Trabajo, no desarrolla este principio constitucional de manera explícita, es decir, no hace referencia expresa de cuál es el órgano estatal a quien le compete velar por el cumplimiento de las leyes laborales. Únicamente, en los Arts. 627 y siguientes, da por supuesto que esta atribución le corresponde a la Inspección General de Trabajo y sus dependencias, señalando un procedimiento para imponer sanciones en caso de incumplimiento.

El Código de Trabajo anterior, en el Art. 15, atribuía específicamente al Ministerio de Trabajo y Previsión Social "la vigilancia de las disposiciones laborales contenidas en la Ley". Suprimir este artículo, a dado como resultado que leyes administrativas dispersas, se encarguen de desarrollar un precepto constitucional que por su importancia debe ser incluido en una legislación codificada. Cuando se dispuso que ya no apareciera esta disposición en el Código de Trabajo vigente, se dejó un desafortunado vacío, y de allí que la aparición de los arts. 627 y siguientes, sea abrupta al no estar de antemano fijada la respectiva competencia.

Está claro, sin embargo, que esta atribución es referida al Ministerio de Trabajo y Previsión Social al tenor de lo que dispone los arts. 37, Numeral 5o., del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo; y, art. 32, de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Acá podemos ya comentar por separado, las atribuciones que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social e Instituto Salvadoreño del Seguro Social, comparten con respecto a las leyes de seguridad social.

El art. 21, del Reglamento para Afiliación, Inspección y Estadística del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, dice:

"Para cumplir con los fines de la Ley del Seguro Social, el Departamento de Afiliación e Inspección, contará con un cuerpo de inspectores que velará por la efectividad de la citada ley y sus Reglamentos."

Si examinamos con cuidado la interrelación de funciones entre Ministerio de Trabajo y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, y avanzamos con la lectura de lo que dispone el art. 32 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, donde se previene competencia al Departamento de Inspección de Trabajo, para velar por el cumplimiento del Código de Trabajo, cabe entonces interrogarnos si debemos suponer incluida en esa vigilancia las normas que atañen a la seguridad social, particularmente las referidas al régimen del ISSS. La verdad es que el instrumento legal contentivo de preceptos sobre seguridad social no es por excelencia el Código de Trabajo, ya que estos están ordenados en el texto de la Ley y Reglamentos del Seguro Social. No podemos entonces, confundir la competencia de la Inspección General de Trabajo y la del Departamento de Afiliación e Inspección del Seguro Social, aunque en términos generales se diga que al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, le corresponde también velar por el apego a las leyes sobre seguridad social. Para la Secretaría de Trabajo, di

cha competencia le ha quedado como un resabio de la estrecha vinculación que tenía con el Instituto Salvadoreño del Seguro Social en sus orígenes, pero al descentralizarse esta Institución, ha ido creando con el correr del tiempo sus propios procedimientos y técnicas de vigilancia, es decir, sus propios servicios de control legal. La Inspección General de Trabajo, podrá eventualmente prestar una colaboración en cuanto al cumplimiento de las normas sobre seguridad social, a efecto de lograr integralmente una protección al trabajador, pero en el entendido que no puede invadir de lleno un campo donde ya hay servicios técnicos especialmente creados y una autoridad a quien atribuirseles.

El Art. 101 de la Ley del Seguro Social, nos ilustra a cabalidad sobre ésta interacción de los servicios para fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de seguridad social. La citada disposición, dice así:

"El Instituto podrá practicar visitas e inspecciones en los centros de trabajo, por medio de sus funcionarios o empleados, o solicitar la práctica de las mismas al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como lo estime más conveniente."

III.- A raíz de dar una interpretación equivocada, del texto del art. 44, inciso 2o., de la Constitución Política vigente, hay quienes sostienen que los servicios de inspección técnica para salvaguardar las leyes del trabajo en El Salvador, no tienen competencia para hacer cumplir otro instrumento legal que no sea el Código de Trabajo, o en términos más precisos, hacer cumplir normas que no tengan las características exactas de leyes de acatamiento general.

Esta apreciación, amerita ser comentada, porque ha tomado fuerza en el campo laboral, y muchos especialistas han salido en su defensa, planteando problemas en la práctica. No estaría de sobra

advertir sobre este tema, la sincera preocupación porque prospere un criterio que le reste autoridad a los órganos encargados de -- garantizar el cumplimiento de las obligaciones laborales, ya que gran parte de estas últimas, en su mayoría, las que superan la ba se mínima de un Código de Trabajo, están contenidas en los contra tos y convenciones colectivas de trabajo, y si éstos se marginan-- del área inspectiva, no habrá autoridad capaz de exigir su respe to, desguardando un campo sumamente sensible para que se viole el impe rio del derecho con la mayor impunidad y atropello.

Una de las personas que desarrolla este argumento, es el -- doctor Luis Fernando Olmedo, de quien transcribo, de su tesis doc toral LA INSPECCION DEL TRABAJO, la parte que más interesa y co-- rresponde conocer. El referido Abogado dice:

"Sobre la competencia del Departamento de Inspección de Tra bajo surgen algunos problemas prácticos, tales como los que segu i damente hemos de plantear, así."

- a) Se afirma que el Departamento citado tiene competencia -- para velar únicamente, por el cumplimiento de las dispo siciones contenidas en las leyes laborales; pero que no debe intervenir para vigilar el cumplimiento de cláusu las o disposiciones contenidas en los contratos indi duales o colectivos de trabajo, cuando difieren del tex to legal."

"Sobre la anterior afirmación debemos manifestar nuestra -- conformidad, porque el artículo 15 del Código de Trabajo y el Artí culo 32 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión -- Social, limita la competencia del Departamento de Inspección de -- Trabajo a vigilar solamente por el cumplimiento de las disposicio nes contenidas en las leyes; consideramos que esto es así, porque -- dichas disposiciones no necesitan probarse. No sucede lo mismo con las demás fuentes de obligaciones laborales, tales como: los contra tos individuales, los contratos colectivos, los convenios suscritos

en la Dirección General del Departamento Nacional del Trabajo, y - la costumbre, las cuales deben establecerse plenamente para ser tomadas en cuenta, por lo que el incumplimiento respectivo debe - discutirse en un juicio ante los tribunales de lo laboral, vertien do la prueba necesaria."

"La vigilancia exclusiva sobre las disposiciones legales, impi de que los inspectores de trabajo se constituyan en jueces, reco- giendo pruebas para establecer las obligaciones objeto de la con troversia, invadiendo funciones que no les son propias, lo que su cedería si pudieran vigilar el cumplimiento de disposiciones deri vadas de otras fuentes distintas de la Ley."

Es claro, que el sustentante de la presente tesis, no está - de acuerdo con la posición sostenida por doctor Olmedo, argumentan do por el contrario que la Inspección del Trabajo, si tiene compe- tencia para velar por el cumplimiento de lo que preceptúan otras- fuentes de obligaciones laborales distintas a la Ley. A continua- ción, los elementos de juicio en que se apoya tal aseveración.

PRIMERO: El doctor Olmedo, argumenta que a diferencia de la Ley - general, las fuentes, tales como los contratos y convenciones co- lectivas de trabajo, o la costumbre de empresa, necesitan primera- mente probarse ante un Tribunal, y sólo hasta entonces puede exi- girse su inmediato cumplimiento ante una eventual infracción.

La Inspección del Trabajo, como cualquier otra autoridad de control, necesita siempre en sus actuaciones tener algún grado de - certeza de los antecedentes que rodean el caso. Por ejemplo, la -- misma relación de trabajo, necesita estar comprobada cuando se de- nuncia una infracción por un trabajador. Se hace necesario a veces, que se suponga como transcurrido cierto lapso para saber si es exi gible un derecho, como el reclamo de una vacación anual o de un -- aguinaldo. El mismo contrato individual de trabajo, en su configu- ración de contrato realidad, necesita examinarse para observar de-

cerca cuales son las condiciones de trabajo que incorpora. La práctica de un hábito de trabajo, necesita analizarse para saber si legal y doctrinariamente tipifica la costumbre de empresa.

Recoger estos elementos de juicio, es un procedimiento secular que se sigue, ya se trate de una investigación que realice la autoridad judicial o administrativa. A manera de ejemplo, un inspector de trabajo, frente a una infracción del contrato colectivo de trabajo, lo que hace para cerciorarse si este documento existe o no, es remitirse al registro del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales, donde puede pedir incluso que se le certifique la cláusula supuestamente incumplida o mal aplicada. Con esta relación en su informe, es suficiente para tener por legítima la fuente de obligaciones y no necesita que un Juez en forma previa, le determine lo que por su propio medio puede hacer. Otro ejemplo: si de acuerdo al examen que ha hecho de la documentación requerida a un patrono, el inspector de trabajo observa que hay una práctica o secuencia en el pago de una prestación que configura una costumbre de empresa, ¿porqué tendría que esperar hasta que un Juez verifique lo que ante su autoridad ya está evidenciado?; ¿será que en el fondo se duda de la capacidad de los inspectores de trabajo para discernir la Ley y los hechos que rodean la infracción de que conocen?; ¿habrá que esperar siempre, hasta que un Juez avale la legitimidad de la fuente de obligaciones y sólo hasta entonces hablar de una posible ruptura de la norma?.

Es un error serio, confundir en materia de vigilancia de la Ley la acción administrativa con la judicial, sobre todo porque la naturaleza de ambas acciones es distinta y está bien definida por el legislador. Para las autoridades del trabajo, el objetivo de los servicios de inspección, es garantizar el respeto de las obligaciones laborales de una manera eficaz y completa. Dejar por fuera las obligaciones que derivan de los contratos de trabajo, de

la costumbre de empresa o de cualquier otra fuente distinta a la Ley, sería cumplir a medias con la obligación que atribuye el Artículo 37 Inciso primero, de la Constitución Política, cuando señala que el trabajo goza de la protección del Estado.

SEGUNDO: En materia de derechos y obligaciones laborales, la legislación salvadoreña reconoce varias fuentes. El artículo 24 del Código de Trabajo, dice textualmente:

"Art. 24. - En los contratos individuales de trabajo se entenderán incluidos los derechos y obligaciones correspondientes, emanados de las distintas fuentes de derecho laboral, tales como:

- a) Los establecidos en este Código, leyes y reglamentos de trabajo;
- b) Los establecidos en los reglamentos internos de trabajo;
- c) Los consignados en los contratos y convenciones colectivos de trabajo;
- ch) Los que surgen del arreglo directo o del avenimiento ante el Director General de Trabajo, en los conflictos colectivos de carácter económico;
- d) Los que resulten del laudo arbitral pronunciado en los conflictos a que se refiere el literal anterior; y,
- e) Los consagrados por la costumbre de empresa."

De la lectura del anterior precepto, queda claro que las disposiciones que derivan en derechos y obligaciones, no sólo están contenidas en leyes emitidas por el órgano público en el ejercicio de una voluntad soberana, como lo serían los decretos ejecutivos y legislativos, ya sea que se traduzcan éstos en reglamentos o leyes formales. También están saturados de derechos y obligaciones, los pactos colectivos, los reglamentos internos de trabajo, los contratos y convenciones colectivas, donde la función pública de emitir leyes da paso a la iniciativa de quienes intervienen en la relación de trabajo, para que puedan regirse a través de darse sus propias normas. Aun más, es bien conocido, que en materia laboral, los dere

chos consagrados por la costumbre de empresa están sujetos a cumplirse, aunque no consten por escrito, como es lo usual con las leyes y reglamentos. Todas estas fuentes, al igual que el Código de Trabajo, vierten su contenido en los moldes de cada contrato individual de trabajo, en virtud de lo que expresa categóricamente el artículo 24 del Código de Trabajo, en su Inciso lo.: "En los contratos individuales de trabajo se entenderán incluidos los derechos y obligaciones correspondientes,.....".

Esta ficción legal, nos traslada a que dejemos a un lado la fuente que virtió su contenido en cada contrato individual de trabajo, para tener en este último, el instrumento base que servirá para exigir el respeto de una obligación o derecho. Lo que se busca garantizar en su cumplimiento, resulta entonces, que es ni más ni menos, que lo acordado por la voluntad de los co-participes de la relación de trabajo en un marco de derechos irrenunciables; es el contrato individual de trabajo, que deviene como consecuencia de una relación jurídica planteada en términos reales, y que está sujeta a influenciarse por normas a las que indeclinablemente no puede sustraerse.

La Ley por sí sola, es abstracta. Por ejemplo, cuando se seña la que es obligación de un patrono pagar un salario, necesariamente tenemos que remitirnos al contrato individual de trabajo, o eventualmente a las cláusulas de un contrato colectivo de trabajo, para saber cual es la cuantía adecuada de ese salario, y en base a esto, la Inspección del Trabajo, frente a una infracción, puntualiza cuál es la manera correcta de proceder. No es posible en teoría, desglosar la fuente de obligaciones y diferenciar en cuanto a su cumplimiento, cuando todas ellas han ido a converger al contrato individual de trabajo. Cuando la autoridad pública, encargada de velar porque las normas laborales se cumplan, necesita identificar cuál es la condición de trabajo que se supone transgredida, se le vuelve imprescin

dible ubicar dónde y cómo es que ocurre la ruptura del Derecho, y en función de que esa condición de trabajo ya se encuentra incorporada en un contrato individual de trabajo, se puede indistintamente señalar como infringida cualquier otra fuente reconocida por la ley que nutra de derechos y obligaciones la relación de trabajo.

TERCERO: El art. 29 del Código de Trabajo, en el numeral 10, señala que el patrono tiene que cumplir no sólo con las obligaciones que fija el respectivo Código, sino que también con las que provienen de las demás fuentes de obligaciones laborales. Para los trabajadores, se dispone en similar forma, en el art. 31 número 13 del citado instrumento legal.

"Normas legales de trabajo", es en rigor el término que ocupa el Art. 44 inciso 2o. de la Constitución Política vigente; y, ¿quién podría poner en entredicho que esos son los arts. 29 numeral 10; y, 31 numeral 13, del Código de Trabajo, que se acaban de citar?. Estas disposiciones, junto con el art. 24 del mismo cuerpo de leyes, dan pleno reconocimiento y validez a pautas o normas dictadas por una costumbre de empresa, por un contrato o convención colectiva de trabajo, por un arreglo directo ante la autoridad competente, por un laudo arbitral o por un reglamento interno de trabajo. Si frente a una violación de estas fuentes laborales, la obligación correspondiente se deja de cumplir, se está infringiendo también el Código de Trabajo, y no tiene entonces sentido hacer la separación de la fuente más remota, la cual cobra fuerza sólo en función de que la norma jurídica le preste su naturaleza coercitiva.

Los que identifican restrictivamente, el término constitucional "normas legales de trabajo", con "leyes codificadas", tratan de robustecer su argumento de que la Inspección del Trabajo sólo debe velar por el cumplimiento del respectivo Código, a través

de la lectura del Art. 32 inciso primero de la Ley Orgánica del -
 Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que dice: "El servicio-
 de Inspección Técnica para velar por el cumplimiento del Código de
 Trabajo, estará a cargo del Departamento de Inspección de Trabajo".

Sin embargo, se espera haber dejado bien claro, que el mismo
 Código de Trabajo con su naturaleza incluyente, no se quiso quedar
 estrecho en cuanto a cobertura de derechos u obligaciones y abrió
 su campo de protección, atrayendo a su esfera normativa y por regu-
 lación del mismo Código, a una serie de fuentes que por sí solas -
 no hubiera sido posible volver coercitiva su contenido obligacio-
 nal. Cumplir con lo dispuesto por las cláusulas de un contrato co-
 lectivo de trabajo o con los preceptos de un reglamento interno;-
 cumplir con las pautas dictadas por la costumbre de empresa, equi-
 vale en definitiva a cumplir con lo dispuesto por el Código de --
 Trabajo, a contrario sensu, infringir lo que disponen los contra-
 tos de trabajo o las demás fuentes de derechos y obligaciones, es
 para los servicios de Inspección del Trabajo una violación contra
 lo que dispone el Código de Trabajo y, por lo tanto, está actuando
 dentro de un marco de competencia adecuada.

CUARTO: Un último argumento; y, quizá uno de los más convincentes,
 que el sustentante haya encontrado para apoyar su punto de vista.-
 El Art. 3 del Convenio de la O.I.T. sobre la Inspección del Trabajo,
 en la industria y el comercio (1947, número 81), y el Artículo 6 -
 del Convenio de la O.I.T. sobre la Inspección del Trabajo Agrícola,
 (número 129, 1969), establecen que el sistema de inspección estatal
 estará encargado de "velar por el cumplimiento de las disposiciones
 legales relativas a las condiciones de trabajo", y los dos instru-
 mentos aclaran, uno en su Art. 27, y el otro en su Art. 2, que la -
 expresión "disposiciones legales" comprende, "además de la legisla-
 ción, los laudos arbitrales y los contratos colectivos a los que se
 confiere fuerza de ley y de cuyo cumplimiento se encargan los Ins--

pectores del Trabajo", Aunque nuestro país no ha ratificado ninguno de los Convenios Internacionales citados, y por lo tanto no constituyen Derecho Positivo, por lo menos, es de tomar en cuenta lo que ellos disponen y estimarlos para orientar nuestras dudas sobre el campo de aplicación de los servicios nacionales de inspección del trabajo.

2. NORMAS INTERNACIONALES DE TRABAJO.

CONVENIOS Y RECOMENDACIONES.

I.- El Salvador es miembro de la Organización Internacional del Trabajo; O.I.T. desde 1919 a 1939 y desde 1948 a la fecha.

Entre los intereses que generaron la incorporación del país a la O.I.T., estaban sin lugar a dudas, la preocupación porque la legislación nacional en materia de trabajo guardara coherencia y armonía no sólo con las realidades propias, sino que también con aquellos lineamientos de las normas laborales que en el ámbito internacional sirven al propósito de lograr la justicia social.

En ese sentido, el polo de influencia que ejercen los convenios y recomendaciones aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo, es de primerísima importancia ya que las normas internacionales contenidas en tales instrumentos, sirven y orientan el debate legislativo previa la emisión de reformas al Código de Trabajo y demás leyes, como la Ley y Reglamentos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que junto con aquél reúnen en su mayoría los preceptos sobre el trabajo y la seguridad social.

El Salvador ha ratificado los siguientes Convenios Internacionales del Trabajo:

- 1) No. 12. Convenio relativo a la indemnización por accidentes de trabajo en la agricultura, 1921.
Entró en vigencia el 26 de febrero de 1923. Ratifica

do por la Asamblea Legislativa el 19 de julio de 1955.
Fecha de registro de registro de la ratificación por parte de El Salvador: 11 de octubre de 1955.

Publicado en el Diario Oficial No. 150 del 17 de agosto de 1955, Tomo No. 168.

- 2) No. 104. Convenio relativo a la abolición de las sanciones penales por incumplimiento del contrato de trabajo por parte de los trabajadores indígenas, 1955.
Entró en vigencia el 7 de junio de 1958. Ratificado por la Asamblea Legislativa el 18 de septiembre de 1958. Fecha de registro de la ratificación por parte de El Salvador: 18 de noviembre de 1958.
Publicado en el Diario Oficial No. 183 del 3 de octubre de 1958, Tomo No. 184.
- 3) No. 105. Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso, 1957. Entró en vigencia el 17 de enero de 1959. Ratificado por la Asamblea Legislativa el 15 de mayo de 1958. Fecha de registro de la ratificación por parte de El Salvador: 18 de noviembre de 1958.
Publicado en el Diario Oficial No. 98 del 29 de mayo de 1958, Tomo No. 179.
- 4) No. 107. Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones, tribuales y semitribuales en los países independientes, 1957.
Entró en vigencia el 2 de junio de 1959. Ratificado por la Asamblea Legislativa el 18 de septiembre de 1958. Fecha de registro de la ratificación por parte de El Salvador: 18 de noviembre de 1958.
Publicado en el Diario Oficial No. 183 del 2 de octubre de 1958, Tomo No. 181.

II.- A continuación se citan las disposiciones que se hace pertinente traer a cuento, para proceder a la ratificación de un convenio internacional.

De acuerdo con el ordinal 4o. del artículo 168 de la Constitución Política de El Salvador, corresponde al Presidente de la República. "Celebrar tratados y concenciones internacionales, someterlos a la ratificación de la Asamblea Legislativa, y vigilar su cumpli-

miento". Por su parte el artículo 131 del mismo cuerpo de leyes, entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa, menciona la siguiente: "7o. Ratificar los tratados o pactos que celebre el Ejecutivo con otros Estados, u organismos internacionales o denegar su ratificación".

El Reglamento Interior del Poder Ejecutivo, en el artículo 30 menciona entre las materias que son de competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores:

"2.- Tratados, convenciones y acuerdos internacionales, oyendo siempre la opinión de la Secretaría interesada por razón de la materia".

Por otra parte, el mismo Reglamento Interior del Poder Ejecutivo, en su artículo 37 regula las materias que son de la competencia de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, de las que cabe destacar la consignada en el numeral 19, cuyo texto es el siguiente: "Estudiar los convenios internacionales en materia de trabajo y previsión social y proponer su ratificación, cuando así se considere conveniente".

Por considerarlos de sumo interés respecto al punto que se trata, a continuación se transcriben los Arts. 144, 145, 146 y 149 de la Constitución Política vigente.

"Art. 144. Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución.

La Ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la Ley, prevalecerá el tratado".

"Art. 145. No se podrán ratificar los tratados en que se restrinjan o afecten de alguna manera las disposiciones constitucionales, a menos que la ratificación se haga con las reservas correspondientes. Las disposiciones del tratado sobre las cuales se hagan las reservas no son ley de la República".

"Art. 146.- No podrán celebrarse o ratificarse tratados u otorgarse concesiones en que de alguna manera se altere la forma de gobierno o se lesionen o menoscaben la integridad del territorio, la soberanía e independencia de la República o los derechos y garantías fundamentales de la persona humana.

Lo dispuesto en el inciso anterior se aplica a los tratados internacionales o contratos con gobiernos o empresas nacionales o internacionales en los cuales se someta el Estado salvadoreño, a la jurisdicción de un tribunal de un estado extranjero.

Lo anterior no impide que, tanto en los tratados como en los contratos, el Estado salvadoreño en caso de controversia, someta la decisión a un arbitraje o a un tribunal internacionales."

"Art. 149. La facultad de declarar la inaplicabilidad de las disposiciones de cualquier tratado contrarias a los preceptos constitucionales, se ejercerá por los tribunales dentro de la potestad de administrar justicia.

La declaratoria de inconstitucionalidad de un tratado, de un modo general, y obligatorio, se hará en la misma forma prevista por esta Constitución para las leyes, decretos y reglamentos."

III. A través de los mecanismos que la misma O.I.T. sugiere, las autoridades de trabajo de cada país, presentan con la regularidad que amerita, las correspondientes memorias, rindiendo un detalle sobre la obligación de los convenios internacionales de trabajo ratificados, que incluye también respuestas a los comentarios que haya formulado la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Se hace imperioso confesar por otra parte, que la cantidad de convenios ratificados por El Salvador, no es la deseable, pues hay entre ellos muchos, cuyo contenido no fue comprendido o examinado a cabalidad y el pródigo procedimiento para someterlo a consideración de la competente autoridad imposibilitó su oportuna ratificación, no obstante reconocer después, que su concordancia con la práctica y Ley local no presentaba mayores inconvenientes.

Esta situación se acentúa, según la tónica de la Administración de Trabajo en turno. Han existido algunas Administraciones -- cuyo énfasis a la dedicación y estudio de las normas internacionales ha bajado notablemente, produciéndose el rezago que nos pone en desventaja con otros países más desarrollados que impulsan la investigación sobre estos temas. Afortunadamente, también hay -- periodos en que se despierta algún interés institucional más decisivo por el análisis de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia de la O.I.T., sobre todo cuando se le permite -- al nivel técnico acreditar algún tipo de influjo sobre el nivel político. Es posible, que si esta situación permaneciera estable, hubiera una cantidad mayor de convenios ratificados o por lo menos la divulgación y examen de éstos, como el de las respectivas recomendaciones, mantuviera un seguimiento continuo, lo cual es -- importante para tener una visión integral de la materia.

También es de anotar que este interés y promoción de las -- normas internacionales del trabajo y el Derecho Comparado del -- Trabajo, tiene sus altibajos en otras áreas, donde puede que esté sustentándose en gran parte la indiferencia que algunos académicos le dan a este asunto, situación cuyos efectos multiplicadores se deja ver al incorporarse como profesionales o consultores ya -- sea a dependencias privadas o gubernamentales. En efecto, los programas universitarios en la materia de Derecho del Trabajo, le -- conceden una importancia de primer orden a la parte doctrinaria y al análisis de la legislación nacional, aspectos en los que se relacionan de paso y esporádicamente las normas internacionales del trabajo y los Organismos que se encargan de generarlas y estar al tanto de su observancia y resultados. Por lo menos en El Salvador, es de reconocer que muchas veces las asociaciones profesionales -- despiertan en sus activistas una inquietud más a fondo por conocer sobre este campo, inquietud que a su vez es fomentada por las or--

ganizaciones internacionales que agrupan a las asociaciones profesionales.

Al detenernos en el estudio de las normas internacionales del trabajo, se pretende dar a conocer un detalle simplificado de las más importantes disposiciones emitidas por la Conferencia Internacional del Trabajo, en lo que se refiere a la función de velar por el cumplimiento de la legislación nacional.

Los servicios de la Inspección del Trabajo, reciben atención prioritaria de los organismos internacionales habida cuenta de la importante misión que desempeñan. En el año 1972, se creó la ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA INSPECCION DE TRABAJO (A.I.I.T.), concediéndole la Organización Internacional del Trabajo, el estatus de organización consultiva, no gubernamental.

Este organismo pretende la constitución de un instrumento internacional de documentación y de estudios comparados, capaz de poner a la disposición de las Administraciones de Trabajo, la información sobre métodos y prácticas de la intervención de los Inspectores de Trabajo en las empresas. Los estatutos de la A.I.I.T., -- excluyen toda actividad política, sindical o religiosa y todo juicio de valor sobre el derecho del trabajo y sobre los sistemas de Inspección estatuales.

Sus miembros pueden ser: adheridos, que son los grupos nacionales de inspectores de trabajo (Asociaciones, Sindicatos, Comités de Estudios etc.); y, Corresponsales, que son las Administraciones de Trabajo (Dirección de Inspección de Trabajo o Inspección General de Trabajo, Dirección de la Seguridad Higiene Ocupacional, etc.).- Sus congresos se celebran cada tres años en el mes de junio, en la ciudad de Ginebra, Suiza, durante la Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo. Las facilidades para la afiliación a éste organismo mundial son óptimas y resulta inexplicable, que no se ponga verdadero interés para que nuestro país lo-

gre su ingreso.

También se hace necesario hablar un poco, sobre otro organismo muy importante para la Administración del Trabajo en Latinoamérica, y cuyo aporte para la tecnificación y modernización de los servicios de Inspección del Trabajo ha sido decisivo. Se trata del Centro Interamericano de Administración del Trabajo. (C.I.A.T.).

El C.I.A.T., es el centro de cooperación técnica regional de la Organización Internacional del Trabajo, para América Latina y del Caribe, que tiene por misión organizar las instituciones de la Administración del Trabajo para darles, o bien "construirlas" de forma tal que tengan, una estructura operativa y normativa que les permita cumplir, a nivel sectorial, con los objetivos previstos en las políticas nacionales socio-laborales y en los respectivos planes de desarrollo económico y social.

La idea de institucionalización del C.I.A.T. se concibió primero en 1963, en la conocida Declaración de Cundinamarca, donde ya se tenía en perspectiva la creación de un centro permanente de administración del trabajo, aunque su período de vida se fija a partir de 1966. Actualmente, el C.I.A.T. cuenta con el apoyo financiero de la O.I.T., del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, P.N.U.D., y de los países de América Latina y el Caribe, y tiene su sede regional en Lima, Perú.

Entre los objetivos mediatos e inmediatos del C.I.A.T., están los siguientes:

- Cooperar en la difusión y aplicación de los principios y normas contenidas en el Convenio 150 y en la Recomendación 158 sobre administración del trabajo, su cometido, funciones y organizaciones, adoptados por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 64a. reunión (Ginebra, 1978);
- Consolidar los servicios primarios o tradicionales de la administración del trabajo y modernizar sus modos de intervención (reglamentación e inspección del trabajo, condiciones de trabajo, relaciones profesionales, servicios de empleo, higiene y seguridad);

IV.- A nivel de normas internacionales, el grueso de disposiciones sobre la inspección del trabajo, se encuentran en los instrumentos siguientes:

CONVENIOS: -

- Convenio No. 150. "Sobre la administración del trabajo: Cometido, funciones y organización". 1978.
- Convenio No. 81. "Sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio." 1947.
- Convenio No. 85. "Sobre la inspección del trabajo en territorios no metropolitanos." 1947.
- Convenio No. 110. "Sobre las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones." 1958.
- Convenio No. 129. "Sobre la inspección del trabajo en la agricultura." 1969.

RECOMENDACIONES:

- Recomendación No. 158. "Sobre la administración del trabajo: - Cometido, funciones y organización". 1978.
- Recomendación No. 5. "Sobre la creación de un servicio público de higiene". 1919.
- Recomendación No. 20. "Sobre los principios generales de organización de servicios de inspección para garantizar la aplicación de las leyes y reglamentos de protección a los trabajadores". 1923.
- Recomendación No. 30. "Sobre la aplicación de métodos para lafijación de salarios mínimos". 1928.
- Recomendación No. 31. "Sobre la prevención de los accidentes - del trabajo". 1929.
- Recomendación No. 54. "Sobre la inspección en la industria dela edificación". 1937.
- Recomendación No. 81. "Sobre la inspección del trabajo". 1947.
- Recomendación No. 82. "Sobre la inspección del Trabajo en lasminas y los transportes". 1947.

- Recomendación No. 133. "Sobre la inspección del trabajo en la Agricultura". 1969.
- Recomendación No. 28. "Sobre los principios generales de la inspección del trabajo de la gente de mar". 1926.

Lo deseable en el presente trabajo de tesis, hubiera sido disponer de una transcripción fiel del texto de cada uno de los convenios y recomendaciones internacionales citados, sobre todo cuando no existe una distribución generosa en el país de este tipo de instrumentos, impidiendo un adecuado conocimiento y divulgación de las disposiciones que contienen. Cada uno de ellos guarda su importancia de conformidad al campo que está referido y sería largo de detallar todas las pautas técnicas que señalan. No obstante, por comprender los aspectos generales más importantes de los servicios estatales para vigilar el cumplimiento de las leyes laborales, se recomienda la ratificación de por lo menos los dos siguientes: 1) Convenio No. 81, "Sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio"; y, 2) Convenio No. 129, "Sobre la inspección del trabajo en la agricultura". En Centroamérica, el Convenio No. 81, que es el más conocido, ya fue ratificado por Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá y Belice. El Convenio No. 129, sólo la ha ratificado Costa Rica.

CAPITULO III. OPERATIVIDAD DE LA INSPECCION DE TRABAJO

1.- EL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL Y LA INSPECCION GENERAL DE TRABAJO.

"Para la gestión de los negocios públicos habrá las Secretarías de Estado que fueren necesarias, entre las cuales se distribuirán los diferentes Ramos de la Administración". Este es el comienzo del texto del Art. 159, de la Constitución Política de la República de El Salvador, cuando refiere una organización de los órganos fundamentales de Gobierno.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, es la dependencia del Organó Ejecutivo, que tiene a su cargo la aplicación de la política social del Gobierno de la República, especialmente en el ámbito de la protección del trabajo, las relaciones de trabajo, el empleo y otras áreas específicas. Tres son los principales objetivos de su función:

- La protección del trabajo, mediante la formulación de normas de carácter laboral, la vigilancia de la aplicación de las mismas y de que las personas desarrollen sus labores en condiciones de seguridad e higiene adecuadas.
- El mantenimiento de relaciones de trabajo armónicas, a través del fomento de las asociaciones profesionales de patronos y de trabajadores y de protección en el ejercicio de sus funciones; de la conciliación y negociación colectiva; de la educación obrera; y estimulando la participación de los sectores trabajador-patrono, en la política laboral.
- El bienestar social, mediante la capacitación de la mano de obra, que permita la promoción profesional del trabajador, dentro del desarrollo de una política de empleo integral; la recreación de los trabajadores y sus familiares; la protección de las mujeres y de -

los menores trabajadores y la asistencia social familiar.

El marco orgánico que por ley le corresponde al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, puede resumirse así:

1. Despacho Ministerial.
2. Los organismos de Apoyo Administrativo y Técnico.
 - a) Servicios Administrativos Generales (Oficialía Mayor)
 - b) Departamento de Planificación y Estadística.
 - c) Departamento Jurídico;
3. Organismos Técnicos Ejecutores de Programa.
 - a) Dirección General de Trabajo;
 - b) Inspección General de Trabajo;
 - c) Dirección General de Previsión Social;
 - d) Dirección General de Formación Profesional y Empleo.

El área técnica que por ley recibe la atribución de garantizar el cumplimiento del Código de Trabajo, es el Departamento de Inspección de Trabajo. Esta denominación ha cambiado a raíz del desarrollo mismo de la estructura administrativa, cuya dinámica supera en mucho a los estatutos legales, denominándose actualmente Inspección General de Trabajo. En este sentido, el marco de las leyes presupuestarias y el mismo Código de Trabajo, sirven mejor al propósito de indicarnos cual es el nombre que recibe actualmente el Departamento de Inspección de Trabajo.^{1/}

Para tener una idea de como se inserta la Inspección General de Trabajo, en el esquema administrativo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se agrega el actual organigrama de esa Secretaría

^{1/} Los Arts. 627 y siguientes del Código de Trabajo, hacen referencia a una "Inspección General de Trabajo" y un "Inspector General de Trabajo", cuando prescribe sobre las sanciones administrativas y el procedimiento para imponerlas.

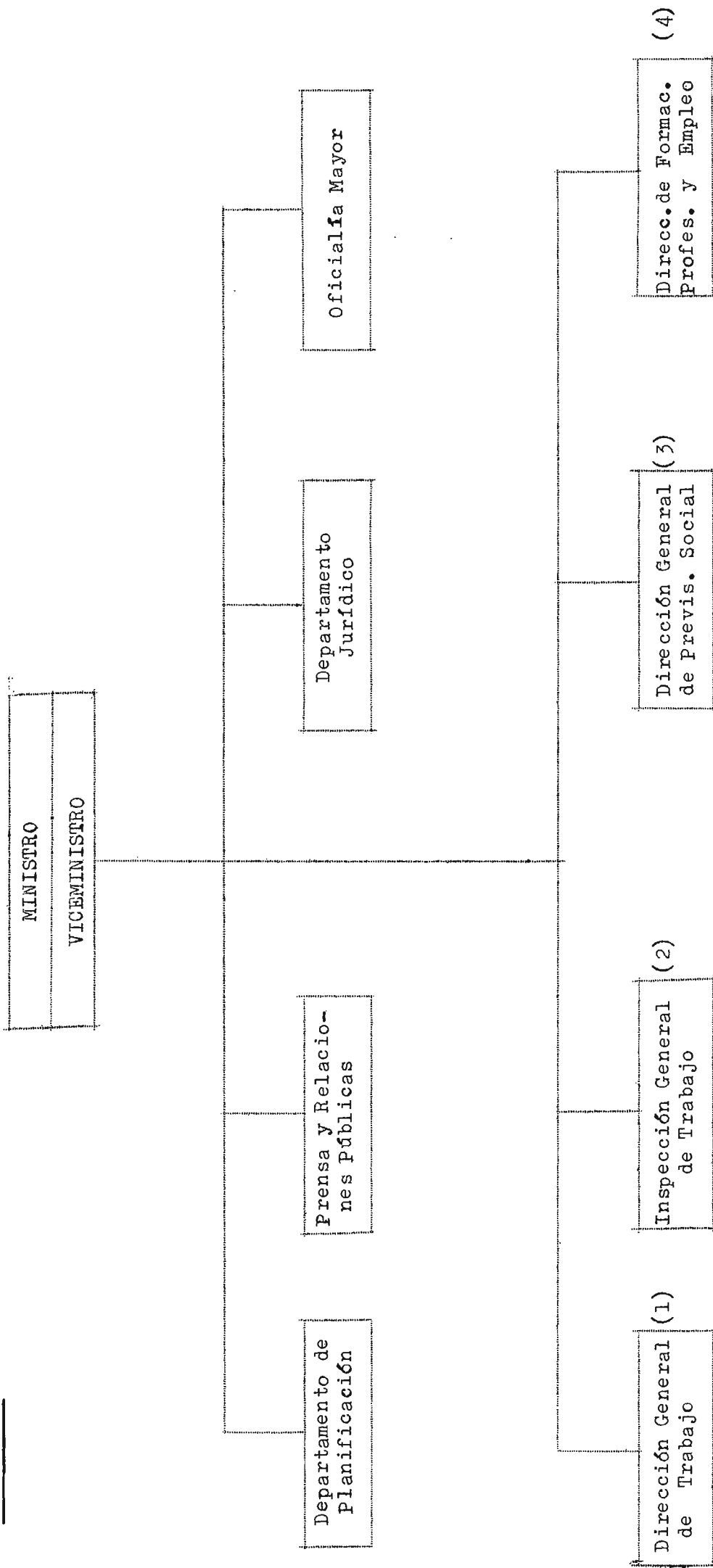
ría de Estado, aclarando que la fuente de información a que se ha recurrido es el departamento de Planificación y Estadística de la citada Secretaría. (Lámina uno). De la misma manera, se agrega a continuación un esquema al interior de la Inspección General de Trabajo, detallando los Departamentos y Secciones con que cuenta, (Lámina dos).

Hay mucho que decir respecto de la estructura administrativa del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y de cada una de sus Dependencias, principalmente si éstas responden o no, a los requerimientos de un sistema moderno de servicios públicos. Nos concretaremos, sin embargo, a examinar el área de la Inspección del Trabajo, y habremos de referirnos también a otros campos, como el de la Previsión Social, con la que aquélla guarda estrecha relación, sobre todo en lo que se refiere a que se cumplan y adopten medidas legales para proteger la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores.

Al observar el organigrama de la Secretaría de Trabajo, lo primero que resalta es la característica de Dirección que tiene la Inspección General de Trabajo, no sólo porque un cuadro de organización lo determine, sino que también por lo definido e importante de sus funciones y lo preciso de sus objetivos dentro del desarrollo social del país. El sustentante, es del criterio, que en tal caso, es mejor la denominación que así lo exprese, como sería por ejemplo, Dirección General de Inspección del Trabajo. ¹ Esto se refuerza con

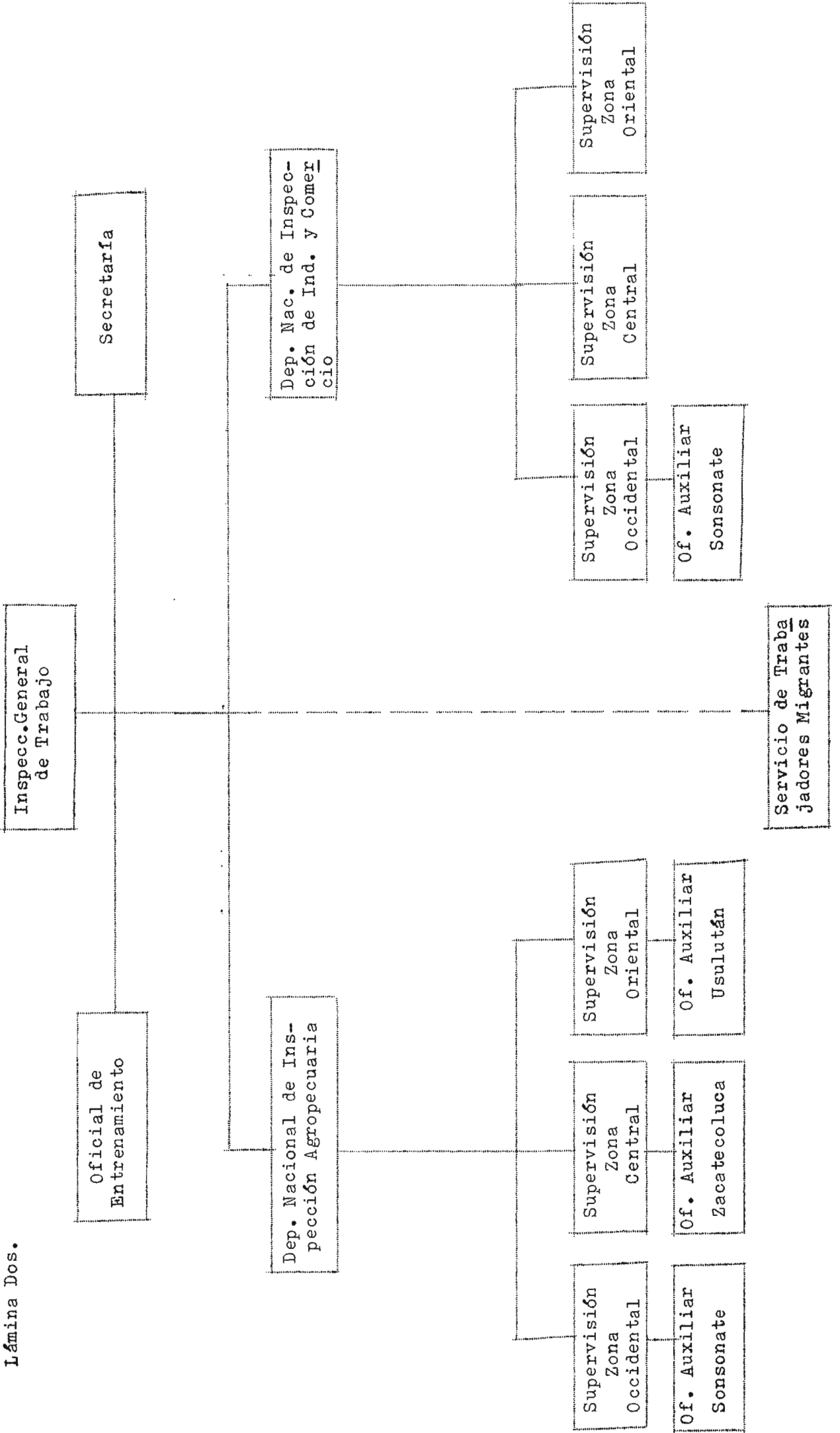
¹ Lo cierto es que la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social no denomina a ninguna de las Dependencias de dicha Secretaría como "Dirección". Según el art. 2 del superado estatuto todos son "Departamentos", inclusive la Dirección General de Trabajo.

Lámina Uno



FUNCION QUE MAS LES CARACTERIZA:

- (1) - Negociación de los conflictos colectivos de carácter económico.
- (2) - Vigilancia del cumplimiento de leyes, reglamentos y demás normas de carácter laboral.
- (3) - Regular las condiciones de seguridad e higiene en las empresas, establecimientos y demás centros de trabajo.
- (4) - Ejecución de los programas de formación profesional y empleo.



lo que dispone la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en el art. 33 Inciso Primero, cuando atribuye a un Director las funciones propias de quien estuviere al frente del Departamento de Inspección del Trabajo. Como es obvio, un "Director" tiene a su cargo una "Dirección", y no propiamente un "Departamento".

Otra observación en relieve, es la aparición como Dependencia de la Inspección General de Trabajo, de lo que se conoce como Servicio de Trabajadores Migrantes. Según se ha podido establecer, no hay un criterio administrativo valedero para que se ubique esta Oficina dentro de los servicios de inspección. Hay quienes señalan, que se incorporó a la Inspección de Trabajo, debido a los problemas que tenían los colaboradores de aquel Servicio para visitar los centros de trabajo y recabar la información necesaria cuando investigaban el ingreso al país de los técnicos extranjeros. A fin de darles las mismas facultades de los inspectores de trabajo para facilitarles su labor, se les asimiló a éstos, confiriéndoles la factibilidad de acceso que tiene el Inspector a una empresa, aunque en realidad ejerciera una actividad muy distinta a la de vigilar el cumplimiento de las normas. A criterio del sustentante, esto fue un error que no se justificó nunca y el problema es que consolidó una estructura discordante y con fallas operativas. Lo correcto, es que el Servicio de Trabajadores Migrantes pase a formar parte de la Dirección General de Formación y Empleo, por las razones siguientes: 1.- Es parte de un mecanismo legal de protección de trabajo de los salvadoreños frente al desplazamiento que causa la mano de obra extranjera; y 2.- Se busca elevar el nivel de capacitación de la mano de obra nacional a través de garantizar el cumplimiento de la obligación del extranjero para --

adiestrar. Ambas funciones, constituyen una gestión propia de lo que se conoce como "área de empleo".

Otra falla estructural de la Inspección General del Trabajo, es no referir a una Sección o Servicio determinado las actividades siguientes: a) Realizar cálculos de indemnización por despido injusto, prestaciones y salarios, cuando lo soliciten patronos y trabajadores; b) Llevar un registro de los centros de trabajo conforme lo prescribe el art. 48 inc. primero de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; y, c) Extender el documento a que hace referencia el inciso 2o. del art. 402, del Código de Trabajo, y que se conoce como hoja de renuncia. Estas tres actividades, a menos en la ciudad capital, constituyen un quehacer de la Inspección del Trabajo al que se le ha dado atención por separado, y con el correr del tiempo, el personal que se destaca para ello, ha ido integrando una sola oficina operativa, al grado que cuenta con su propio jefe o encargado y un local físico separado para atender el numeroso público que día a día demanda servicio. Completamente -- aparte, se encuentra el personal de los Departamentos Nacionales de Inspección Agropecuaria, y de Industria y Comercio, que se encargan de disponer la labor de campo de los Inspectores de Trabajo. La denominación que se propone para esta nueva Sección podría ser Servicio de Registro y Asistencia Técnica, y englobaría a toda aquella actividad que implique la visita de trabajadores y patronos a las oficinas de la Inspección del Trabajo y que constituya un apoyo directo a su misión de velar por que se protejan los derechos de los trabajadores.

Otra actividad operativa que viene demandando su configuración administrativa como Sección o Departamento, es la capacitación del personal de la Inspección del Trabajo. Al pensar en atribuirle tal categoría a este Servicio, no se reduciría tal como actualmente

está, al cursillo de adiestramiento de los nuevos inspectores de trabajo. Se pensaría en una capacitación más amplia y permanente, que incluiría el readiestramiento de los inspectores de antiguo ingreso para ajustarse a los requerimientos de las nuevas técnicas, fomentando la discusión de las mismas desde el punto de vista científico y práctico. Desde luego, habría que pensarse en inyectar el recurso humano idóneo, y retribuirle conforme su categoría.

En relación con el Departamento Nacional de Previsión Social, hoy Dirección General de Previsión Social, la Inspección General de Trabajo guarda una estrecha correspondencia, complementándose ambas dependencias en el objetivo de prevenir las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo. La Ley sobre Seguridad e Higiene del Trabajo, de 1956, posterior a la Ley de Inspección General de Trabajo, de 1950, disponía literalmente en su art. 21, lo siguiente:

"Los Inspectores de Trabajo serán los funcionarios encargados de velar por el cumplimiento y respeto de las disposiciones de esta Ley y de su reglamento, así como de las recomendaciones técnicas particulares que se dicten por el Departamento Nacional de Previsión Social".

La Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de 1963, recoge el contenido de los dos estatutos arriba mencionados, delimitando funciones. Son atribuciones de la Dirección General de Previsión Social: a) promover en los lugares de trabajo la adopción de medidas de seguridad e higiene que protegen la vida, la salud, la integridad física y la capacidad de trabajo del personal; b) elaborar y proponer al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, anteproyectos de reglamentos en que se establezcan las normas de seguridad e higiene que prevengan los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales; c) dictar recomendacio-

nes técnicas con el fin de mejorar las condiciones de trabajo y de eliminar los riesgos de accidentes y enfermedades, en determinados lugares de trabajo; d) investigar las causas que han originado accidentes de trabajo o enfermedades profesionales; e) promover la creación de comités de seguridad en los centros de trabajo industriales en que se empleen veinte o más trabajadores; f) prestar asesoramiento técnico en materia de seguridad, higiene y prevención de riesgos profesionales; g) determinar los enseres y medicamentos que deberán contener los botiquines y la extensión y clase de servicios médicos que deberán prestar los patronos; y, h) vigilar que toda maquinaria industrial se encuentre debidamente protegida de los riesgos que ofrece.

Los inspectores de trabajo, además del control legal sobre condiciones generales de trabajo, podrán examinar las condiciones de seguridad e higiene en que desempeña sus labores el personal de los establecimientos o centros de trabajo, velando por que se cumpla y adopten las medidas legales para proteger la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores.

Para cumplir con las funciones que tiene asignadas, el Director General de Previsión Social, o los delegados que éste nombre, podrán visitar los centros de trabajo con el objeto de investigar las condiciones de seguridad, higiene y previsión en que presten sus servicios los asalariados. En el desempeño de sus funciones, tendrán en lo que fueren pertinente, las facultades y obligaciones establecidas para los inspectores y funcionarios de la Inspección General de Trabajo.

Cuando el uso de determinadas máquinas, artefactos, aparatos o equipos, ofrezcan gravedad e inminencia de peligro en un centro de trabajo, el Director General de Previsión Social, puede, a través del Inspector General de Trabajo, clausurar todos o algunos

de los locales de determinada empresa o poner fuera de uso los objetos peligrosos. De manera semejante, cuando las medidas o recomendaciones indicadas por la Dirección General de Previsión Social son desobedecidas, la Inspección General de Trabajo, debe iniciar un procedimiento conminativo, conforme lo dispone los arts. 627 y siguientes del Código de Trabajo, entendiéndose en tal caso, que la infracción de mérito es contra lo preceptuado por el art. 314 - del citado cuerpo legal, que dice así: "Todo patrono debe adoptar y poner en práctica medidas adecuadas de seguridad e higiene en los lugares de trabajo, para proteger la vida, la salud, y la integridad corporal de sus trabajadores, especialmente en lo relativo a: 1º) Las operaciones y procesos de trabajo; 2º) El suministro, uso y mantenimiento de equipos de protección personal; 3º) Las edificaciones, instalaciones y condiciones ambientales; y 4º) La colocación y mantenimiento de resguardos y protecciones que aislen o prevengan de los peligros provenientes de las máquinas y de todo género de instalación.

2.- FUNCION PUBLICA DE LA INSPECCION DEL TRABAJO.

2.1 ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

El Art. 32 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, configura un esquema administrativo del servicio de Inspección de Trabajo. Esta función está bajo la responsabilidad de una Unidad Secundaria de Organización que es el Departamento de Inspección de Trabajo, y que dentro de la estructura actual se conoce como Inspección General de Trabajo. La Ley de Presupuesto General de la República, refiere toda ésta actividad al programa presupuestario 1.05, que se denomina "Vigilancia del Cumplimiento de Leyes Laborales".

La estructura de servicios de la Inspección General de Trabajo en El Salvador, adopta la modalidad unificada, es decir el personal de inspección de trabajo se haya subordinado a una autoridad central que dispone lo concerniente para la buena organización y marcha de las labores. Se ha recomendado por los expertos de la O.I.T., que también los medios operativos de apoyo de los servicios de inspección dependan de una sola dirección. Nos referimos a ordenanzas, motoristas, mecanógrafas, notificadores, etc., cuyo trabajo se organiza en función de las necesidades de la Inspección de Trabajo. En el país, la Inspección General de Trabajo, en cuanto al recurso humano no tiene problemas, porque como ya dijimos, todo el personal está subordinado a la autoridad de Jefes de Departamento de la misma Inspección y de su Director. El problema se presenta muchas veces, en cuanto a material, equipo, y fondos financieros, para cuyo manejo y control se supedita a lo que dispongan otras entidades administrativas. Por ejemplo, la partida de viáticos es manejada por la Sección de Asuntos Fiscales, que controla dicho fondo para todas las Direcciones que conforman el Ramo de Trabajo. Las erogaciones que en concepto de viáticos se pagan, afectan un monto que previamente se ha fijado para cada Unidad Secundaria, pero esta Unidad no es en definitiva la que los autoriza, controla y cancela, produciéndose entonces muchos contratiempos que retrasan el programa de visitas a los centros de trabajo a lo largo del territorio nacional. Aunque en menor grado, suele presentarse la misma naturaleza de problemas con la papelería y útiles de escritorio, vehículos y combustible.

El primer nivel de mando de los servicios de inspección, está a cargo entonces del Inspector General de Trabajo, cuyas atribuciones son ordenar las investigaciones que sean necesarias en los establecimientos y centros de trabajo, relativas al cumplimiento

del Código de Trabajo, a iniciativa propia o por requerimientos de alguna autoridad o persona interesada; y, conocer en apelación de las resoluciones pronunciadas por los Jefes de los Departamentos Nacionales de Inspección de Industria y Comercio, y Agropecuaria.

Inmediatamente después del Organó Director, vienen las Secciones de Industria y Comercio, (hoy Departamento Nacional de Inspección de Industria y Comercio), que vela por el cumplimiento de las leyes laborales en las actividades comerciales, industriales y de servicio; y de Inspección Agrícola, (hoy Departamento Nacional de Inspección Agropecuaria), que hace lo propio con todas las actividades agrícolas y pecuarias. La Jefatura de éstos cargos, tiene prerequisites de acuerdo a la Ley, y éstos son: ser salvadoreño; mayor de 25 años de edad; de honorabilidad reconocida y tener conocimiento suficiente en materia de legislación de trabajo, previsión y seguridad social; y, experiencia de dos años, por lo menos, en un cargo dentro de la Inspección General de Trabajo.

De manera expresa se dispone en la Ley, que los cargos de Director o Jefes de Departamento son incompatibles con la calidad de patrono o trabajador de la empresa privada; la misma incompatibilidad habrá, respecto de quienes tengan vinculaciones económicas reconocidas con ella. En términos generales, a los funcionarios y empleados del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, les está terminantemente prohibido, bajo pena de destitución del cargo, -- ejercer la procuración o dirección en juicios o diligencias laborales seguidos ante las autoridades administrativas y judiciales. -- Los jefes de los Departamentos Nacionales de Inspección de Industria y Comercio; y Agropecuaria se sustituyen recíprocamente en los casos de impedimento, excusa o recusación. En caso de ausencia temporal, uno de los Jefes será sustituido por el que designe el Inspector General de Trabajo.

A fin de prestar una cobertura efectiva en la delicada tarea de vigilar el cumplimiento de las normas laborales, y para agilizar el trámite de cualesquiera diligencias, la Inspección de Trabajo divide al país en tres zonas geográficas primarias, a saber:

Zona Central, que comprende los Departamentos de San Salvador, La Libertad, Chalatenango, Cuscatlán, Cabañas, San Vicente y La Paz.

Zona Occidental: Departamento de Santa Ana, Sonsonate y Ahuachapán.

Zona Oriental: San Miguel, Usulután, Morazán y La Unión.

Recientemente, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se organizó para su mejor funcionamiento en Oficinas Regionales, -- constituyendo la de Occidente, en la ciudad de Santa Ana; y la de Oriente, en la ciudad de San Miguel. En particular, la Inspección General de Trabajo, además de contar con oficinas en las Regionales, también tiene Oficinas Auxiliares propias en aquellos Departamentos de la República donde la actividad laboral, sobre todo agrícola, está más incrementada. De este tipo de Oficinas hay en Sonsonate, -- Zacatecoluca y Usulután, encontrándose en proyecto la instalación de una en la ciudad de San Vicente.

Como en cada Regional existen delegaciones de otras dependencias del Ministerio de Trabajo y Previsión Social hay en ellas un Jefe Regional de Oriente, y otro de Occidente, que en principio representan la máxima autoridad y a la cual se subordina el personal de Inspección en los aspectos disciplinario y administrativo; pero en lo referente a la labor técnica, es el Inspector General de Trabajo quien coordina, dispone y *emite* las directrices necesarias para su funcionamiento.

Uno de los niveles claves y estratégicos para la buena marcha de los servicios inspectivos, son los Supervisores. A éstos -- corresponde, distribuir y revisar el trabajo de los inspectores y empleados bajo su dependencia; velar por el cumplimiento de las la-

bases encomendadas a su personal y por el comportamiento del mismo; y, cumplir las comisiones que les encomienden el Jefe de la Oficina Regional, el Jefe de Departamento respectivo de la Oficina Central o el propio Director.

El personal de inspección para cada Zona, consta de dos Supervisores: uno para el sector industrial, los servicios y el comercio; y otro, para el sector agropecuario. También hay inspectores destacados en las Zonas y personal de apoyo necesario, cuyo número se incrementa con personal de la Zona Central, en la época de la recolección de cosechas o cuando las necesidades lo ameriten.

En la Zona Central, dado que el desarrollo industrial se ha incrementado en mayor medida en la ciudad capital y los municipios aledaños, el Departamento Nacional de Inspección de Industria y Comercio cuenta con seis Supervisores de Zona Secundaria o Sub-Zonas, así:

- a) Supervisión de la Zona Centro-Occidental: cubre los Departamentos de La Libertad, Chalatenango y doce Municipios de San Salvador;
- b) Supervisión de la Zona Centro-Oriental: cubre los Departamentos de Cabañas, Cuscatlán, San Vicente y La Paz;
- c) Dos Supervisores para atender casos especiales interpuestos por los sindicatos o por los propios trabajadores de los Municipios de San Salvador, Mejicanos, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Soyapango, Ilopango, San Marcos y Antigua Cuscatlán;
- d) Supervisión para inspecciones de oficio en el sector oriente de la ciudad capital;
- e) Supervisión para inspecciones de oficio en el sector poniente de la misma ciudad.

El Departamento Nacional de Inspección Agropecuaria cuenta para la Zona Central, con dos supervisiones.

Cada Departamento tiene adscrita, en las tres zonas geográficas primarias, una Oficina de Registro, que tiene por finalidad la inscripción de establecimientos donde existe relación laboral.

Todos los organismos de la Inspección General de Trabajo citados, mantienen una estrecha coordinación con otras dependencias no sólo dentro del mismo Ministerio sino que aun fuera de él. Esto permite el intercambio de informaciones sobre muchos aspectos del trabajo y evita la duplicidad de investigaciones con el mismo propósito.

Para un desarrollo ordenado de las labores, el Director, juntamente con todos los funcionarios de la Inspección General de Trabajo, deben planificar la forma en que todas y cada una de las oficinas a su cargo, se encaminan en la realización de los objetivos propuestos, verificando y evaluando sobre la marcha la parte que le corresponde a cada quien. La planificación de las inspecciones de trabajo debe tener su base en los centros de establecimientos comerciales, industriales, de servicios y agropecuarios; en la capacidad de los establecimientos de acuerdo al número de trabajadores; en el número de personal que tiene asignado cada oficina y zona de la República; la frecuencia con que deben practicar inspecciones en cada centro de trabajo y el número de visitas que mensual y anualmente se han realizado en años anteriores, para acoplar las que se deben realizar en el presente año. También debe servir de referencia para planificar, además de los censos de establecimientos, las copias de solicitudes para siembra de productos agrícolas como el algodón, que anualmente hace el Ministerio de Agricultura y Ganadería, así como las guías de establecimientos de algunas instituciones autónomas y semiautónomas y entidades empresariales.

2.2 LOS INSPECTORES DE TRABAJO.

Referirse al recurso humano de que se dispone para ejecutar la función de garantizar el cumplimiento de la norma por patronos y trabajadores, es tocar el aspecto medular que hace la diferencia entre que la ley laboral se respete, o que ésta sólo sea una declaración de propósitos. Podrán existir buenas leyes laborales, buena organización administrativa, buenos procedimientos y técnicas, pero si no tenemos la persona adecuada y competente para realizar las operaciones de campo de nada servirá todo lo demás.

El Inspector de Trabajo es en este sentido, la piedra angular del andamiaje legal y administrativo que se construye para velar porque el Código de Trabajo se cumpla. ¹

El prestigio del servicio de Inspección del Trabajo ante patronos, trabajadores, sindicatos y público en general, depende en gran parte de esa persona que investida de autoridad entra a diario en contacto directo con los problemas que derivan de la actividad productiva de un país.

¿Cuáles son las bases para un estatuto relativo a la labor de un Inspector de Trabajo?. He aquí lo que de entrada dice la Organización Internacional del Trabajo, en su texto "Guía para Inspectores del Trabajo", al referirse al punto "Personal de Inspección"²

¹ Guillermo Cabanellas, en su obra *Compendio de Derecho Laboral*, Tomo II, Página 756, alude a una frase de VIVIANI, quien fue -- Ministro francés del Trabajo, que señalaba que "una ley del trabajo es lo que son los inspectores encargados de aplicarla".

² Pag. 9. *Guía para Inspectores del Trabajo*. Organización Internacional del Trabajo O.I.T. 1961.

"La correcta ejecución del trabajo confiado a los inspectores depende, en gran medida, de su imparcialidad, autoridad personal e independencia de cualquier influencia exterior indebida. Es necesario, por lo tanto, ofrecer a los inspectores condiciones de empleo dignas de la importancia social de su misión y destinadas a proteger su situación en todos los aspectos.

El servicio de inspección no puede gozar de la autoridad - que necesita a menos que las condiciones de empleo garanticen a los inspectores un cierto mínimo de seguridad y una posición social que les haga inmunes a toda influencia que pueda comprometer su imparcialidad. Igualmente, los inspectores de trabajo no pueden desempeñar sus funciones con independencia e imparcialidad si su mantenimiento en servicio depende de influencias políticas o de consideraciones personales. Por lo tanto, es necesario garantizar a los Inspectores estabilidad en el empleo y remuneración equitativa. -- Solamente si se prevén dichas condiciones se podrán atraer al servicio de inspección candidatos convenientes. A este respecto, el artículo 6 del Convenio sobre la inspección del trabajo, de 1947, especifica que: "El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y les independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida".

En El Salvador, preocupa que se haya descuidado por mucho tiempo la debida selección y entrenamiento de los Inspectores de Trabajo. Decir ésto, no es nada nuevo. En 1966, en la tesis "La Inspección del Trabajo", del doctor Luis Fernando Olmedo, ya se señalaba este problema. El ex funcionario de la Secretaría de Trabajo, textualmente dice: "En nuestro país se han observado los prin-

cipios señalados para la debida selección y entrenamiento de los inspectores de trabajo; pero en algunas épocas, sobre todo bajo los regímenes de facto que ejercieron el gobierno en años recientes, se hicieron nombramientos sin reparar en los requisitos necesarios, obteniéndose los resultados que lógicamente cabía esperar. Podemos afirmar que existe en El Salvador experiencia positiva y negativa, en cuanto a la selección apropiada de candidatos a inspectores de trabajo. ¹

Casi diez años más tarde, en 1975, en otra tesis doctoral denominada "El Cumplimiento de las Normas Laborales a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social", del doctor Abelardo Chávez Martínez, en la parte relativa a las conclusiones, se lee, entre otras recomendaciones, ² las siguientes: "III) Que los encargados de hacer las inspecciones deben ser funcionarios públicos bien adiestrados y seleccionados; los que deben estar garantizados en sus empleos en lo que se refiere a su permanencia, libres de cualquier influencia política, para lo cual debe restaurarse la situación jurídica que garantice esos derechos y mejorar sustancialmente su situación económica.- IV.- Los funcionarios encargados directamente de vigilar el cumplimiento de la Ley laboral deben ser rigurosamente seleccionados, deben hacer un examen sobre su capacidad técnica, deben reunir un elevado nivel de educación relativa a la función que realizarán, excelentes cualidades morales, buenas costumbres, rectitud, también deben poseer cualidades externas como la buena presentación personal, suavidad en el trato, que les permitan ser respetados por patronos o trabajadores, pero no debemos olvidar que tienen que estar bien remunerados".

¹ Pág. 33. Tesis "La Inspección del Trabajo".
Doctor Luis Fernando Olmedo

² Págs. 127 y 128. Tesis "El cumplimiento de las normas laborales a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social". Doctor Abelardo Chávez Martínez.

Ahora, en 1985, después de otros diez años, la previsión - por seleccionar y preparar verdaderos inspectores de trabajo no ha cobrado la importancia que amerita, quizá porque persevera aún mucho del viejo marco estructural donde se inserta la administración de importantes servicios estatales; y aun, cuando es razonable suponer que esta situación no puede cambiar de la noche a la mañana, constituye una responsabilidad ineludible señalarlo, aprovechando la altura académica a que se somete la discusión de los puntos de - vista en este tipo de trabajos.

Hay toda una serie de criterios por considerar, en la selec ción de la persona que se desempeñará como inspector de trabajo. La ley señala que éste debe ser salvadoreño, mayor de 21 años; de honorabilidad reconocida y de conocimientos suficiente en materia de legislación de trabajo, previsión y seguridad social; y, haber aprobado el examen de admisión sobre suficiencia y cultura general, previa opción del cargo. Debe advertirse, que en nuestro medio se emplean indistintamente personas de ambos sexos, no existiendo en este sentido ninguna discriminación en la selección de personal.

Sin embargo, se descuidan muchos otros factores importan- tes, como por ejemplo. buscar una persona familiarizada con la vida campesina cuando se trate de emplear inspectores agrícolas. Es ló- gico suponer, que quien ha vivido todo el tiempo en la ciudad, ten- drá mayores dificultades para examinar las condiciones de trabajo en el campo. No obstante, en muy contadas ocasiones se ha reflexio- nado sobre esto, ubicando con frecuencia como inspectores de traba- jo agrícolas, a personas que sólo conocen de los productos agrope- cuarios en el plato de su mesa.

Una práctica que afortunadamente no se ha perdido todavía en nuestro medio, es el realizar el curso de adiestramiento previo para inspectores de trabajo, Todo inspector de nuevo ingreso, tie-

ne que pasar por este curso que versa principalmente en el conocimiento del Código de Trabajo y demás normas de aplicación laboral. También se hace mucho hincapié en las técnicas y métodos de inspección, rindiendo durante el curso tres pruebas de conocimientos cuyo resultado debe ser satisfactorio para poder entrar al ejercicio del cargo. Una vez finalizado el curso, el inspector se inicia en la práctica de las visitas a los centros de trabajo acompañado de un compañero de mayor experiencia, quien le da las indicaciones pertinentes y le resuelve las dudas que pueden surgir en el desarrollo de su labor.

Actualmente hay noventa y seis plazas de inspectores de trabajo en todo el país. Muchas de estas plazas son desempeñadas por estudiantes o egresados de las Escuelas de Leyes, porque todavía se mantiene la política de dar preferencia a estos, por sus amplios conocimientos sobre el Derecho Laboral. Empero, esta estrategia ha sido criticada por muchos entendidos de la materia, en vista de que el estudiante, el egresado, o el abogado, no pretenden hacer Carrera Administrativa de esa labor, considerándola transitoria o pasajera, mientras no culminen su propósito de ejercer liberalmente la carrera del Derecho. El otro problema serio con los estudiantes universitarios, son los horarios de clase, que muchas veces interfieren con sus jornadas de labores, restándole al trabajo valioso tiempo. Sin dejar de considerar lo que tienen de validez esos argumentos, lo cierto es que el nivel de Educación Superior fija una calificación deseable en la persona que desempeña la delicada misión de vigilar el cumplimiento de la Ley, además de que capacita mejor en el análisis de los problemas sociales y en el conocimiento jurídico.

Respecto de las obligaciones y prohibiciones que tiene el personal de la Inspección del Trabajo, nos permitiremos agruparlas

para su estudio en tres apartados.

A.- Los arts. 43 y 44 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, literales a), disponen que un Inspector de Trabajo debe guardar secreto sobre los hechos de que tenga conocimiento con motivo del ejercicio de su cargo; y, tiene prohibido divulgar los datos que obtenga en ocasión del desempeño de sus funciones.

Lo antes prescrito, ya sea como obligación o prohibición, es relevante tomando en consideración que ejerciendo autoridad tienen acceso a una serie de documentación que por ley, un patrono está obligado a exhibir. Muchas personas suelen solicitar equivocadamente certificaciones de los informes o actas que los inspectores rinden, lo que procede declararse sin lugar en base a lo que prescriben las disposiciones que se citan. De todas maneras, hay que recordar a este respecto, que el Código de Trabajo en su art. 597, prescribe que las actas, informes y diligencias practicadas por la Inspección General de Trabajo, salvo las excepciones legales, no tendrán validez en los juicios y conflictos laborales.

La pretensión no mal intencionada, pero completamente fuera de lugar, de algunas asociaciones profesionales, de obtener del inspector de trabajo datos relativos a la situación financiera de una empresa, cae dentro de estas obligaciones y prohibiciones, no importa cual sea el origen de una queja laboral. En varias oportunidades, ignorando lo que expresamente dice la ley, se ha presionado a inspectores de trabajo para que éstos den a conocer detalles sobre procesos industriales, uso de materias primas, organización y métodos de operación, manejo de máquinas especiales, situación de mercado, etc.

A veces, por ejemplo, investigándose una suspensión colectiva de labores por falta de materia prima, se ha solicitado del inspector de trabajo, que éste dé un detalle pormenorizado del suministro, existencia y manejo de la materia prima que una empresa procesa, a pretexto que es parte de lo que la Autoridad debe hacer saber a los trabajadores para concluir si es justa o no la suspensión que los afecta. Si el Inspector de Trabajo titubea, y no tiene claras las prohibiciones que le impone la ley, y divulga lo que debe de mantener como secreto, puede situarse en el ámbito delictivo, a tenor de lo que dispone el art. 435 del Código Penal Vigente, que dice así:

"Revelación y Divulgación de Secretos Oficiales"

Art. 435.- El funcionario o empleado público que revelare o divulgare hechos, actuaciones o documentos que deben permanecer secretos o facilitare de alguna manera el conocimiento de los mismos, será sancionado con prisión de seis meses a tres años.

Si de la revelación o divulgación resultare grave daño a los intereses del Estado, la sanción podrá aumentarse hasta en una tercera parte del máximo señalado".

Demás estará decir, que el secreto de las actuaciones de la Inspección del Trabajo tiene variadas implicaciones, y resulta mejor pecar por el celo de guardar un dato, que desbordarse en infidencias involuntarias y correr el riesgo de causar daños innecesarios. Por ejemplo, un silencio prudente en cuanto al origen de una queja, puede evitar la represalia sobre los denunciantes y significar la distinción entre tener un trabajo, o estar en una situación de despido.

B) La obligación de cerciorarse cuidadosamente de los datos, hechos y circunstancias que investigue el Inspector de Traba-

jo, ajustando sus opiniones, actas o informes a la verdad y a lo dispuesto por las leyes, (Art. 43, literal c), de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, tiene estrecha correspondencia con la prohibición de asentar hechos falsos en las actas que levante o informes que rinda. (Art. 44, literal b), de la citada Ley Orgánica.

¿Cuál es el efecto jurídico de fondo, que produce no ajustarse a lo prescrito por las citadas obligaciones y prohibiciones?. En el mismo instrumento legal, hay una presunción de certeza muy importante para las actas e informes de los Supervisores e Inspectores de Trabajo. Lo que en ellos se diga, al tenor de lo prescrito por el art. 41, inciso 1º., de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo, se tendrá como relación exacta y verdadera, en tanto no se demuestre su inexactitud, falsedad o parcialidad. En igual forma, se dispone para los formularios debidamente autorizados y usado por dichas autoridades, según lo regula el inciso 2º. del precepto que se comenta.

Si un informe adolece de inexactitud, porque el Inspector no relacionó cuidadosamente los detalles y circunstancias que rodean un caso, o asentó hechos falsos, y se llegare a establecer en autos lo uno o lo otro, o ambos a la vez, la presunción de fe juris tantum no opera y no puede puntualizarse nada que derive de los hechos falsos o mal apreciados.

Un serio problema, constituye la ligereza con que algunos Inspectores de Trabajo asientan en sus informes, lo relativo a la existencia de una sociedad que actúa como patrono y la representación legal de la misma. El Art. 631 del Código de Trabajo, nos dice, que esa existencia y representación legal se tendrá por probada con sólo que manifieste el Inspector de Trabajo, salvo la prue-

ba contraria por medio de los documentos respectivos. En un sinnú-
mero de veces, esta presunción es desaprovechada porque la persona
encargada de la respectiva investigación no tiene cuidado en obte-
ner la información correcta, viniéndose al suelo todo el procedi-
miento cuando el supuesto infractor demuestra que el nombre de la
sociedad o del representante legal de la misma es distinto.

C.- Aunque la conducta como tema valorativo, desborda los
propósitos de este trabajo, valga la pena un comentario sobre la na-
turaleza ética de las siguientes obligaciones y prohibiciones.

Obligaciones:

- Desempeñar las comisiones con diligencia y eficiencia;
- Guardar la debida consideración a patronos y trabajadores y obser-
var buena conducta en el desempeño de sus funciones; y
- Desarrollar sus actividades con la imparcialidad, dignidad y deco-
ro propias de su cargo.

Prohibiciones:

- Aceptar dádivas de los patronos o de los trabajadores; y,
- Extralimitarse en el desempeño de sus funciones.

La integridad, la aplicación al trabajo, la sensibilidad,
la afabilidad en el trato, no son atributos que resaltan en un exa-
men de conocimientos para juzgar la calificación de un Inspector de
Trabajo. Sólo en el contacto directo con él, se pueden apreciar
las aptitudes que tenga para desempeñar a cabalidad sus funciones;
esas cualidades personales y el profesionalismo, que en algunas -
partes del mundo lo convierten en un funcionario de "élite". Un -
buen Inspector de Trabajo es siempre oportuno en sus intervenciones
y nunca trata de imponer sus opiniones personales. Sin desplantes,
estudia los problemas laborales en el lugar mismo en que se plan-
tean, sin prejuicios de ninguna índole, y tan detenidamente como

sea de desear. Es conocedor de la naturaleza humana y del marco de fuerzas en que se originan las diferencias laborales. Se sostiene con firmeza en sus decisiones y jamás destruye su autoridad moral aceptando ofrecimientos de regalos o servicios, ni mucho menos dádivas monetarias.

Sobre este tópicó, hay mucho que decir, respecto a la realidad salvadoreña, donde la dinámica del conflicto estructural cobra vida en los problemas de corrupción e ineficiencia administrativa. Aquí se hace necesario aclarar, que la gestión de la Inspección de Trabajo también se presta para que un usuario desahogue su resentimiento acusando de parcial, inepta o deshonesto a la Autoridad que no le resolvió favorablemente su asunto. Poniéndolo sencillo: en toda controversia por queja que se ventila en la Inspección del Trabajo, hay un ganador y un perdedor, y por alguna experiencia podemos afirmar que el perdedor jamás va a reconocer que frente a la ley su acción no tenía fundamento. Si sus pretensiones no fueron satisfechas, es que "algo" hubo de por medio; o que el Inspector tiene la costumbre de parcializar; o que, en el "mejor" de los casos, es un inepto.

De cualquier manera, si se encuentra culpable a un funcionario o empleado de la Inspección de Trabajo, de haber cometido faltas graves en el desempeño del servicio, lo conducente es sancionarlo y sentar un precedente. Empero, no obstante, que a esta clase de servidores públicos no los protege ninguna ley, ¹ el derecho constitucional de ser oídos en la defensa de sus intereses como trabajadores no puede negárseles. (Art. 11 Cn. P.).

¹ Según el art. 4 literal y) de la Ley de Servicio Civil, están excluidos de la Carrera Administrativa, y por ende de la protección de dicha Ley, los empleados, con nombramiento de Oficiales, que desempeñen funciones de supervisores e inspectores de trabajo del Departamento de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

2.3 PROCEDIMIENTOS Y TECNICAS.

De la acepción general que "Inspección" entraña como examen, observación o reconocimiento de alguien o algo, podemos inferir la naturaleza del procedimiento que lleva implícito. Mario de la Cueva, define la Inspección de Trabajo en su obra *Derecho Mexicano del Trabajo*, como "actividad" y como órgano. En el primer sentido dice que "es la actividad del Estado destinada a vigilar el cumplimiento del Derecho Protector del Trabajo".¹ El problema es que nos dice mucho sobre el destino de esa actividad, pero no nos dice en qué -- consiste esa actividad.

Una actividad es un "hacer", una idea que implica movimiento, dinámica. Los procedimientos son la metodología en que encerramos esa dinámica, a fin de orientarla mejor al propósito que nos conduce. Muchas veces se ha escuchado decir: "la Inspección del Trabajo constituye "los ojos" de las autoridades de Trabajo y Previsión Social". La noción está fundada en que la Inspección llega, -- por decirlo de una vez, al sitio donde ocurren los hechos y recoge de primera mano la impresión de lo que está pasando. Cómo ve y cómo puede ver mejor, es lo que trataremos de desarrollar en este -- apartado.

El art. 38, de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, prescribe que el Director, los Jefes de Departamento, Supervisores e Inspectores de Trabajo, podrán visitar cualquier establecimiento en horas de labor, debiendo presentar la credencial de su nombramiento si así lo solicitare el patrono o los -- trabajadores.

¹ Página 875. "Derecho Mexicano del Trabajo".
De la Cueva, Mario.

Las visitas de Inspección a que alude dicho artículo las podemos clasificar así: 1) Ordinarias o de rutina, cuando comprenden una revisión general del centro o establecimiento, procediéndose a ello de oficio, en virtud de planes de trabajo especialmente formulados; y, 2) las especiales, que pueden subdividirse así: a) Inspección por queja del o los afectados, o por sus representantes; -- b) Inspección de comprobación, o reinspección, cuando se trata de verificar el cumplimiento de una obligación laboral que previamente se ha puntualizado; y c) Inspección dirigida, cuando sólo abarca uno o varios puntos especialmente determinados, como por ejemplo, las visitas que se programan para verificar el pago correcto de los salarios mínimos en una temporada de cosechas, o el pago de los aguinaldos en el mes de diciembre.

En algunos países se da incluso un tipo de inspección de apertura, cuando un centro de trabajo inicia sus operaciones y se hace necesario indicar al empleador los libros, registros o controles que en general facilitan el examen de las condiciones de trabajo. También existe una clase de inspección especial a las plantas o talleres donde se fabrica maquinaria como calderas de vapor, para ejercer un control preventivo y verificar que las condiciones de fabricación garanticen que potencialmente su funcionamiento no constituye una fuente de riesgos profesionales.

Las inspecciones de trabajo no son improvisadas; obedecen a un plan de trabajo, cuidadosamente elaborado en base a la dimensión territorial de la jurisdicción; a la índole de la actividad ya sea ésta industrial, comercial o agrícola; al número de asalariados; a las visitas hechas con anterioridad, etc. Un método adecuado de programación consiste en elaborar un calendario, organizando los recorridos en cuanto a tiempo y lugar. Un buen directorio em-

presarial, actualizado en los detalles más relevantes, es una gran ayuda para planificar el trabajo. No obstante, cualquier plan de labores debe ser lo suficientemente flexible como para dar cabida a lo imprevisto y a los contratiempos sin que todo se transtorne.

El inspector que se prepara para salir a una visita de inspección debe reunir por adelantado diversas informaciones para saber a dónde va. El control será más simple y más breve y las informaciones más exactas, si se sabe de antemano, incluso la primera vez que va a una empresa, que "clima" reina, cuántos trabajadores tiene, si están organizados o no, cómo están las relaciones entre patrono y sindicato, qué conflictos anteceden, etc., es decir, si posee datos que en un servicio de planificación bien organizado, figuran en el fichero de empresas. Por otra parte, siempre deberá llevar a mano los formularios impresos que ordinariamente se ocupan y que en nuestro país están permitidos al tenor de lo que expresa el inciso 2º. del art. 41 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Debe advertirse, que la Inspección de Trabajo implica necesariamente desplazamiento de personal y en esto, los servicios de transporte son vitales. Por eso es bueno referir aunque sea brevemente, que los medios para que un Inspector llegue a los centros de trabajo deben estar asegurados, ya sea que lo haga en vehículo nacional o reconociéndole posteriormente los gastos de transporte urbano o interurbano en que incurra. En algunos países europeos, los servicios de inspección no cuentan con vehículos propios, pero existen concesiones con los servicios de transporte público ya sea terrestre, aéreo o fluvial, para que el personal de inspectores pueda viajar sin pagar. En El Salvador, actualmente esto constituye un problema, especialmente en el área agrícola, ya que se ha-

ce necesario llegar a las plantaciones en el interior del país y - muchas veces no hay vehículos disponibles para hacerlo, o porque - éstos no están en buenas condiciones, o porque son muy pocos.

Una vez el Inspector se encuentre en el centro de trabajo, procederá a identificarse, tal como lo prescribe la ley, con su -- respectivo carnet, extendido, sellado y firmado por el funcionario competente. El patrono que no permita la entrada de un Inspector o que impida la práctica de una inspección, se sujeta a sanciones pecuniarias. (Arts. 38 Inc. 2º.; y, 42 Nº.1, en relación con el - Art. 71, todos de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social).

Como parte de la comprobación de que se observan estrictamente las disposiciones legales, el Inspector puede interrogar al patrono, a sus representantes o al personal de la empresa, sobre cualquier asunto relativo al caso que se investiga; tales interrogatorios se harán conjunta o separadamente • en privado, si así se estima conveniente. También está facultado para pedir la presentación de los registros, planillas de salarios, constancias de pago y cualquier otro documento que le ayude a desempeñar su cometido. Sin perjuicio de lo que dispone el Art. 2 del Código de Trabajo, en cuanto a su campo de aplicación, debe quedar bien claro que hay disposición expresa para que el mismo Estado, los Municipios, las Instituciones Oficiales Autónomas y Semiautónomas, acaten lo antes dispuesto, según la letra del Art. 70 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Así como tiene sanción especialmente señalada, el impedir la entrada de un Inspector a una empresa, también la ley ha querido regular por separado la sanción en los casos siguientes: 1º) -- Cuando en cualquier forma los patronos, sus representantes o los -

trabajadores, agredieren, injuriaren o amenazaren al Director, Jefes de Departamentos, Supervisores o Inspectores, mientras éstos últimos se encontraren en el desempeño de sus funciones. 2º.) -- Cuando en el transcurso de una investigación se proporcionen datos o informes falsos a los funcionarios que antes se señalan. 3º.) -- Cuando se oculte, falsifique o altere maliciosamente los registros, planillas, recibos, documentos o constancias, que el patrono es -- obligado a llevar como medios de control del cumplimiento de sus -- obligaciones con los trabajadores. En las tres situaciones descritas, se impone la misma multa establecida en la ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que diere lugar dicha conducta.

Para conocer más del procedimiento, vamos a suponer que un Inspector de Trabajo no ha tenido problemas con la entrada a una -- empresa y ha procedido al examen de documentación e interrogatorio correspondiente. Pueden ocurrir entonces dos situaciones: 1) Que haya detectado algunas violaciones a la ley o reglamentos de traabajo, que se hace necesario puntualizar al patrono; o, 2) Que todo esté en orden y que el patrono se apegue a lo prescrito por el -- Código de Trabajo. En ambos casos, el Inspector procede a levantar su acta o informe, pormenorizando los detalles de la inspección y concluyendo en lo que fuere pertinente. En el último de los supuestos, ese informe se archiva sin mayor trámite.

Sobre los informes o actas de los Inspectores, en algunos países se acostumbra elaborarlos en el mismo centro de trabajo, al finalizar la inspección de mérito, y se requiere que esté firmada por el empleador o sus representantes, y él, o los trabajadores, o sus voceros legalmente autorizados. En nuestro país, el informe lo elabora el inspector en las oficinas de la Inspección de Trabajo y lo avala únicamente con su firma, lo que estimamos más estra

tégico tomando en cuenta las presiones a que puede estar sujeto en el centro mismo de un conflicto laboral. Puede ser, que el informe quede inserto en formularios impresos; en tal caso debe firmarlo el patrono o sus representantes al solo terminar la inspección.

Cuando el Inspector de Trabajo encuentra una anomalía lo hace constar así en su informe y procede conforme a lo prescribe el Art. 51 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que a la letra dice:

"Art. 51.- El personal de Inspección de Trabajo procurará el acatamiento voluntario de las obligaciones legales en materia de trabajo, previsión y seguridad social. Usarán para el efecto, la persuasión y las recomendaciones, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones legales pertinentes en los casos de reincidencia o negligencia".

Bajo el lineamiento de la citada disposición, el Inspector de Trabajo previene al patrono, por medio de lo que se conoce como "Esquela de Anomalías", para que en un plazo prudencial proceda a subsanar o aplicar los correctivos indicados. Por ejemplo, si se trata del despido de un directivo sindical o una mujer trabajadora en estado de preñez prescribirá el reinstalo correspondiente, usualmente en un plazo no mayor de 48 horas. Vencido el término, vendrá una reinspección para constatar si el infractor persevera en el ánimo de transgredir la norma, y si es así, pasa las diligencias a trámite de multa, procediéndose entonces a lo que señalan los Arts. 627 y siguientes del Código de Trabajo.

Lo del plazo para que se corrija lo que está al margen de la ley, es una mera discrecionalidad que ha operado y que tiene su razón de ser. La naturaleza de un problema laboral varía de una empresa a otra, y por ejemplo, cuando se puntualiza lo relativo a -

tomar ciertas medidas de seguridad e higiene ocupacional, hay que considerar muchos aspectos para precisar a un patrono a que las adopte en seguida. Hay cierto equipo de protección que significa una fuerte erogación económica, que de inmediato un mediano empresario no puede estar en condiciones de afrontar. Incluso, el pago de prestaciones de un día para otros, pueda significar un daño considerable tomando en cuenta que algunas veces no depende exactamente de la voluntad del patrono que ha infringido.

En resumen, la Inspección de Trabajo propiamente es la observación atenta y razonada de una situación de trabajo independientemente del conocimiento teórico que tenga el Inspector de los códigos y los reglamentos, así como de la amplitud de su documentación, la eficacia de la acción inspectiva dependerá la mayor parte del tiempo de su memoria visual y auditiva, de su perspicacia y de su actitud para captar el vínculo entre hechos aparentemente sin relación alguna.

La experiencia, sin duda alguna irá permitiendo elaborar estrategias según las circunstancias diarias que se le presenten a un Inspector de Trabajo, y su celo como guardián de la Ley, se irá agudizando en la medida que encuentre los caminos apropiados que la naturaleza de cada intervención demanda. La opción tan discutida, por ejemplo, de hacerse acompañar en el transcurso de una inspección de representantes patronales o sindicales, ya no constituirá motivo de fricción y se dispondrá del suficiente criterio y autoridad para sugerir lo más conveniente. Muchos detalles como el anterior, se van manejando poco a poco, hasta desarrollar un método que irá hasta personal, pero no por ello menos efectivo que las líneas generales de acción trazadas.

2.4 REGISTROS.

Es interesante observar, cómo el Código de Trabajo y la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se combinan para regular algunas obligaciones que tienen los patronos. En especial, resulta llamativo que una ley destinada a servir de marco -- funcional y organizativo de una Dependencia del Gobierno Central, sirva también al propósito de fijar obligaciones para los co-participes de la relación de trabajo. Muchos señalan, que lo correcto es sacar de esa Ley Orgánica toda una serie de disposiciones que se refieren a derechos y obligaciones de trabajadores y patronos, para incluirlas en el Código de Trabajo, en atención a que aquélla Ley es meramente administrativa y creada para el sólo efecto de organizar la prestación de un servicio público y referirlo a determinadas Unidades.

De cualquier forma, se hace necesario estudiar o examinar algunas de estas obligaciones, que la mencionada Ley y el Código de Trabajo, le impone a un patrono y que se traducen a veces en simples avisos que está obligado a verificar; en establecer o llevar controles de la situación laboral; o asentar en un registro -- especial el centro de trabajo, detallando el nombre del establecimiento y su propietario; la dirección postal de ambos; y el activo del centro de trabajo.

Como ejemplo de los avisos, que de conformidad a la ley un patrono tiene que verificar, mencionaremos los siguientes:

- El ingreso o retiro de los trabajadores permanentes; del aumento o disminución de sueldos, del cambio de cargos que desempeñen y el descanso por vacaciones, tdo dentro de los tres días siguientes al hecho que dé motivo a ello.

- Egresos totales que haya tenido por concepto de salarios y los nombres, apellidos, edad, nacionalidad y sexo de sus trabajadores, en el año calendario anterior, debiendo rendir el aviso dentro de los tres primeros meses de cada año.
- Los riesgos profesionales ocurridos en las empresas, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que ocurrió el accidente o de la primera constatación médica de la enfermedad. En este caso, el aviso de mérito se dará en los formularios que proporcionará la Dirección General de Previsión Social y deberá presentarse a las oficinas de la misma o a la Alcaldía Municipal de la jurisdicción en que esté ubicada la empresa, quien lo remitirá inmediatamente a dicha Dirección General.
- La designación del apoderado y copia del poder respectivo, cuando personas naturales o los representantes de personas colectivas o jurídicas, deseen ausentarse del país.
- El aviso a la Inspección General de Trabajo, dentro de los tres días siguientes al de la negativa del trabajador, cuando éste, sin justa causa, se niegue a someterse a los tratamientos médicos y quirúrgicos necesarios para su curación y restablecimiento en caso de incapacidad temporal por riesgo profesional.

También se podría clasificar como aviso, el que da el patrono a sus trabajadores, en el caso de la sustitución patronal; sólo que en este caso, la Inspección General de Trabajo, actúa únicamente como intermediaria.

En cuanto a los controles, algunos sitúan las planillas y recibos de pago de salarios y de prestaciones; las tarjetas en los marcadores de entrada y salida; los formularios donde consta el rendimiento de cada trabajador, etc.; en base, a que toda esta documentación tiene por objeto dejar constancia escrita del cumpli-

miento de las obligaciones y derechos establecidas a favor de los trabajadores.

En El Salvador, como en otros países se encuentra establecido cierto tipo de control donde se detalla cada una de las visitas de los Inspectores de Trabajo a la empresa. Este Registro de Visitas que debe llevar el patrono, conforma un control que facilita el seguimiento que requieren las condiciones de trabajo, muy especialmente en materia de seguridad e higiene. Un Inspector que llega a un centro de trabajo, pide este Registro y de su análisis puede hacerse una idea de la frecuencia con que se dan problemas laborales y en qué área se repiten; de lo que recomendó el compañero que visitó antes la empresa y si se cumplió con las prevenciones que puntualizara; dónde se centra más el número de quejas y sobre que punto versa la mayoría, etc. El Registro o control debe llevarse como medio de comprobación de que su contenido está avalado por el Inspector de Trabajo antes de retirarse del establecimiento, en el que constarán el nombre del mismo, la fecha de la visita, el objeto de la misma y la firma del Inspector.

Otros controles que vale la pena mencionar son los relacionados con los trabajadores a domicilio, conforme lo dispone el Art. 66 del Código de Trabajo; y el control para trabajadores menores de 18 años de edad, en el que aparezca la fecha de nacimiento, la clase de trabajo convenido, el horario de trabajo y el salario pactado, todo conforme lo dispone el Art. 98 del Código citado.

Por último, se ha dejado el importante punto de los registros de empresas, que cobra relevancia a la luz de lo que disponen los Arts. 454 y 631 del Código de Trabajo, en lo relativo a la existencia de las sociedades y a la representación legal de las mismas.

El Art. 454, porque nos fija importantes guías a seguir en materia de procedimientos judiciales; y el Art. 631, porque regula una presunción que facilita la consecución del trámite administrativo para imponer sanciones.

Todos sabemos el conocido problema que hay en el país, para acertar en cuanto a los datos del nombre de una sociedad, el de sus representantes legales o el del domicilio de aquélla. Con mucha frecuencia los trabajadores se quejan de que no se le da cumplimiento a la obligación que prescribe el Art. 455 del Código de Trabajo, que dice: "Las personas jurídicas están obligadas a fijar en lugar visible del local de la empresa, establecimiento o centro de trabajo, un cartel contentivo de los nombres de los directivos de las mismas, con indicación de quién o quiénes tienen la representación legal".

Estas dificultades están resueltas, en parte, con lo que dispone el Art. 454 del Código de Trabajo, vigente. En materia judicial, la persona que a la fecha de la demanda, apareciere inscrita en el Registro de Comercio como representante de una sociedad mercantil, será con quien se entenderá aquélla, sin perjuicio de que el verdadero representante, caso de no ser aquél, pueda apersonarse en cualquier estado de la causa sin poder hacerle retroceder ni invalidarla por ese motivo. Otra ventaja es que si una persona jurídica es titular del centro de trabajo donde se prestan o hayan prestado sus servicios con motivo de los cuales se entable una demanda, será suficiente que ésta contenga la identificación de dicho centro, para que se entienda incoxada contra aquélla y, además, contra el representante patronal que en ella se nomine.

Como si lo anterior no fuese suficiente, de conformidad a las disposiciones vigentes sobre la materia, corresponde a la perso

na jurídica y al representante patronal demandado, acreditar la existencia de la sociedad y la personería de su representante legal. Si esto no fuere así, no se invalidará el proceso de ley; y según el mérito de las pruebas aportadas, acreditada que sea la calidad del representante patronal, el Juez pronunciará la sentencia que corresponda, refiriéndola, tanto a la persona jurídica demandada con la identificación que de ella aparezca en el juicio, como al representante patronal acreditado.

Lo llamativo sobre este aspecto de los trámites judiciales, lo constituye las tres situaciones que a continuación se mencionan:

1º.) Que si llegado el momento de ejecutarse una sentencia en un juicio laboral, resultare que la persona jurídica no tiene la razón social, denominación o nombre comercial que en aquella se le diere, el embargo se trabará en los bienes del centro de trabajo en que exista o hubiere existido la relación laboral de que se trate, y en subsidio, en los bienes propios del representante patronal.

2º.) La demanda contra una sociedad que hace las veces de patrono, podrá entablarse contra cualquiera de sus miembros directivos como representantes de aquélla, cuando la elección o el nombramiento de su representante no está sujeta a inscripción en un registro público, sin perjuicio de que el verdadero representante pueda apersonarse en cualquier estado del juicio sin poderlo hacer retroceder ni invalidar por este motivo.

3º.) Las certificaciones que extienda el Inspector General de Trabajo, de los asientos del registro que por ley debe llevar dicha dependencia, harán fe en los juicios de trabajo sobre la personería de los representantes legales de las sociedades.

Como podemos observar, la Ley ha tratado de cubrir al trabajador a fin de que su acción judicial sea precisa y la reivindi-

cación de su derecho sea efectiva. A ello quizá se debe la severidad con que se sancione al patrono, cuando deja de cumplir con la obligación de inscribir un centro de trabajo en el registro que para los efectos lleva la oficina de la respectiva Zona de la Inspección General de Trabajo. Según la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la inscripción deben solicitarla los interesados, por escrito, dentro de los sesenta días de fundado el establecimiento o centro de trabajo, y deberá contener el nombre del establecimiento o empresa; nombre del propietario; nombre del representante legal de la sociedad propietaria cuando proceda; dirección postal del centro o establecimiento y de las personas a que se refieren los datos anteriores; Departamento, Municipio, Cantón; activo del establecimiento o centro de trabajo; Juzgado,¹ número de la inscripción y del libro del Registro de Comercio, de la escritura de constitución de la sociedad y de la credencial del representante legal de la misma, en los casos en que así lo requiera la ley.

Todo cambio que posteriormente se haga a los datos a que nos referimos en el párrafo anterior, deberá informarse inmediatamente a la respectiva oficina de zona de la Inspección General de Trabajo. Dentro de lo dispuesto, quedan incluidos quienes a título oneroso o gratuito y en calidad de arrendatarios, comodatarios, etc., tuvieren a su cargo establecimientos o centros de trabajo.

La falta de inscripción de un centro o establecimiento de trabajo, da lugar al cierre del mismo mientras no se cumpla con tal requisito, sanción que llevará a cabo el Jefe de Departamento respectivo de la Inspección General de Trabajo, poniendo sellos a la

¹ Antes los Juzgados de lo Civil llevaban el registro de inscripción de las sociedades mercantiles. Hoy existe el Registro de Comercio.
Ver Arts. 456 y siguientes del Código de Comercio.

entrada de los establecimientos, requiriendo el auxilio de la fuerza pública si fuere necesario. Para proceder a imponer esta sanción se siguen los trámites señalados en los Arts. 628 y siguientes del Código de Trabajo.

Estimamos respecto del cierre de un centro de trabajo, que la ley podría ofrecer también la alternativa de una sanción pecuniaria, ya que en la práctica es más fácil proceder a verificarla, -- que tomando por la vía del cierre, el cual ofrece toda una serie de inconvenientes legales.

2.5 SANCIONES.

El Código de Trabajo en El Salvador, se compone de cinco -- Libros, y uno de ellos, el quinto y último denominado DISPOSICIONES FINALES, se compone de dos Capítulos. El primero de ellos se titula DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y DEL PROCEDIMIENTO PARA IMPONERLAS; que a su vez, tiene dos Secciones: la primera, se refiere a las INFRACCIONES DE LOS SINDICATOS: y la segunda, con el título OTRAS INFRACCIONES, comprende lo relativo a las violaciones al Código de Trabajo, las sanciones a que se sujetan éstas últimas y al procedimiento para imponerlas.

La Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, fija también sanciones pecuniarias para las infracciones a dicha Ley, y de conformidad a lo que dispone en su Art. 72 Inc. 2º, el procedimiento a seguir para aplicarlas, será el que está consignado en Art. 627 y siguientes del Código de Trabajo vigente. ¹

¹ La Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en su Art. 72 hace la remisión a los Arts. 476 y siguientes del Código de Trabajo, porque se refiere al Código anterior ya derogado. Como esta Ley no se ha reformado, desde que se dió en el año de 1963, todavía conserva relaciones con el Código de Trabajo de -- de aquella época.

Los Arts. 18 del Convenio N^o. 81, "SOBRE LA INSPECCION DEL TRABAJO EN LA INDUSTRIA Y EL COMERCIO"; y 24 del Convenio N^o.129, "SOBRE LA INSPECCION DEL TRABAJO EN LA AGRICULTURA", ambos de la O.I.T., consignan el principio siguiente: "La legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que deberán ser efectivamente aplicadas, para los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores de trabajo."

Casi todos los países del mundo, independientemente del sistema político y judicial, ocupan la sanción como una medida para desalentar las transgresiones a las leyes que organizan el trabajo en un marco de justicia, seguridad y rendimiento. Esta sanción es casi siempre pecuniaria y su monto varía de un lugar a otro, existiendo sobre esto una permanente discusión. ²

El libro "LA INSPECCION DEL TRABAJO. MISION. METODOS", de la O.I.T., al referirse específicamente al aspecto de las cuantías de las multas, nos dice:

"De hecho, todas las legislaciones relativas a las cuestiones de trabajo establecen sanciones en caso de violación de sus disposiciones, pero con demasiada frecuencia esas sanciones no son "adecuadas". Las multas son a veces tan módicas que no incitan al empleador, por ejemplo, a adoptar costosas medidas de higiene y de --

² La Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, contempla también como sanción el cierre de empresa por falta de inscripción de un establecimiento de trabajo en el registro correspondiente (Art. 48 Inc. 6^o.); o el cierre de todos o algunos de los locales de una empresa, por razones de seguridad e higiene; o puede prohibirse el uso de determinado equipo, herramientas y maquinarias cuando ofrezcan peligro para la vida, la integridad, la salud de los trabajadores. (Art.58). En el primer caso de cierre, las autoridades competentes para imponer la sanción son los Jefes de Departamento respectivo, siguiendo el trámite que señalan los Arts. 627 y siguientes del Código de Trabajo; en los últimos dos casos, el trámite se sigue ante el propio Inspector General de Trabajo.

seguridad cuando le resulta más económico pagar la multa; aquí es - donde la publicidad que se da a la sentencia de condena de la empresa -publicación en la prensa local, fijación de carteles en la puerta de la empresa- servirá mucho más que la sanción monetaria para pro- ducir el efecto represivo que se quería alcanzar con el enjuicia- miento."

En El Salvador, la cuantía de una multa impuesta por las Au toridades de Trabajo, generalmente oscila entre un mínimo y un máxi mo. El Código de Trabajo en su Art. 627, refiere "una multa hasta de \$500.00 por cada violación". La Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, cuando se remite a infracciones que no estuvieren especialmente sancionadas en dicha Ley, dice que la mul- ta podrá ser "entre \$10.00 y \$200.00"; y cuando en forma singular consigna una multa, lo hace también siguiendo el criterio de un mí- nimo y un máximo. Para moverse en esa escala, la citada Ley Orgáni ca dice en su Art. 72, Inc. 1º.: "Las multas establecidas por esta Ley, serán apreciadas prudencialmente según la capacidad económica del infractor, la gravedad de la falta cometida y la reincidencia, sin perjuicio de la obligación de cumplir con la norma infringida". El Código de Trabajo, hace lo propio en el Inc. 2º. del Art. 627, que a la letra dice: "Para calcular la cuantía de la multa se toma rá en cuenta la gravedad de la infracción y la capacidad económica del infractor".

En la práctica se cuestiona bastante la actual cuantía de esas multas y se hace gravitar sobre ese punto muchos males que - aquejan a las relaciones obrero patronales. Nosotros creemos que eso no es lo fundamental, porque bastaría entonces que se reforme la ley y se aumente la multa para suponer resueltos todos los pro- blemas conflictivos que surgen en las relaciones de trabajo. Lo -

cierto es que conviene mejor clarificar la aplicación de los actuales criterios legales para imponer cualquier sanción pecuniaria. Por ejemplo, si se aprecia la infracción de no pagar los salarios mínimos en una finca de café, separando el caso de cada trabajador y de cada período de pago de salarios infringidos, la multa puede resultar bastante efectiva y preocupar a un patrono transgresor. Poniendo para el caso una plantación con cien cortadores, a los que se les haya dejado de cancelar el salario mínimo correcto durante un período de pago, la multa por cada trabajador individualmente considerado podría fijarse en X colones, tomando en cuenta lo que se le adeuda. Esto lo multiplicamos por cien y por el número de períodos de pago de salarios en que se repita, y ya veremos si la multa así calculada no desalienta para volver a incurrir en la misma infracción.

Hay un sector reticente a aceptar la tesis enunciada en el párrafo anterior, y sostiene que un caso como el citado, sólo da lugar a una multa y nunca a fraccionarla.¹ La equivocación estriba en que jamás se ha entendido que una multa se puede fraccionar. No es posible decir, que un patrono sólo ha incumplido tres cuartas partes de la respectiva obligación establecida en el Código de Tra-

¹ Este punto ya no debería de originar discusión, sobre todo por la importante jurisprudencia que recién ha sentado la Corte -- Suprema de Justicia. Con fecha veinticinco de mayo de mil novecientos ochenta y cinco, el Máximo Tribunal de Justicia en el país, emitió una sentencia en un Juicio Contencioso Administrativo, donde no deja lugar a dudas en cuanto al criterio que debe privar. En uno de los considerandos del citado fallo, se lee lo siguiente: "Como la infracción señalada se ha materializado no sólo con relación a un contrato individual de trabajo, sino con relación a varios trabajadores, y en consecuencia a varios contratos individuales de trabajo es procedente sancionar en forma autónoma cada una de dichas infracciones, porque, para el caso de trabajadores agropecuarios eventuales, cada trabajador labora en virtud de un contrato individual de trabajo".

bajo, porque de sus cien trabajadores sólo les pagó a veinticinco. Cada contrato individual de trabajo es una fuente de obligaciones por separado, y cada violación a esa fuente configura una sola infracción y como consecuencia una sola multa.

Pasando a una situación distinta a todos los problemas que nos acarrea la cuantía de una multa, en el procedimiento para imponerla podemos distinguir con claridad dos sujetos. Por un lado el Estado, como ente público preocupado por mantener el imperio de la Ley, y por otro, el supuesto infractor que dentro de ese procedimiento, hace uso de su derecho de audiencia, para demostrar que no existió la violación a la norma que se le imputa. Debe quedar bien claro que la naturaleza de este trámite es totalmente distinto a un juicio, donde un Juez o Tribunal declara derechos a favor de una de las partes que en él intervienen.

En las diligencias de multa que se siguen en la Inspección de Trabajo, jamás se va a constituir un derecho por declaratoria expresa, y como consecuencia, no se puede resolver sobre la extinción del medio legal de pedir en juicio ese derecho. La inspección determina que la obligación, para el caso, de pagar salarios, consignada en la norma, se irrespetó, y por lo tanto, se evadió la ley, pero no da por establecido particularmente, como lo haría un Juez de lo Laboral, que A. está en deberle salarios a B.- Debido a esto último, queda bien definido que la prescripción no tiene nada que ver en este tipo de trámites administrativos. Queda claro también, que independientemente de llegar a fijar o no una multa, las acciones legales para que el afectado reclame judicialmente su derecho quedan completamente libres. El Art. 627, Inc. 1º., del Código de Trabajo nos habla de incurrir en multa "sin que por ello deje de cumplirse con la norma infringida"; y de igual manera, lo hace el

Art. 72, de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social cuando dice: "sin perjuicio de la obligación de cumplir con la norma infringida".

Los intereses del Estado, en el trámite de multa están representados según sea el caso, por el Jefe del Departamento respectivo de la Inspección General de Trabajo, que son los funcionarios encargados de fallar en primera instancia. ¹

Según el Art. 627 del Código de Trabajo, los aludidos funcionarios conocen de las infracciones a lo dispuesto en los Libros I, II y III de dicho Código, cuyos Títulos en su orden corresponden a DERECHO INDIVIDUAL DE TRABAJO; DERECHO COLECTIVO DE TRABAJO; y PREVISION Y SEGURIDAD SOCIAL. Esto no es del todo cierto, pues aún en el Libro IV del citado Código, DERECHO PROCESAL DE TRABAJO, se encuentran otras multas que debe imponer la Inspección de Trabajo, tal es el caso por ejemplo, del Art. 489, cuando en el conflicto colectivo de carácter económico no se da respuesta a la solicitud de negociación en el plazo legal.

La Inspección de Trabajo, da la impresión de ser en nuestro país un organismo que centraliza la actividad punitiva en materia laboral, y así se comprende cuando interviene en una diversidad de situaciones, como en el funcionamiento de agencias privadas de colocación, que están prohibidas y sancionadas por la Ley; como la multa a que se refiere el Art. 251 del Código de Trabajo, cuando el patrono perturba el derecho de asociación profesional despidien

¹

Conforme lo dispone el Art. 14 de la Constitución Política vigente, la autoridad administrativa podrá sancionar mediante resolución o sentencia y previo el juicio correspondiente, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con -- arresto hasta por quince días O CON MULTA... (Las Mayúsculas son nuestras).

do trabajadores sindicalizados; y así, varios otros casos. De la única excepción que se sabe, es de la multa a que se refiere el -- Art. 20, de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, cuando la Dirección General de Trabajo impone una sanción económica porque el citado a una intervención conciliatoria no asiste a la segunda audiencia sin justa causa. Muchos advierten que en rigor no es una excepción porque lo correcto es que sea la Inspección de Trabajo la que reciba el encargo de poner esta multa, ya -- que ningún funcionario de la Dirección General de Trabajo tiene competenencia legal para ello, y el Inc. 2º., Art. 72, de la mencionada Ley, ya prescribe quién conocerá y seguirá el trámite de las multas por infracciones a las obligaciones laborales. ¹

El procedimiento que sigue la Inspección de Trabajo para -- resolver si procede o no una sanción, tiene básicamente su razón -- de ser en lo siguiente: No obstante, que lo dicho por un Inspec-- tor de Trabajo en su acta o informe cobra visos de verdad, al te-- nor de la presunción contenida en el Art. 41, de la Ley Orgánica -- del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, esto puede no ser -- cierto, si se comprueba la inexactitud, parcialidad o falsedad de ese informe o acta. Porque puede ocurrir, es que se manda a oír al interesado, concediéndole el derecho de audiencia; teniéndolo --

¹ Algunos entendidos en materia administrativa, han sugerido que los Jefes de las Oficinas Regionales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, pueden poner multas por violaciones a las -- leyes laborales, aprovechando la descentralización de funciones de la ciudad capital, siempre y cuando se refieran a diligen-- cias del área de la inspección de trabajo a su cargo. La reco-- mendación tiene su base en la agilización de los servicios co-- rrespondientes, pero el problema es que el Código de Trabajo le da esa competencia únicamente a los Jefes de Departamentos y estos sólo están en las oficinas de San Salvador.

por parte en las diligencias correspondientes; abriéndolas a pruebas por cuatro días si aquél lo pidiere. La audiencia concedida se evacúa ante el Jefe de Departamento o ante el Supervisor de Zona comisionado que lo cita, en la forma que lo prescribe el Inc. 3º. del Art. 628 del Código de Trabajo. Si realmente, el supuesto violador de las leyes laborales demuestra que lo dicho por el Inspector en su informe no es cierto, es inexacto o parcial, entonces el Jefe de Departamento, resuelve absolviéndolo de la multa dentro de los dos días siguientes a la expiración del término de prueba, si lo hubiere, o dentro de los dos días siguientes a la audiencia de mérito, si no hubiere habido apertura a prueba. Si el informe queda en pie, por no haberse aportado alegatos o pruebas que nulifiquen su valor, el funcionario administrativo procede a imponer la multa. El fallo en que ésta se imponga determinará un plazo prudencial que no excederá de quince días, dentro del cual se deberá enterar su valor, el que ingresará al Fondo General del Estado. Si la parte no pagare la multa en el plazo indicado, se le apremiará para que lo haga y si el patrono fuere una sociedad, el apremio se hará efectivo en la persona o personas que tengan la representación legal de la misma. La certificación de la resolución por la cual se impone una multa, tendrá fuerza ejecutiva.

El apremio, cuya base legal se encuentra en el Art. 52 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, es un recurso sumamente discutido que ya estaba contemplado en la Ley de Inspección General de Trabajo de 1950. Muchos opinan que es inconstitucional, porque atenta contra la libertad de una persona cuyo ejercicio no puede limitarse por deudas de ningún tipo. El Código de Procedimientos Civiles, en los Arts. 301 y 361, refiere que el apremio se puede dar con el testigo que se niega a declarar

o el perito que no quiere entregar su dictamen. Es entonces que la situación de apremio se contrapone a una desobediencia o desacato a la Autoridad, y no es propiamente una deuda lo que lo origina. Esta concepción justifica su aparición en la legislación laboral salvadoreña, contribuyendo a que el Principio de Autoridad no sea burlado.

En algunos foros internacionales sobre Inspección de Trabajo, que se ha sabido de la existencia del apremio tal como lo concibe la ley nacional, ha llamado poderosamente la atención porque en ningún otro sitio existe algo semejante. Buena o mala, dentro o fuera de un marco constitucional, ésta regulación del apremio pertenece al ámbito del Derecho Positivo del Trabajo, y es una medida de la que puede y debe echar mano el funcionario, si desea ceñirse a lo que el inciso último del Art. 86 de la Constitución Política preceptúa, cuando dice: "Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la Ley".

2.6 RECURSOS

Las instancias administrativas para conocer de las infracciones de las leyes laborales, son dos: la primera, la constituye los Jefes de Departamento Nacionales de Inspección de Industria y Comercio; e Inspección Agropecuaria según sea el caso. La segunda, la constituye el Inspector General de Trabajo. De las resoluciones que den los primeros, imponiendo una multa por violaciones al Código de Trabajo, conoce en grado el último, ya sea para confirmar, modificar o revocar el fallo alzado.

Mucho se ha polémizado sobre el recurso de apelación que se le concede a un supuesto infractor en este tipo de procedimiento, -

en particular, por el interés público que está en juego de vigilar el cumplimiento de la norma. Los trabajadores manifiestan a través de sus organizaciones, que el recurso ha sido desnaturalizado y que actualmente su uso obedece a una estrategia patronal para evadir las responsabilidades legales. Se conoce que en algunos Congresos Internacionales sobre Inspección de Trabajo, se ha sugerido la medida de consignar el monto de la multa a que se condena en primera instancia, para proceder a recurrir en la instancia superior, medida que se sujetaría a los casos graves de reincidencia y que tiene que ir acompañada de una cuidadosa regulación, para evitar que se interprete como una limitante al derecho universalmente reconocido de apelar de un fallo. ¹

El Código de Trabajo en El Salvador, expedita el recurso de apelación para ante el Inspector General de Trabajo, siempre que se interpongan por escrito, dentro de los cinco días siguientes al de la respectiva notificación, término que no puede prorrogarse jamás por ningún motivo. En lo que fuere aplicable, se puede también en segunda instancia, tomar de base lo dispuesto por las normas procesales de trabajo, siempre que no contraríen la letra y espíritu de los procedimientos que consignan los Arts. 628 y siguientes del Código de Trabajo.

¹ Ernesto Krotoschin, en su obra "Tratado Práctico de Derecho del Trabajo", Pág. 886, comenta que en la ley argentina "contra la resolución condenatoria tomada por la autoridad del trabajo puede apelarse dentro de tres días, previo pago de la multa". Lo más interesante de este caso es que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con fecha 29 de diciembre de 1949, emitió una sentencia que aparece en la Revista Jurídica Argentina "La Ley", donde sostiene el criterio siguiente: "La exigencia de pago previo no implica por sí sólo desconocimiento de la garantía de la inviolabilidad de la defensa en juicio cuando ésta, por lo demás, puede ejercitarse libremente."

Media vez admitido el recurso, se emplazará al recurrente dentro de los cinco días siguientes a efecto de que pueda hacer uso de sus derechos ante la autoridad superior. Si las diligencias se hubieren abierto a pruebas en primera instancia, podrá el interesado solicitar que se abran a prueba en segunda, siempre que tal petición se realice dentro del término del emplazamiento. Siendo -- procedente, se concederá el término de pruebas por dos días perentorios. Vencido el término de pruebas en segunda instancia, cuando tuviere lugar, o el del emplazamiento cuando no procediere --- aquél, se pronunciará resolución definitiva dentro de los tres días siguientes.

De las resoluciones que emita el Inspector General de Trabajo, queda aún posibilidad de acogerse al Juicio de Amparo o al Juicio Contencioso-Administrativo, de los cuales conocen las respectivas Salas de la Corte Suprema de Justicia.

En forma muy singular, se regula por nuestras leyes, el recurso de apelación de la resolución en que la Inspección General de Trabajo ordena la clausura de locales o se manda poner fuera de uso objetos peligrosos. En este caso, el recurrente solamente tiene dos días para interponer su recurso, el cual se ciñe al procedimiento establecido para la apelación por vía administrativa en el Código de Trabajo. El funcionario que conoce en segundo grado es el Ministro de Trabajo y Previsión Social. Aquí el problema, se plantea cuando la base de la resolución de cierre o que manda poner fuera de uso equipo o maquinaria peligrosa, consiste en evitar un daño inminente para los trabajadores, y el patrono afectado recurre de la misma. En el libro "La Inspección del Trabajo. Misión. Métodos", cuando trata del recurso de apelación contra la decisión de los Inspectores de Trabajo, nos ilustra respecto a es

te punto de la manera siguiente: "No sucede lo mismo cuando las - medidas son de aplicación inmediata, y ciertas legislaciones lo especifican expresamente: en Dinamarca, el efecto del recurso deja de ser suspensivo si media peligro inminente; en Finlandia, si no se cumple la orden de interrumpir el trabajo, el inspector avisa al funcionario encargado de la ejecución de las decisiones judiciales, que toma medidas para hacer cesar inmediatamente el trabajo; en - Italia, el recurso ante el Ministro del Trabajo no es suspensivo, a menos que esté expresamente prevista la suspensión o que la disponga el Ministro; en Portugal cuando la decisión del inspector jefe tiene por objeto prevenir un peligro inminente, el recurso no tiene efecto suspensivo; en cambio, el Código del Trabajo de Zaire establece el mismo procedimiento contra las dos clases de intima--ción, con plazo o de inmediato cumplimiento, y especifica que el - recurso es suspensivo. Puesto que la intimación de efecto inmediato sirve para prevenir un peligro inminente, lo que se pretende ante todo es ganar tiempo en la aplicación de la decisión, y su propósito quedará anulado si existe un procedimiento de recurso que permita aplazar la ejecución de la orden". ¹

En El Salvador, según la Ley Orgánica del Ministerio de - Trabajo y Previsión Social, la acción de la autoridad para hacer efectivo el cierre o la prohibición de usar una máquina o equipo peligroso, se suspende por la interposición del recurso correspondiente, y esto, no es lo correcto. Habría que idear algún mecanismo para evitar que el daño acontezca, simplemente por una actitud beligerante de mediatizar el recurso y evadir lo ordenado.

¹ Pág. 64. LA INSPECCION DEL TRABAJO
MISION. METODOS
OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA. 1973.

3.- LA INSPECCION DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD E HIGIENE OCUPACIONAL.

La vigilancia de las normas de higiene y seguridad en los centros de trabajo, que desde un principio recayó en la Inspección del Trabajo, sigue siendo hoy una de sus principales funciones. En El Salvador, no por casualidad el fundamento constitucional de la Inspección del Trabajo, se encuentra después del Inciso 1º.), del Art. 44 de la Constitución Política, que literalmente dice: "La ley reglamentará las condiciones que deban reunir los talleres, fábricas y locales de trabajo".

En el mundo, sería muy largo de describir el movimiento de protección a los trabajadores contra accidentes y enfermedades profesionales. El doctor José Antonio Alfaro Castro, en su tesis doctoral "Seguridad e Higiene del Trabajo", 1972, ubica la revolución industrial que trajo aparejada la máquina en la primera mitad del siglo XIX, como el acontecimiento que impulsó el desarrollo de la seguridad e higiene ocupacional. Textualmente señala, que "el -- gran auge del maquinismo, la revolución industrial y el empleo de enormes masas de hombres y mujeres trabajadores y en menos escala menores de edad, elevaron los riesgos profesionales o infortunios laborales a cifras hasta entonces nunca alcanzadas, e hizo que se empezara a ver la necesidad de evitar o disminuir los accidentes por razones de trabajo". ¹

Según la O.I.T., fue en Alemania donde se promulgó la primera ley de responsabilidad del empleador sobre seguridad e higiene, y a partir de 1865, este ejemplo se extendió rápidamente en -

¹

Pág. 6. "Seguridad e Higiene del Trabajo".

Tesis del Doctor José Antonio Alfaro Castro 1972.

Inglaterra y los demás países de Europa. Esta ley se llamó "Ley de Indemnización Obligatoria para los Trabajadores". En América, en los Estados Unidos, la primera ley sobre indemnización del trabajador por riesgos profesionales se promulgó en 1903, pero sólo estaba dedicada a la protección de los empleados del Gobierno Federal. Inmediatamente, cada Estado de la Unión promulgó leyes y reglamentos hasta cubrir casi todas las actividades del territorio. ¹

El grueso de la legislación salvadoreña sobre esta materia, se encuentra en el actual Código de Trabajo, en el Libro Tercero "PREVISION Y SEGURIDAD SOCIAL", Título II "SEGURIDAD E HIGIENE DEL TRABAJO"; y, en el Decreto Ejecutivo No. 7 "REGLAMENTO GENERAL SOBRE SEGURIDAD E HIGIENE EN LOS CENTROS DE TRABAJO", publicado en el Diario Oficial No. 27, Tomo 230, del 9 de febrero de 1971. También recoge disposiciones importantes, el Título IV "DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PREVISION SOCIAL", de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, publicada en el Diario Oficial No. 232, Tomo 201, del 10 de diciembre de 1963.

El Manual de Seguridad e Higiene Ocupacional para la Inspección del Trabajo, Volumen uno, publicado por el Centro Interamericano de Administración del Trabajo, C.I.A.T., define a la Inspección en materia de Seguridad e Higiene como "la técnica de examinar las múltiples operaciones y trabajos en una empresa, a fin de determinar las condiciones existentes en ella, y, sobre todo, que puedan afectar la salud y la vida de los trabajadores. Le corresponde además indicar si se cumple con las disposiciones establecidas en la Legislación. ²

¹ Pág. 17 del Manual de Seguridad e Higiene Ocupacionales para la Inspección del Trabajo. C.I.A.T.

² Págs. 7 y 8. Manual de Seguridad e Higiene Ocupacional para la Inspección del Trabajo, Volumen I, C.I.A.T.

El Convenio Internacional número ochenta y uno de la O.I.T., sobre la Inspección del Trabajo, en su Art. 3, establece expresamente que la función de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales protectoras de los trabajadores, corresponde a un servicio de Inspección del Trabajo, siendo su atribución además, garantizar el respeto de las disposiciones sobre seguridad, higiene y bienestar. De acuerdo al sistema adoptado por cada país, efectúa ese control un inspector, asistido en caso necesario por técnicos, expertos o consultores, o bien lo realizan inspectores especializados (Químicos, Ingenieros de Mecánica, Ingenieros de Construcción, Ingenieros Electricistas, etc.). La creciente complejidad de la técnica, la gama cada vez más amplia de procedimientos utilizados en la industria exigen conocimientos demasiado vastos para que los domine un solo individuo, pero ello no obsta que en general el inspector de trabajo pueda poseer siempre nociones técnicas suficientes para apreciar la eventualidad de un peligro, a reserva de poder recurrir a un especialista para que diagnostique con certeza los defectos y decida las medidas que se deberían tomar como correctivos. Algunas ideas de cómo se realiza una inspección de esta naturaleza, se exponen a continuación:

A) Uno de los aspectos más relevantes de la inspección, es la entrevista inicial con el patrono o sus representantes. El inspector debe tener a la mano su credencial y exponer el objetivo de su visita. Ya dentro del conocimiento de un caso, debe señalar los beneficios evidentes que derivan de la reducción en los costos de producción, del aumento en la productividad y de las mejores relaciones que resultan de la aplicación de normas razonables de seguridad e higiene del trabajo. Debe exponer cuál es el papel de las autoridades de trabajo en relación con la observancia de la ley, y

demostrar la manera en que los mandos de una empresa y los trabajadores pueden colaborar para garantizar la protección contra riesgos profesionales.

Se deben recomendar diversos tipos de sistemas ó metodos -- que ayuden a fomentar el interés sobre la seguridad e higiene ocupacional. Estos métodos o sistemas, pueden emplearse individualmente o en combinación, y suelen ser:

- 1.- Comités sobre seguridad e higiene.
- 2.- Sugestiones.
- 3.- Revistas y periódicos sobre la materia.
- 4.- Tableros para boletines.
- 5.- Señales y lemas.

De todas las pautas indicadas, la más utilizada es el de las comisiones o comités de seguridad, considerados como de vital importancia en la efectividad de un programa de prevención. Estos Comités deben organizarse de acuerdo con las necesidades de la empresa; en muchos casos, cuando el establecimiento o centro de trabajo lo amerita, se hacen por departamentos o plantas. Lo ideal -- es que estos comités o comisiones tengan un asidero legal y respondan a una reglamentación previamente convenida. Sea cual fuere el modo cómo se establezca, es muy importante que dichas comisiones -- sean planeadas y organizadas cuidadosamente.

La circunstancia no deja de ser propicia, para recomendar de paso, que dentro de las obligaciones al patrono, que señala el Art. 314 del Código de Trabajo salvadoreño, bien pueden incluirse dos más: a) recibir asesoramiento en materia de seguridad e higiene, impartido por un organismo competente, una vez por año, o cuando por recomendación técnica hecha por el mismo organismo, se requiera del asesoramiento; b) promover la creación de comités de

seguridad en aquellas empresas con alto índice de riesgos, si el patrono tiene a sus servicios veinte o más trabajadores. La inclusión de disposiciones como las enunciadas beneficiarían a la prevención de riesgos profesionales, contribuyendo a facilitar la tarea del inspector del trabajo.

B) El inspector debe averiguar si la empresa tiene un registro de accidentes y enfermedades, y examinar con el empleador o sus representantes, como también con los integrantes del comité de seguridad, cuando exista la necesidad de obtener una información detallada de las causas de accidente y enfermedades profesionales, con el objeto de poder analizarlo. El Inspector tomará nota de los riesgos que en ocasión del trabajo se han notificado desde su última visita.

C) Al comenzar la inspección por la planta de la empresa, el inspector puede agrupar los factores que inciden sobre la seguridad e higiene, y para ello se ofrece la siguiente guía:

- Instalaciones colectivas: edificios e instalaciones fijas (ventilación, iluminación, calefacción; instalaciones eléctricas; instalaciones sanitarias, vestuarios, etc.); artefactos (calderas, altos hornos, depósitos, aparatos de izar, maquinaria diversa, etc.);
- Equipos individuales: dispositivos de seguridad, ropa y aparatos de protección; elementos del puesto de trabajo (asientos, lámparas individuales, etc.);
- Elementos nocivos: ruido, humedad, humo, vibraciones, etc;
- Medidas generales de prevención: protección y lucha contra incendios; señales y consignas para la utilización de substancias tóxicas o peligrosas; evacuación del polvo, etc.

En esta inspección ocular, el encargado de hacerla debe solicitar que el patrono o uno de sus representantes, y los delegados del personal y de los comités de seguridad lo acompañen, para que le informen acerca de todos los detalles de funcionamiento de la maquinaria, de los procedimientos industriales, materias y sustancias empleadas, y demás datos que pudiera requerir para mejor proveer.

La inspección de un local de trabajos es valiosa, no solamente desde el punto de vista de la protección del operario, sino también porque ayuda a descubrir instalaciones defectuosas, que podrían más tarde producir interrupciones en la producción. Para un inspector experimentado, y que conozca bien los métodos de operación de cada trabajo, es posible también descubrir maniobras que a la larga podrán dar lugar a accidentes.

El análisis en el momento en que se está operando o maniobrando, es un factor de gran valor para determinar los métodos de trabajo seguros. La observación en la práctica, evidencia muchas condiciones que se han ocultado al planear teóricamente una actividad determinada.

Otro elemento importante para el descubrimiento de los riesgos profesionales es la investigación de accidentes o lesiones. Esto, en cierto sentido, es un elemento "póstumo". Debe tenerse en cuenta, que toda lesión o accidente demuestra alguna condición insegura o una maniobra incorrecta, o ambas a la vez, y que no fueron corregidas.

D) El inspector debe investigar y hacer constar también en su informe el destino final que se da en los centros de trabajo a los residuos sólidos, líquidos y gaseosos, de carácter tóxico o peligroso que genere dicho centro. Esta clase de residuos, expulsados sin ningún cuidado al exterior, pueden ser causa de peligrosas

contaminaciones del entorno y causar daños y perjuicios a la comunidad. Esta es una colaboración que el inspector de trabajo bien puede prestar a las autoridades nacionales encargadas de la protección del ambiente.

E) Al terminar la visita, el inspector debe comunicar los resultados de su información a las personas que lo acompañaron, y hacerle ver al patrono las anomalías o correcciones que hubiere detectado.

Para realizar correctamente su tarea, el inspector debe estar previamente familiarizado con toda la legislación del trabajo y con los reglamentos de mérito. Debe ser capaz de explicar el porqué de las disposiciones de seguridad e higiene y porqué son de interés para la empresa, tanto desde el punto de vista humanitario, como del económico. El Inspector puede cumplir y realizar una tarea de mayor alcance que la determinada por la simple imposición de sanciones. Debe explicar también a los patronos, sindicatos y trabajadores en general, los propósitos y los medios de aplicación de la legislación vigente en materia de seguridad e higiene.

CAPITULO IV.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Durante el desarrollo del presente trabajo, se han ido puntualizando en detalle conclusiones y recomendaciones al abordar cada uno de los temas propuestos. A manera de resumen, incluiremos en este Capítulo, las sugerencias más importantes que han quedado plasmadas en el trayecto de la tesis, y agregaremos algunas que pudieron haberse omitido y que ameritan ser consideradas. A la vez que se precisa y define nuestro punto de vista sobre algunos problemas, la idea es dejar alternativas o guías de orientación que

sirvan en la búsqueda de soluciones.

- Es necesaria la existencia del Reglamento del Sistema de Inspección Nacional del Trabajo, el cual incorporaría toda la legislación dispersa que hay sobre vigilancia del cumplimiento de leyes laborales. Específicamente regularía lo relativo a la organización y funcionamiento de los servicios de inspección del trabajo, determinando para empleadores y trabajadores los derechos y obligaciones que les competen frente a esta actividad.

Por otra parte comprendería además, las condiciones de servicio de los inspectores de trabajo, tales como: contratación, formación, remuneración, viáticos, estabilidad en el trabajo, deberes, prohibiciones, facultades etc. Si fuera posible incluiría un escalafón o sistema coherente de ascensos, posibilitando la realización de una carrera administrativa dentro del cuerpo inspectivo.

Por separado, y atendiendo las necesidades administrativas, sería conveniente actualizar un Manual de Funciones para el personal de la Inspección de Trabajo, de manera que no le ignore lo relacionado con las labores que le competen.

- Auscultar con regularidad la opinión de las organizaciones de trabajadores y empresarios, sobre la manera de mejorar los servicios de la Inspección de Trabajo en el país, elaborando cuestionarios, similares a los que la OIT envía a los Gobiernos, para captar ideas y experiencias, estudiarlas y proponerlas como sugerencias, cuando sean viables y bien intencionadas. El Estado no puede ignorar en la organización, planificación y funcionamiento de sus acciones administrativas, la opinión de quienes están directamente involucrados

en ellas. Se podría incluso escuchar, cuando fuere necesario, a entidades con proyección científica, cuya preocupación por el estudio del Derecho del Trabajo, les permiten emitir juicios imparciales, apegados siempre al criterio técnico.

- Que se evalúe la información de campo recogida por la Inspección de Trabajo y se tome en cuenta para eventuales reformas a las leyes y reglamentos laborales. Concebir innovaciones a la Ley desde oficinas y escritorios, sin tomar en cuenta la riqueza de las experiencias que recogen diariamente los inspectores de trabajo, es legislar de espaldas al plano de los hechos, serio error si se toma en cuenta que la pretensión del Derecho Laboral es darle alcance a la dinámica real que genera la relación contractual de trabajo.
- Que se propenda un estudio más a fondo de las normas internacionales de trabajo, relacionadas con la labor de vigilar el cumplimiento de la norma, y que se analice en forma seria y responsable, la posibilidad de ratificar algunos de los Convenios Internacionales que se refieren a la Inspección del Trabajo, en particular: el Convenio Número 81 "Sobre la Inspección del Trabajo, en la Industria y Comercio"; y, el Convenio número 129 "Sobre la Inspección del Trabajo en la Agricultura".

También deberían realizarse esfuerzos porque la Inspección General del Trabajo de El Salvador, se afilie a la Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo, A.I.I.T., organización consultiva, no gubernamental, con estrecha vinculación a la Organización Internacional del Trabajo.

- Aunque la repetición del punto en las tesis que se escriben sobre este tema, parece constituir la regla, no podemos pasar por alto la oportunidad, para insistir nuevamente, en que la selección adecuada y la buena capacitación del personal de Inspección del Trabajo es vital para prestar un servicio de vigilancia efectivo. El estudio y renovación de las técnicas y sistemas de control legal; su análisis comparativo con otras épocas y países; y, la investigación de métodos en el plano de la realidad nacional, son aspectos que deben formar parte del trabajo que se realiza.
- Si bien es cierto, que la confianza es un factor importante en la relación de subordinación que vincula al Estado con el inspector de trabajo, y esto debilita su estabilidad como empleado, -- también es cierto que es una persona calificada, a la que se le confía una labor cada vez más tecnificada.

El inspector de hoy en día, es un especialista en asuntos laborales, con una responsabilidad sumamente seria sobre sus hom--
bros. Su función de vigilar porque no se vulneren los derechos con--
sagrados por la ley a favor de los trabajadores, vuelve paradójico
que él mismo esté desprovisto de un estatuto protector y que cual--
quier momento pueda ser víctima de un abuso de autoridad por parte
de sus Jefes. Lo recomendable es que por lo menos exista un Regla--
mento a que se sujete el régimen de sanciones, garantizándole de --
alguna forma su estabilidad en el cargo. Este Reglamento, debería
prescribir procedimientos ágiles y sencillos para imponer las san--
ciones, porque tampoco se pretende dejar un obstáculo para sancio--
nar en el momento oportuno a quien cometiere faltas graves en el --
desempeño de su trabajo.

- Evitar el distanciamiento de los servicios de inspección de tra--
bajo de la actividad de control legal en materia de seguridad -

e higiene ocupacional.

En el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por existir una unidad especializada, que es el Departamento de Seguridad e Higiene Ocupacional de la Dirección General de Previsión Social, se considera que le corresponde a éste último hacerse cargo de la inspección en este sector. Esto está ocurriendo, más que todo, en la esfera de la industria, comercio y servicios.

Conviene insistir, para que los funcionarios y empleados de la Inspección General de Trabajo y del Departamento de Seguridad e Higiene Ocupacional, estén convencidos de que sus misiones no se oponen sino que se complementan. Tienen que saber que no hay ninguna dualidad de funciones, que la Inspección de Trabajo necesita de la ayuda de los técnicos de los servicios especializados, como éstos necesitan de la Inspección de Trabajo para cubrir el territorio nacional, eliminar los riesgos profesionales que estén a su alcance, detectar los casos de negligencia grave; en una palabra, para abrir el camino de su intervención.

- Que legalmente la Inspección General de Trabajo, pueda determinar la creación de Comités de Seguridad e Higiene Ocupacional en aquellas empresas con alto índice de riesgos profesionales. Estos Comités elaborarían su propio reglamento; tendrían la obligación de reunirse periódicamente y de remitir a la Inspección General de Trabajo, el acta que se levante después de cada reunión.
- Que los patronos lleven un registro de inspecciones de trabajo. Esto permite un seguimiento efectivo de la empresa respecto del cumplimiento de la legislación laboral. Ya que el artículo 304 literal h) del Código de Trabajo, faculta al Director General de Trabajo, para determinar ciertas reglas que a -

su juicio deben ser incluidas en el Reglamento Interno de Trabajo; se podría aprovechar para indicar al patrono que regule la práctica de llevar un registro en la forma que prescriba la Inspección General de Trabajo.

Este registro no sustituiría los que administrativamente le corresponda llevar a dicha Oficina. Su fin es tener una secuencia que permita conocer mejor la problemática laboral de cada centro de trabajo, y dificultaría de paso, la frecuente visita de personas que no siéndolo, se hacen pasar por Inspectores de Trabajo.

- Que los formularios impresos a que alude el Art. 41 Inciso 2º. de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se redacten de tal manera, que después puedan ser fácilmente tabulados para obtener información estadística laboral, aprovechando así las facilidades con que cuenta el Inspector de Trabajo, para recoger de primera mano datos valiosos, tales como: causas y frecuencia de los conflictos colectivos, origen de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, migraciones laborales, empleo de menores, absorción de minusválidos en el mercado de trabajo, cobertura de la contratación colectiva, etc.
- Que se examine dentro del procedimiento para imponer sanciones, lo relativo a los recursos contra las providencias dictadas por los jefes de los respectivos Departamentos de la Inspección General de Trabajo.

Los recursos se sujetarían más estrechamente cuando el patrono sea reincidente y su procedencia podría condicionarse a que el infractor consigne el monto de la multa a que hace referencia la resolución dictada en primer grado. Si ésta llegare a confirmarse, su ejecutoria se facilitaría.

Por otra parte cuando la resolución implicare prohibir el funcionamiento de equipo o maquinaria por peligro inminente para -

la vida, salud e integridad de los trabajadores, o cerrar por la misma razón, todos o algunos de los locales de una empresa, se recomienda que la legislación regule el recurso de manera tal, que deje de ser suspensivo en sus efectos.

- El campo de acción de la Inspección de Trabajo en el país, no suele extenderse a ciertas categorías de trabajadores agropecuarias, que a efectos jurídicos no se pueden considerar personas en situación de empleo, tales como, aparceros o colonos, socios de cooperativas, miembros de la familia del productor, etc. Estas personas carecen de protección legal y a menudo, quedan sometidas a condiciones abusivas de empleo sin que la Inspección de Trabajo, no competente en el asunto, pueda intervenir.

Para paliar esta situación, es deseable, como lo señala el Convenio de la O.I.T., número 129, "Sobre la Inspección del Trabajo en la Agricultura", Art. 5, que estas categorías de trabajadores se beneficien gradualmente de una cobertura socio legal, que habilite la intervención efectiva de la Inspección de Trabajo para lograr el cumplimiento de las disposiciones adoptadas. En El Salvador, debido al auge de la empresa cooperativa ya se comenzaron a dar los primeros problemas.

BIBLIOGRAFIA

- KROTOSCHIN, Ernesto. *Tratado Práctico de Derecho del Trabajo. Volumen II* 1965.
- KROTOSCHIN, Ernesto. *Instituciones de Derecho del Trabajo. Segunda Edición.* 1968.--
- CABANELLAS, Guillermo. *Compendio de Derecho Laboral. Tomo II.* 1968.
- DE LA CUEVA, Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II.* 1970.
- *La Inspección del Trabajo. Misión y Métodos.* Oficina Internacional del Trabajo O.I.T. Ginebra. 1973.
- *La Inspección del Trabajo, Tesis Doctoral.* Luis Fernando Olmedo. 1966.
- *Manual de Seguridad e Higiene Ocupacionales para la Inspección del Trabajo. Volúmenes I y II.* Centro Interamericano de Administración del Trabajo. C.I.A.T. Proyecto Regional (O.I.T./P.N.U.D.). 1978 -1980.
- *Guía para inspectores del trabajo.* Organización Internacional del Trabajo. O.I.T.. 1961.
- *Elementos de Teoría y Práctica de Conciliación y Mediación.* Centro Interamericano de Administración del Trabajo. Preparado por Fernando Onfray. Lima. Perú. 1969.
- *Convenios y Recomendaciones de la O.I.T., siguientes:*
 - *Convenio No. 150 y Recomendación No. 158. "Sobre la administración del trabajo: Cometido, funciones y organización."*
 - *Recomendación No. 5, "Sobre la creación de un servicio público de higiene".*
 - *Recomendación No. 20. "Sobre los principios generales de organización de servicios de inspección para garantizar la aplicación de leyes y reglamentos de protección a los trabajadores."*
 - *Recomendación No. 30. "Sobre la aplicación de métodos para la fijación de salarios mínimos."*
 - *Recomendación No.31. "Sobre la prevención de los accidentes de trabajo."*
 - *Recomendación No.54. "Sobre la inspección en la industria de la edificación."*
 - *Convenio No. 81. "Sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio."*

- Recomendación No. 81. "Sobre la inspección del trabajo."
- Recomendación No. 82. "Sobre la inspección del trabajo en las minas y los transportes."
- Convenio No. 85. "Sobre la inspección del trabajo en territorios no metropolitanos."
- Convenio No. 110. "Sobre las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones."
- Convenio No. 129. y Recomendación No. 133. "Sobre la inspección del trabajo en la agricultura."
- Recomendación No. 28. "Sobre los principios generales de la inspección del trabajo de la gente de mar."
- El cumplimiento de las normas laborales a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Tesis Doctoral. Abelardo Chávez Martínez, 1975.
- Revista Conmemorativa del Vigésimo Aniversario de la Creación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- Seguridad e Higiene del Trabajo. Tesis Doctoral. José Antonio Alfaro-Castro. 1972.
- Documentos Históricos de la Constitución Política Salvadoreña de 1950.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo VI.
- Constitución Política y Código de Trabajo.
- Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y demás leyes administrativas.
- Otros Códigos de la República.