

T
27-1012
UES BIBLIOTECA CENTRAL



INVENTARIO: 10122117

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

" LA INSPECCION DEL TRABAJO "

TESIS PRESENTADA POR LUIS FERNANDO OLMEDO

PREVIO A SU DOCTORAMIENTO

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTRO AMERICA

1 9 6 6

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR

DOCTOR FABIO CASTILLO FIGUEROA

SECRETARIO GENERAL

DOCTOR MARIO FLORES MACALL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO

DOCTOR ROBERTO LARA VELADO

SECRETARIO

DOCTOR MANUEL ATILIO HASBUN

JURADOS QUE PRACTICARON LOS EXAMENES

GENERALES PRIVADOS Y APROBARON ESTA TESIS DOCTORAL

LEYES SUSTANTIVAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES

Presidente: Doctor Manuel Castro Ramírez h.
Primer Vocal: Doctor Arturo Zeledón Castrillo.
Segundo Vocal: Doctor Guillermo Trigueros h.

LEYES PROCESALES Y ADMINISTRATIVAS

Presidente: Doctor Manuel René Villacorta.
Primer Vocal: Doctor Ricardo Falla Cáceres.
Segundo Vocal: Doctor Jorge Alberto Huete.

CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL

Presidente: Doctor Reynaldo Galindo Pohl.
Primer Vocal: Doctor Javier Ángel.
Segundo Vocal: Doctor Francisco José Retana.

Asesor de Tesis:

Doctor Marcos Gabriel Villacorta.

Examen de Tesis:

Presidente: Doctor Francisco Bertrand Galindo.
Primer Vocal: Doctor Manuel Atilio Hasbun.
Segundo Vocal: Doctor René Quiñonez Quezada.

DEDICO ESTE TRABAJO:

A mi padre, JUAN OLMEDO, con eterna gratitud y firme propósito de honrar su memoria hasta el último día de mi vida.

A mi madre VICTORIA GARCIA VDA. DE OLMEDO, cuya bondad y sacrificios no podré compensar nunca.

A mi esposa ANA DORIS DE OLMEDO, y a mis hijos FERNANDO ARTURO Y ANA PATRICIA, a quienes ofrendo lo mejor de mi existencia.

A mis hermanos: ELENA, JUAN Y JUANA, como testimonio del inmenso afecto que les guardo.

INSPECCION DE TRABAJO

I N D I C E

INTRODUCCION

Página

CAPITULO I.- CONCEPTOS GENERALES.

1

- 1.- La inspección de trabajo como función pública, su importancia y desarrollo. 2.- Antecedentes históricos sobre el servicio público de inspección de trabajo. 3.- Derecho Administrativo Laboral.

CAPITULO II.- ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA INSPECCION DE TRABAJO EN EL SALVADOR

19

- 1.- Legislación vigente. 2.- El Departamento de Inspección de Trabajo. 3.- Competencia. 4.- Del personal, sus atribuciones, obligaciones y prohibiciones.- 5.- Medios y procedimientos de inspección. 6.- El carácter confidencial de las actuaciones.-- Garantías. 7.- Presunción legal de verdad, exactitud e imparcialidad de las actas e informes de los inspectores.

CAPITULO III.- DIVISION DE LAS ACTIVIDADES DE INSPECCION.

43

- 1.- Consideraciones generales. 2.- Inspección en la Industria y el Comercio. 3.- Inspección Agrícola. 4.- Otras actividades asignadas a la inspección de trabajo. 5.- Registros y controles.

CAPITULO IV.- REGIMEN DE SANCIONES.

56

- 1.- Sanciones que puede imponer el Departamento de Inspección de Trabajo. Artículos 164 y 167 C.P. 2.- Los procedimientos de sanción; peculiaridades. 3.- El concepto de infracción, criterios determinantes.- 4.- La imposición de las multas. 5.- Recursos de los infractores. 6.- Ejecución de las sanciones. 7.- De la revocación de las resoluciones administrativas.

CAPITULO V.- PROPOSICIONES Y CONCLUSIONES.

68

- 1.- Un sistema de órganos y procedimientos para las sanciones administrativas de trabajo. 2.- Lo contencioso administrativo en lo laboral, necesidad de una legislación nacional sobre la materia. 3.- Resumen.

I N T R O D U C C I O N

Esta tesis versa sobre el tema titulado LA INSPECCION DEL TRABAJO, función estatal cuya importancia en los tiempos actuales, es consecuencia del interés que ponen los gobiernos en vigilar el cumplimiento de las leyes de trabajo, previsión y seguridad social, como un medio de lograr el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población asalariada.

La inspección del trabajo considerada como un órgano y también como una función estatal, plantea múltiples problemas de orden político, económico, de personal, jurídicos, administrativos, etc., todos ellos de gran interés, suficientes por sí mismos para justificar una monografía; es por ésto que al desarrollar el tema, he tratado de abordar los distintos aspectos de una manera general, sin profundizar mucho en ellos; pero sin dejar de hacer mención de las cuestiones, que a mi juicio, tienen importancia. Esta forma de presentar el trabajo, me ha permitido abarcar la mayoría de los problemas a que dá lugar la institución objeto de estudio. En lo que concierne a nuestro país, hago un análisis de la organización y funcionamiento del servicio de inspección de trabajo y de la legislación vigente.

La obra la divido en cinco partes denominadas capítulos, así: Capítulo I.- Conceptos generales. Capítulo II.- Organización administrativa de la inspección de trabajo en El Salvador. Capítulo III.- División de las actividades de inspección. Capítulo IV.- Régimen de sanciones. Capítulo V.- Propositiones y Conclusiones. Cada capítulo está subdividido en numerales relativos a puntos de interés dentro del tema correspondiente.

Seguramente los problemas que mencione no sean los de mayor trascendencia, ni las soluciones y sugerencias que yo ofrezca sean las más acertadas, ésto lo acepto como muy natural; sin embargo, esas son mis propias opiniones y sugerencias, que como sustentante de esta tesis tengo el deber de formular.

Al presentar este trabajo reconozco que no es ninguna obra excepcional, lo que no puedo esperar de mis escasas capacidades; pero dejo constancia de que no me han faltado empeño ni voluntad de realizar algo útil, a la vez que

II

cumplo con un requisito estatutario previo a la obtención de un grado académico. Este deseo de aportar una mínima contribución al estudio de nuestras instituciones jurídico-laborales puede justificarse, ante la falta de bibliografía nacional sobre la Administración Laboral Salvadoreña.

Para los muchos errores que habré cometido y el poco valor científico que tengan mis afirmaciones, no creo necesario dar ninguna excusa; juzgue entonces el Honorable Tribunal Examinador este trabajo con gran benevolencia, que así considerado, talvez merezca su aprobación.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

1.- La inspección del trabajo como función pública, su importancia y desarrollo.

Tratar el tema de la inspección del trabajo como función pública implica, necesariamente, referirse al Derecho del Trabajo cuyo cumplimiento persigue, y para comprender mejor los motivos de su existencia, es preciso tomar en cuenta las causas que motivaron el nacimiento de aquel derecho, las cuales no obstante su vigencia siguen influyendo en mayor o menor grado sobre las condiciones que se trata de superar. Importante es por lo mismo, hacer mención de los principales acontecimientos que condujeron a la intervención del Estado en los problemas sociales, por medio de la legislación protectora de los trabajadores.

La exposición de los hechos que dieron lugar al apareamiento de la legislación laboral, explicará la posición del Poder Público al intervenir en lo que se ha llamado la cuestión social, rectificando conceptos y teorías sobre los fines del Estado. La medida de esa intervención puede apreciarse a través de la creación de órganos especializados, a cuyo cargo corre no sólo la promoción y el impulso de la legislación de trabajo y más tarde la de previsión social, sino un servicio especial de vigilancia, adecuado a las tareas que ha de desempeñar y representativo del alto interés que los Estados modernos, conceden a los problemas socio-económicos derivados de las relaciones de trabajo.

Pretendemos exponer en las páginas siguientes, el desenvolvimiento alcanzado por esta nueva actividad estatal, tanto en el orden internacional como en nuestro país, desenvolvimiento que ha dado origen a la rama del derecho de reciente formación conocida como Derecho Administrativo Laboral. Este preámbulo que consideramos necesario, además de facilitarnos abordar el tema, habrá de contribuir a un planteamiento más claro, así lo suponemos, de nuestro trabajo.

Los problemas derivados del trabajo asalariado no tuvieron mayor importancia en la antigüedad, en donde --

por existir la esclavitud como una condición legítima de muchos seres humanos, la prestación de la mayor parte de los servicios necesarios para la existencia de la vida en sociedad fué desempeñada por los esclavos. Los artesanos que trabajaban independientemente para su clientela eran relativamente pocos y su número guardaba relación con los escasos oficios y profesiones que se practicaban. En la antigua Roma, los distintos artesanos formaron asociaciones gremiales conocidas con el nombre de Collegia, pero en ellas prevaleció -- siempre el carácter religioso y mutualista, sobre cualquier incipiente actividad de defensa de los intereses profesionales. Debe agregarse además, que conforme a las ideas imperantes, los oficios manuales eran despreciados e indignos de la nobleza.

Ante la progresiva disminución de la esclavitud, por la liberación de los esclavos, se produjo una demanda del trabajo de los hombres libres, aumentando así el número de los artesanos en los diferentes oficios. Ya en la Edad Media, ante el crecimiento y prosperidad de las ciudades, que dadas las circunstancias de la época trataban de bastarse a sí mismas, se produjo la organización del artesanado en las corporaciones de oficios, conocidas con los nombres de gremios, -- corporaciones o guildas.

La corporación estaba integrada por tres categorías de personas: los maestros, los compañeros u oficiales -- y los aprendices. Los maestros eran los propietarios de los pequeños talleres que existían entonces; los oficiales eran los operarios competentes, y los aprendices, se encontraban en las distintas faces de la enseñanza del oficio. Las finalidades de la corporación eran en su mayoría de carácter económico y no de índole laboral o profesional, con marcados aspectos religiosos y mutualistas. Así las corporaciones regulaban la producción conforme a las necesidades del mercado; fijaban los salarios y los precios de los artículos; vigilaban la compra de materiales y la calidad de los producidos; evitaban la competencia de los extraños y el ejercicio de los oficios, a quienes no eran miembros de la corporación.

Si bien la situación inicial de los compañeros -- y aprendices dentro de la corporación fué aceptable para éstos, con el tiempo surgieron conflictos de interés con los --

maestros por su situación privilegiada, lo que produjo la formación de asociaciones de compañeros para velar especialmente por sus intereses.

Por otra parte, ante el aumento del consumo, el desarrollo del comercio internacional, y el progreso científico y técnico, la producción de mercancías fué insuficiente bajo el régimen de las corporaciones, las que resultaron un estorbo para la expansión que se iniciaba, lo cual unido a la descomposición interna a que habían llegado, justificó la supresión de las mismas como organismos contrarios a la libertad de trabajo.

En los últimos años del siglo XVIII y ante la influencia de las ideas liberales dominantes, se produjo la supresión legal de las corporaciones de oficios. Especial importancia tuvo a este respecto, el famoso Edicto de Jaime Turgot, Ministro de Hacienda del Rey Luis XVI de Francia, y los Decretos del 2 y el 17 de marzo de 1791, que como acciones revolucionarias del movimiento del 4 de agosto de 1789, establecieron la libertad de trabajo y suprimieron todos los privilegios y los monopolios. Asimismo, la Ley de Chapelier, adoptada por la Asamblea Constituyente Francesa el 14 y 17 de junio de 1791, que prohibió el restablecimiento de las corporaciones, cualquiera que sea el pretexto o la forma que se les dé.

De lo expuesto aparece que hasta la revolución francesa de 1789, no se habían producido las condiciones económico-sociales que determinaron el nacimiento de la legislación del trabajo y es, precisamente, en los años subsiguientes, merced al triunfo de las ideas individualistas y liberales en el orden político y económico, respectivamente, que la industria se desarrolló con rapidez, al amparo de los principios en boga del "dejar hacer" y "dejar pasar", que proscribieron toda intervención del Estado en la producción, limitando sus atribuciones a la defensa nacional, el cumplimiento del derecho y la función de policía, para garantizar a todos la libertad y el respeto al individuo, como hombre y como ciudadano.

El Estado individualista y liberal que surgió de la Revolución Francesa de 1789, permanecía pasivo frente al libre juego de las fuerzas económicas, competencia que según los economistas de la época, tenía que producir un or

den natural y por lo mismo justo; el Estado sólo actuaba para garantizar la libertad.

En cuanto a los trabajadores, se les prohibió toda clase de asociación con fines laborales, por constituir una coalición para encarecer el precio de los salarios, llegándose a crear el delito de coalición. El propósito era garantizar la libertad de los obreros para encontrar el patrono que quisiera pagarles mejor su trabajo, y que el salario justo, fuera determinado por el equilibrio entre la oferta y la demanda.

Los resultados obtenidos sin embargo, no fueron los que se esperaban, ya que los salarios prevalecientes no surgieron del libre juego de la oferta y la demanda. En efecto, los patronos que deseaban enriquecerse pronto, pagaron cada vez más bajos salarios, y los trabajadores, que dependen del salario para vivir, tuvieron que aceptar el que aquéllos les ofrecían. Lo sucedido respecto al salario, se produjo también en cuanto a las condiciones de trabajo, que fueron cada vez más deplorables conduciendo gradualmente a los trabajadores a la miseria. Esta situación bastante mala, vino a empeorar con la ocupación de lo que se dió en llamar "las medias fuerzas", constituídas por las mujeres y los menores de edad, quienes compitiendo con los hombres, perjudicaron más aún las condiciones laborales de la población obrera.

La situación miserable de las masas trabajadoras, de fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, dió tema para que novelistas, sociólogos, humanistas y pensadores, escribieran muchas obras sobre el problema social, pintando en toda su crudeza la realidad imperante y sugiriendo de paso, algunas soluciones utópicas al problema, que ya comenzaba a preocupar a los gobernantes, más que todo, por los efectos degenerativos que se observaban en la población trabajadora. Se sabe que los generales prusianos e ingleses, durante las guerras napoleónicas, fueron los primeros en notar, que el perímetro torácico de los reclutas, iba disminuyendo en las sucesivas levadas. Esta es la época en que se nombran comisiones de personas entendidas, para estudiar y rendir informes oficiales sobre las condiciones de vida y de trabajo de la población obrera. La preocupación por la degeneración de la raza, inició el interés de los gobiernos en

los problemas obrero-patronales, los cuales comenzaban a tomar un carácter violento ante la falta de leyes que protegieran a los trabajadores.

Las primaras leyes laborales fueron dirigidas - sobre todo a proteger a las mujeres y a los menores de edad, de las jornadas excesivas y de las condiciones insalubres y peligrosas de las fábricas, en especial de las minas; se -- consideró de esta manera salvaguardar el futuro de la na--- ción. Efectivamente se legisló sobre la duración de las jornadas, disminuyéndolas de dieciséis a doce horas por día; -- sobre el desacnso dominical y el mejoramiento de las condiciones ambientales de trabajo, y se estableció la prohibi--- ción del trabajo de mujeres y menores de edad, en ciertas - actividades peligrosas e insalubres y en labores nocturnas. Llama la atención que todas estas leyes fueron emitidas, más para garantizar el desarrollo de una población saludable y por elementales principios de justicia, que para proteger a los mismos trabajadores individualmente considerados.

A consecuencia de la revolución industrial y -- del maquinismo surge la gran industria, caracterizada por - las grandes fábricas, los grandes capitales y el empleo de gran número de obreros que vienen a constituir una nueva -- clase, la clase asalariada o proletaria, quien al darse --- cuenta de su debilidad y de la falta de protección de las - leyes civiles, que regulaban las cuestiones económicas con--- sideradas entonces como asuntos privados entre patronos y - trabajadores, buscaron mediante la asociación profesional y la huelga, el mejoramiento de sus condiciones de trabajo.-- El reconocimiento de las pretensiones de los trabajadores - no siempre fué pacífico, y es por eso que a mediados del si--- glo XIX se produjeron violentas revoluciones, como las de - Inglaterra de 1839 y 1848, las de Francia y Alemania por la misma época, y los graves conflictos obreros que sucedieron en Europa de 1870 a 1890. Al comenzar el siglo XX, el Dere--- cho del Trabajo ya tiene existencia propia y definida y su evolución es continúa en el mundo entero. El Tratado de Ver--- salles celebrado en 1919, con la creación de la Organización Internacional del Trabajo, marca el comienzo de una era de - avance sostenido de las normas laborales en el campo inter--- nacional, movimiento que aún no toca a su fin y antes bien - cobra renovados impulsos.

Debe mencionarse el aporte que al nacimiento del Derecho del Trabajo dieron los distintos movimientos o tendencias políticas, que al criticar las imperfecciones e injusticias del régimen vigente propusieron soluciones a los problemas sociales derivados de la lucha de clases. De estos movimientos tuvieron especial importancia el socialismo en sus diversos matices; el intervencionismo de Estado; el Socialismo de Estado y la Doctrina Social de la Iglesia Católica.

Ante las condiciones prevalecientes cuando se emitieron las primeras leyes de trabajo, que como hemos hecho notar, constituyeron una actividad intervencionista del Estado en las cuestiones económicas, resultó que las relaciones laborales fueron asuntos que en adelante, ya no interesan sólo al patrono y al trabajador, sino también a la sociedad representada por el Estado. Dada esta característica de las nuevas normas laborales se estableció un servicio de vigilancia para garantizar su cumplimiento. Esta nueva función es esencialmente pública, porque existe un interés social que se satisface y porque se espera de quienes deban desempeñarla, garantías de independencia, imparcialidad y eficiencia, que con mayor propiedad, sólo pueden lograrse de funcionarios públicos debidamente seleccionados.

No siempre se ha reconocido el carácter público de la inspección del trabajo, y desde quienes se remontan a lejanos antecedentes históricos, donde creen encontrar a los primeros inspectores, como en el caso de los cónsules, jurados o veedores de las corporaciones de oficios, designados por las mismas, que estaban encargados de velar por el cumplimiento de sus estatutos, hasta las organizaciones sindicales, sobre todo de los países que adoptaron el régimen sindical corporativo, que pretenden ejercer la función de inspección por medio de órganos designados por ellas, como en el caso de los comités conjuntos, juntas de fábrica, comités de personal, consejos de control, jurados de empresa, etc., consideran que la función de inspección del trabajo no debe ser ejercida exclusivamente por el Estado. Igual pretensión han tenido en algunos países, los partidos políticos, que han querido reservarse el nombramiento o cierta influencia sobre los inspectores de trabajo. Lo dicho no se opone a que exista colaboración de las entidades privadas -

con el servicio público que nos ocupa; sin embargo predomina la opinión de que la inspección del trabajo, es una indeclinable función estatal, derivada de la naturaleza del Derecho Laboral, cuyo cumplimiento no puede quedar a la voluntad de patronos y trabajadores como sucede con la ley civil, ya que si la protección que persigue ha de ser efectiva, el Estado debe cerciorarse de que áquel se cumple.

La desigualdad que existe entre patronos y trabajadores impide, en muchos casos, que el trabajador demande o denuncie por la violación de sus derechos laborales, porque tal decisión significaría la pérdida de su empleo. La inspección del trabajo por lo mismo, trata de corregir esta situación investigando de oficio el cumplimiento de la ley.

Pero no sólo por brindar protección a los trabajadores se practica la inspección del trabajo en cada establecimiento o fábrica, también existen razones de índole económica, que tienden a evitar la concurrencia desleal entre patronos originada por el incumplimiento de las leyes laborales. El empresario infractor, estaría perjudicando a sus trabajadores y compitiendo ilícitamente en el mercado.

En los Estados modernos el servicio de inspección del trabajo está organizado sobre bases que lo califican como órgano técnico, al que se ingresa llenando requisitos que garantizan: conocimientos adecuados, condiciones morales, vocación y aptitudes especiales de independencia y energía para el cargo. Se concede tanta importancia a la organización de la inspección del trabajo, que se estima que de élla depende la efectividad de la legislación laboral,-- pues ante una organización deficiente los resultados serán -- de poca trascendencia.

La organización de los servicios de inspección de trabajo, por su especial naturaleza, plantea múltiples problemas de índole política, económica, de administración, de personal, de métodos y de procedimientos, que como es -- lógico suponer, varían de país a país, lo que no ha sido -- obstáculo para que en el campo internacional, se hayan hecho esfuerzos que datan desde el Tratado de Versalles de -- 1919, para adoptar normas fundamentales sobre la materia.

Es comunmente aceptado que a la inspección del trabajo corresponde: 1) vigilar el cumplimiento de la legislación laboral y de previsión social; 2) asesorar a patro--

nos y trabajadores para el cumplimiento efectivo de la misma legislación, actuando como órgano excitador para obtener voluntariamente, dicha finalidad; 3) imponer las sanciones correspondientes a los infractores o bien promover la imposición de las mismas por los órganos a quienes compete esa función; y 4) informar a los Poderes Públicos sobre los resultados obtenidos y las deficiencias o abusos existentes, - que no pueden ser corregidos por medio de la legislación vigente.

Lo dicho hasta aquí nos permite formular una definición de lo que entendemos por inspección del trabajo; ella es para nosotros aquella función del Estado confiada al Poder Ejecutivo, que por medios persuasivos y coactivos, -- tiene por objeto vigilar el cumplimiento de las normas legales de trabajo, previsión y seguridad social, comprobar sus resultados y sugerir las reformas pertinentes, en beneficio de los trabajadores.

La anterior definición se refiere a la inspec---ción del trabajo como una actividad estatal del Poder Administrativo, omitiendo considerarla como el conjunto de órganos encargados de la misma, porque creemos que aquélla es - una función, que no debe confundirse con el órgano que la - desempeña. A continuación citaremos algunas definiciones sobre la inspección del trabajo, que destacan uno u otro de - los aspectos mencionados.

El doctor Mariano R. Tissembaum, define así la - inspección del trabajo:

" La inspección del trabajo, constituye una organización instituída y sistematizada por el Estado en razón del carácter y naturaleza de las leyes por cuyo cumplimiento debe velar, dadas las circunstancias que de orden público o interés colectivo se contemplan en las mismas". (1)

Para el doctor Mario de la Cueva, la inspección del trabajo puede considerarse bien como una actividad o - como un órgano del Estado. Así: "La inspección del trabajo es la actividad del Estado destinada a vigilar el cumpli--miento del Derecho Protector del Trabajo", o bien "El órgano estatal a quien compete aquella actividad". (2)

Para Martín Granizo y González Rothvoss, la inspección del trabajo sería el órgano especializado de coac--ción que actúa siempre, que una vez declarado el derecho, - éste es vulnerado. (3)

2.- Antecedentes históricos sobre el servicio público de --
inspección del trabajo.

No obstante la oposición de los patronos a que sus fábricas fueran visitadas por los agentes del gobierno para vigilar el cumplimiento de las nuevas leyes laborales, fué en Inglaterra, donde según publicaciones de la O.I.T. se estableció por primera vez, un servicio de inspección del trabajo en 1833, aún cuando con bastante anterioridad, en 1802, 1819 y 1825, ya había existido una inspección facultativa - que estuvo a cargo de maestros, párrocos y jueces de paz, - cuyos nombramientos fueron ad-honorem. (4)

En Alemania, la inspección del trabajo comienza con el Código Industrial en 1869, existen inspectores especializados como en el caso de las minas y en aspectos médicos, químicos y de trabajo femenino. En Francia, se establece la inspección del trabajo en 1874; sin embargo, no es sino hasta en 1892, que se organiza científicamente la inspección del trabajo en este país.

En España, se cuenta con una inspección del trabajo desde 1906, reformada en 1932 y técnicamente organizada a partir de 1939. En los Estados Unidos de América, ya existían inspectores de trabajo en 1889 y se había conferido este cargo aún a las mujeres. En el resto de los países de -- Europa y América, a medida que avanzaba el desarrollo industrial y se dictaba la legislación laboral, se fueron estableciendo como un necesario complemento, las oficinas o departamentos de inspección del trabajo.

En el campo internacional, el tema de la inspección del trabajo fué tratado en la Conferencia de Berlín en 1890; en el Congreso de Zurich de 1897; y en el Congreso de París de 1900. En 1919, al celebrarse el Tratado de Paz de -- Versalles, en el inciso 9 del artículo 227, se estableció: - "cada Estado deberá organizar un servicio de inspección, en el que participarán las mujeres, a fin de velar por la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores".(5) En la parte XXIII del mismo Tratado se dispuso la creación de la Organización Internacional del -- Trabajo, que con el mismo nombre ha perdurado hasta la fecha. Esta organización se fundó el 11 de abril de 1919.

La Organización Internacional del Trabajo se ha ocupado de temas relacionados con la inspección laboral en varias oportunidades, así:

1) En 1919, en Washington, adoptó una Recomendación sobre: inspección del trabajo respecto a higiene en fábricas y talleres; 2) En Ginebra, en 1923, adoptó una Recomendación -- sobre los principios generales de organización de los servicios de inspección; 3) En 1926, en Ginebra, adoptó un Convenio sobre inspección de los emigrantes a bordo de los buques; 4) En 1937, en Ginebra, adoptó una Recomendación sobre la inspección en la industria de la edificación; 5) En 1939, en Ginebra, adoptó una Recomendación sobre la inspección del trabajo indígena; 6) En 1947, en Ginebra, adoptó un Convenio sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio; 7) En 1947, en Ginebra, adoptó una Recomendación sobre la organización de la inspección del trabajo en la industria y el comercio; 8) En 1947, en Ginebra, adoptó una Recomendación sobre la inspección del trabajo en las empresas mineras y de transporte; y 9) también en 1947, en Ginebra, adoptó un Convenio sobre la inspección del trabajo en los territorios no metropolitanos. (6)

En 1946, se celebró en la ciudad de México, la Tercera Conferencia de los Estados Americanos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, donde se adoptó un Convenio sobre la organización de los servicios de inspección, y una Recomendación para extender los mismos servicios a la agricultura. La Novena Conferencia Internacional-Americana, reunida en Bogotá, Colombia, en 1948, adoptó la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, como Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador, y en el artículo 35 dice literalmente: "Los trabajadores tienen derecho a que el Estado mantenga un servicio de inspección técnica encargado de velar por el fiel cumplimiento de las normas legales o de trabajo, asistencia, previsión y seguridad sociales, comprobar sus resultados y sugerir las reformas procedentes". (7)

Los Ministros del Trabajo de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos reunidos en Bogotá, Colombia, en 1963, en la recomendación No. 5 dijeron textualmente: "La legislación laboral y en especial -- los sistemas de salarios mínimos deben ser acompañados por

un mecanismo efectivo de inspección que garantice su cumplimiento y permita a los trabajadores participar en los beneficios del desarrollo económico y social." (8)

La historia del servicio público de inspección de trabajo, en El Salvador, puede remontarse hasta algunas disposiciones de la Ley de Policía que datan del siglo pasado y de la Ley Agraria desde 1907, en virtud de las cuales las autoridades de policía urbana y rural ejercieron cierta vigilancia sobre las actividades laborales de algunos trabajadores especialmente de los artesanos, del servicio doméstico y de los jornaleros, para que cumplieran con las disposiciones sobre anticipos de dinero y "quiebra de la palabra empeñada" contenidas en las Secciones 14a. y 15a. de la Ley de Policía y artículos 69, 72, 78, 79, 212 y 215 de la Ley Agraria. Sin embargo, esta vigilancia de la policía en asuntos laborales, más tenía por objeto reprimir los abusos y la vagancia, que proteger especialmente a los trabajadores. Las Secciones 14a. y 15a. de la Ley de Policía y el Capítulo IV y el Art. 211, ambos del Título VIII de la Ley Agraria fueron derogados por el Código de Trabajo.

De una manera más especial el Decreto Ejecutivo del 15 de junio de 1927, publicado en el Diario Oficial del 18 del mismo mes y año, que creó las Juntas de Conciliación, establece ya órganos administrativos particularmente encargados de velar por el cumplimiento de las pocas leyes laborales vigentes en esa época; lo dicho puede observarse en el texto del artículo V numerales 5o., 7o. y 9o., cuyo tenor es el siguiente: Art. V.- Las facultades de la Junta son:

"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 necesarios por parte del patrono o de su representante".

"7o.) Empeñarse para que sea fielmente cumplida la Ley de Accidentes 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 Traba-

jo, practiquen sin demora alguna, todas las diligencias a que se refiere el mismo artículo."

"9.) Asesorar a las partes en todo lo que creyere conveniente, procurando encauzar las gestiones de ellas de modo que los derechos que establece la ley, sean efectivos a la mayor brevedad."

El 12 de enero de 1946 se emitió la Ley de Creación del Departamento Nacional del Trabajo, publicada en el Diaric Oficial del 15 del mismo mes y año, cuyo artículo lo dice así:

"Art. 1.- Créase el Departamento Nacional del Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo, el cual tendrá las siguientes funciones: preparar la legislación del trabajo, recogiendo, coordinando y estudiando todos los datos relativos a las relaciones entre el Capital y el Trabajo; organizar la inspección y vigilancia de fábricas, talleres y centros industriales y agrícolas; conocer de las disputas y diferencias entre el Capital y el Trabajo, pendientes, y de las que en lo sucesivo surgieren, en tanto se promulga un Código de Trabajo." (9)

El Departamento Nacional del Trabajo se componía entonces de sólo dos Secciones, la de Estadística y la Sección de Delegación y Vigilancia; según el artículo 7o. de la ley citada a esta Sección correspondía:

".... organizar y practicar constantemente el servicio de inspección y vigilancia en los establecimientos de trabajo en el país. A tal efecto, la Sección contará con un Cuerpo de Delegados Inspectores debiendo haber por lo menos, uno en cada Departamento de la República. Los Delegados Inspectores conocerán de los conflictos y ejercerán las demás atribuciones que las leyes y reglamentos les concedan como Inspectores Departamentales del Trabajo." (10)

Como un hecho notorio, debe mencionarse la creación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el 14 de octubre de 1946, porque en adelante funcionará como la Secretaría de Estado encargada especialmente de los asuntos correspondientes. Anteriormente y con el nombre de Ramo de Trabajo, los negocios pertinentes fueron atendidos en la Secretaría del Interior, que a su vez, se denominaba entonces como Ministerio de Gobernación.

El 7 de septiembre de 1950, se emitió la Constitución Política de ese año, publicada en el Diario Oficial del día 8, habiendo entrado en vigencia el 14 del mismo mes y año -- mencionados. En el artículo 195 dicha Constitución dispuso:

"Art. 195.- 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."

Por Decreto No. 816, del Consejo de Gobierno Revolucionario de la República de El Salvador, se emitió la Ley de Inspección General de Trabajo, con fecha 11 de septiembre de 1950. Esta ley fué publicada en el Diario Oficial de la misma fecha y entró en vigencia doce días después de su publicación o sea el 24 del mes y año últimamente citados.

Los considerandos de la Ley de Inspección General de Trabajo expresan: "I.- Que es de primordial interés para el Estado el debido cumplimiento de las leyes del trabajo, tanto de parte de trabajadores como de patronos; II.- Que es necesario investir a la Sección de Delegación y Vigilancia del Departamento Nacional del Trabajo, de las facultades suficientes para su mejor funcionamiento;". El artículo 1 de la Ley -- que nos ocupa establece que la Sección de Delegación y Vigilancia, dependencia 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 Inspectores mencionados en el Art. 7o. de dicha ley, con un --- cuerpo de inspectores auxiliares que velará por el cumpli--- miento y respeto de las leyes de trabajo. Esta ley organiza ya, en el país, un verdadero servicio de inspección del tra bajo, incorporando muchos principios reconocidos en los con venios internacionales sobre la materia. Así regula espe--- cialmente, la visita de los lugares de trabajo; las facultades de los inspectores; las obligaciones de los patronos de permitir la inspección, y suministrar información y datos; -- la prohibición de represalias contra los trabajadores que -- informan o denuncian infracciones legales a los inspectores; la veracidad de los hechos contenidos en los informes y actas de los inspectores; las prohibiciones a los inspectores;

y las sanciones y procedimientos. (11)

Por Decreto Legislativo No. 1293, publicado en el Diario Oficial del 15 de diciembre de 1953, se creó el Departamento de Inspección de Trabajo. En efecto, se reformó el artículo 1 de la Ley de Inspección General de Trabajo, y en el artículo 4o. del Decreto citado se dispuso textualmente:

"Las atribuciones que las leyes, decretos y reglamentos confieren al Departamento Nacional del Trabajo,-- que se refieran a la inspección y cumplimiento de las leyes de trabajo, serán ejercidas por el Departamento de Inspección de Trabajo, en la forma que determine el titular del Ramo respectivo."

Con la reforma a la ley últimamente mencionada, se opera un progreso de orden administrativo en el servicio de inspección del trabajo, pues se encomienda el mismo a un órgano de mayor jerarquía que a la vez se independiza en un nuevo Departamento, dentro de la organización del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Recuérdese que antes de la reforma citada, la inspección del trabajo era ejercida -- por la Sección de Delegación y Vigilancia del Departamento Nacional del Trabajo.

La Constitución decretada por la Asamblea Constituyente el 8 de enero de 1962, publicada en el Diario Oficial del 16 del mismo año, mantuvo el texto del artículo 195 de la Constitución de 1950, que se refiere al servicio de -- inspección técnica, que debe mantener el Estado sobre el --- fiel cumplimiento de las leyes de trabajo, asistencia, previ ción y seguridad social. Únicamente cambió la numeración del citado artículo que en la Constitución de 1962, tiene el número 194.

Por Decreto Legislativo No. 241 del 22 de enero de 1963, se emitió el Código de Trabajo, publicado en el -- Diario Oficial del 1o. de Febrero del mismo año, y en el -- artículo 15 de este cuerpo de leyes se estableció lo siguien te:

"Art. 15.- La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones laborales contenidas en las leyes, estará a -- cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social."

Finalmente, por Decreto Legislativo No. 455 del - 27 de noviembre de 1963, publicado en el Diario Oficial del -

10 de diciembre del mismo año, se emitió la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en cuyo Título III artículos del 32 al 52, se trata lo concerniente al Departamento de Inspección de Trabajo. Esta última ley, derogó a la Ley de Inspección General de Trabajo y constituye el régimen legal actualmente en vigencia.

3.- Derecho Administrativo Laboral.

Como lo hemos hecho notar en páginas anteriores, las leyes laborales fueron emitidas en virtud de la intervención del Estado en las cuestiones sociales y económicas, y persiguen como uno de sus objetivos fundamentales elevar el nivel de vida y realzar la dignidad humana del trabajador, otorgándole el mínimo de prestaciones que debe gozar - en retribución de su trabajo. Es por este contenido económico y humano del Derecho del Trabajo y por el carácter vital que tiene para el trabajador, que la formación de sus normas se aparta del ritmo normalmente lento que sigue la emisión de las demás normas jurídicas, y que el mismo Estado, - por medio de órganos especializados, se encarga de hacerlo - progresar y vela por su cumplimiento.

Otro factor de importancia que determina a los - órganos estatales a promover la creación y velar por el --- cumplimiento del Derecho del Trabajo, es la magnitud de los conflictos obrero-patronales y sus grandes repercusiones sociales y económicas, cuya solución precisa de medidas rápidas y efectivas. El conjunto de órganos a quienes compete - desempeñar las repetidas funciones se conoce como la Admi-- nistración Laboral o las Autoridades del Trabajo.

Las primeras autoridades del trabajo tuvieron - el carácter de comités o comisiones investigadoras, y sus - informes, al presentar la dura realidad social del siglo -- XIX, llamado con razón por muchos escritores como el siglo estúpido, contribuyeron a promover la intervención estatal en los problemas laborales. Así nacieron en los principales países europeos a fines del siglo XIX y principios del XX, - los Departamentos o los Ministerios del Trabajo. Influyó -- también para la creación de estos órganos especializados, -- la desconfianza de los trabajadores en las leyes, procesos - y autoridades civiles, cuyos largos trámites y lenta prosecución, volvían casi nula la aspiración de justicia de parte de los demandantes, siempre urgidos por sus apremiantes -

necesidades. Los tiempos en que la jurisdicción civil conoció de los reclamos de los trabajadores, dejaron en éstos - la impresión generalizada, de que si las leyes eran malas, - las autoridades y los litigantes eran peores.

Se reconoce que fué en los Estados Unidos de América donde se fundó en 1869, en el Estado de Massachusetts, - la primera Oficina de Trabajo; en 1884 se creó, por primera vez, con carácter federal un Departamento de Trabajo, en el mismo país. En Bélgica se estableció un Departamento de Trabajo en 1885; en Francia en 1907, luego siguieron otros países tales como Canadá en 1909; Portugal e Inglaterra en 1916; Alemania en 1918; Polonia en 1919; Italia y Suiza en 1920 y en los años subsiguientes las autoridades del trabajo surgen en casi todas las naciones del mundo civilizado. (12)

Corresponde primordialmente a las autoridades del trabajo la promoción y vigilancia de las leyes protectoras - de los trabajadores; pero sus funciones ya no se limitan sólo a vigilar y descubrir las violaciones a la ley, ahora comprenden también la prevención de posibles conflictos y situaciones de malestar social anticipándose a los acontecimien--tos, y aún va más allá la administración del trabajo cuando - por medio de los órganos correspondientes, conoce de los --- conflictos ya planteados tratando de armonizar los intereses en desacuerdo mediante la conciliación y el arbitraje, voluntario o forzoso.

Finalmente, reconociendo que el trabajador no --- cuenta en todo caso con los medios para costear la defensa - jurídica de sus derechos en litigio, la Administración Laboral provee a través de la Procuraduría del Trabajo, la defensa gratuita del trabajador que comparece en juicio, haciendo de este modo más completa su protección y garantizando la -- igualdad de las partes en el proceso laboral, para lograr en definitiva la justicia social.

En los tiempos actuales se atribuye a las autoridades administrativas del trabajo las siguientes funciones - principales: a) la promoción de la legislación del trabajo y la previsión social; b) la vigilancia del cumplimiento de la legislación del ramo y algunas veces la sanción de las in---fracciones; c) la prevención y el conocimiento de los con---flictos obrero-patronales por medio de la conciliación y el arbitraje; y d) la defensa jurídica de los trabajadores por - medio de la Procuraduría del Trabajo.

Toda la legislación que se ocupa de la organización administrativa de las autoridades del trabajo, de sus funciones y atribuciones y de los principios que las informan, constituye la moderna disciplina conocida como Derecho Administrativo Laboral, cuya existencia discutida por unos y aceptada por otros, se perfila ya claramente definida dentro del conjunto de las ramas del Derecho.

La sustantividad del Derecho Administrativo Laboral no es compartida por quienes ven en el mismo un aspecto del Derecho Administrativo General; pero autores de mucho renombre vienen usando desde hace ya algún tiempo este término, cuya progresiva aceptación parece definitivamente asegurada.

Entre los autores que emplean el término Derecho Administrativo Laboral pueden citarse a los profesores: Ernesto Krotoschín; Mario de la Cueva; Eugenio Pérez Botija; Carlos García Oviedo; José Gascón y Marín; y José Pérez Leñero.

Se habla ya por otra parte, de un Derecho Procesal Administrativo de trabajo, "como la ciencia jurídica que tiene por cometido y objeto específico, la normación del proceso jurídico y procedimiento administrativo laboral." (13).-- Según la definición de José Pérez Leñero. Esta nueva rama jurídica ha sido comentada en sus tratados de Derecho Administrativo por destacados autores, entre ellos: Gascón y Marín, Royo Vilanova, Villar Romero, Gallart Folch y L. López Teijeiro, en lo que concierne a la bibliografía española.

De lo expuesto anteriormente puede notarse que con el desarrollo de los órganos administrativos correspondientes a las autoridades del trabajo, han surgido dos nuevas disciplinas, de carácter sustantivo la una y de carácter adjetivo la otra, y ellas estudian el conjunto de leyes y principios que regulan la organización, la competencia y atribuciones, así como la actividad de aquéllos órganos, encaminada a aplicar, individualizándolas, las normas administrativas laborales a los casos concretos.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CAPITULO I.

- (1).- Mariano R. Tissembaum, La Inspección del Trabajo y su función en el Fuero del Trabajo,- Tribunales del Trabajo, Derecho Procesal del Trabajo- 1941, Página 505.
- (2).- Mario de La Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, 1949, Tomo II, Página 908.

- (3).- Eugenio Pérez Botija, Curso de Derecho del Trabajo,-- 1950, Página 367, cita número (5).
- (4).- Mario de La Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, 1949, Tomo II, Páginas 908 y 909.
- (5).- Mario de La Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, 1949, Tomo II, Página 910.
- (6).- Convenios y Recomendaciones (1919-1951), Oficina Internacional del Trabajo, 1952, Páginas 21, 72, 103, 117, 455, 492, 707, 717, 721 y 755.
- (7).- Carta Internacional Americana de Garantías Sociales.-- Unión Panamericana, 1951, Página 6.
- (8).- Declaración de Cundinamarca y Recomendaciones de La -- Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo so bre la Alianza para el Progreso,- Documento Oficial,-- Página 4.
- (9).- Ley de Creación del Departamento Nacional del Trabajo. Recopilación de Leyes y Reglamentos sobre Trabajo y - Seguridad Social, promulgados hasta junio de 1951, Pá gina 34.
- (10).- Ley de Creación del Departamento Nacional del Trabajo. Recopilación de Leyes y Reglamentos sobre Trabajo y - Seguridad Social, promulgados hasta junio de 1951,--- Páginas 38 y 39.
- (11).- Ley de Inspección General de Trabajo, Recopilación de Leyes y Reglamentos sobre Trabajo y Seguridad Social, promulgados hasta junio de 1951, Páginas 229 a 236.
- (12).- Eugenio Pérez Botija, Curso de Derecho del Trabajo,-- 1950, Página 351, citas números (12) y (14).
- (13).- José Pérez Leñero, Instituciones del Derecho Español de Trabajo, 1949, Página 431.

CAPITULO II

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA INSPECCION DE TRABAJO EN EL SALVADOR.

1.- Legislación vigente.

La base legal en que se encuentra sustentada la organización administrativa del servicio de inspección del trabajo en El Salvador, en la actualidad, es el artículo 194 de la Constitución Política de 1962 y el artículo 15 del Código de Trabajo, como legislación fundamental. En lo que concierne a la ubicación del servicio dentro de la administración general, su estructura orgánica, su competencia, atribuciones del personal, obligaciones y prohibiciones al mismo y otras disposiciones necesarias para su funcionamiento la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en el Título III, artículos del 32 al 52, prevee las disposiciones pertinentes. Existen por otra parte, manuales, circulares e instructivos, emanados de los órganos competentes, que regulan la forma en que se ejecutan las labores; puede afirmarse que al presente, las funciones de inspección de trabajo en su totalidad, se encuentran ajustadas a normas jurídicas preestablecidas.

2.- El Departamento de Inspección de Trabajo.

La función de inspección del trabajo, está confiada en el país al órgano administrativo denominado Departamento de Inspección de Trabajo, creado por Decreto Legislativo No. 1293, publicado en el Diario Oficial No. 228 del 15 de diciembre de 1953; este Departamento como hemos hecho notar, sustituyó a la Sección de Delegación y Vigilancia del Departamento Nacional del Trabajo, que antes estuvo encargada de la misma atribución.

La Oficialía Mayor, junto con el Departamento Nacional del Trabajo, el Departamento Nacional de Previsión Social, el Departamento Nacional de Aprendizaje y el Departamento de Inspección de Trabajo, constituyen la organización del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en cinco dependencias principales, que a su vez se dividen en Secciones.

El Departamento de Inspección de Trabajo se integra actualmente con dos Secciones: la Sección de Inspección

de Industria y Comercio y la Sección de Inspección Agrícola; para el cumplimiento de sus fines cuenta con un cuerpo de -- Supervisores e Inspectores y los empleados subalternos que -- exijan las necesidades del servicio. El Departamento a que -- nos referimos está a cargo de un Director y su Secretario; -- cada Sección a cargo de un Jefe. En 1966 existen aparte del Director y el Secretario y los dos Jefes de Sección, un Oficial de Entrenamiento, diez Supervisores, setenta y siete -- Inspectores de Trabajo, dos Inspectores Especializados en Seguridad e Higiene Industrial, dos Inspectores Especializados en Asuntos de Extranjeros y treinta y dos, auxiliares, notificadores y mecanógrafas, que suman un total de ciento veintiocho empleados.

La Sección de Inspección de Industria y Comercio está dividida en cinco oficinas de zona, denominadas como sigue: Zona Occidental, ubicada en la ciudad de Santa Ana, que comprende los Departamentos de Santa Ana, Sonsonate y Ahuachapán. Zona Centro Occidental, ubicada en San Salvador, que comprende los Departamentos de San Salvador, La Libertad, La Paz y Chalatenango. Zona Central, que comprende solamente -- la ciudad de San Salvador. Zona Centro-Oriental, ubicada en la ciudad de Cojutepeque, que comprende los Departamentos de Cuscatlán, San Vicente y Cabañas; y Zona Oriental, ubicada -- en la ciudad de San Miguel, que comprende los Departamentos de San Miguel, Usulután, La Unión y Morazán.

La Sección de Inspección Agrícola está dividida en cuatro oficinas de zona, denominadas así: Zona Occidental, con sede en la ciudad de Santa Ana, que comprende -- los Departamentos de Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate. Zona Centro-Occidental, ubicada en la ciudad de San Salvador, que comprende los Departamentos de San Salvador, La Libertad, La Paz y Chalatenango. Zona Centro-Oriental, ubicada -- en la ciudad de San Salvador, que comprende los Departamentos de Cuscatlán, San Vicente, y Cabañas; y Zona Oriental, -- ubicada en la ciudad de San Miguel, que comprende los Departamentos de San Miguel, Usulután, La Unión y Morazán. Existen también oficinas auxiliares de inspección agrícola en -- cada cabecera departamental de la República. De la Dirección dependen el Oficial de Entrenamiento, la Secretaría y los -- Inspectores Especializados en Asuntos Extranjeros. Los Inspectores Especializados en Seguridad e Higiene Industrial --

están adscritos a la Sección de Inspección de Industria y Comercio, pero asesoran a todos los inspectores del Departamento que lo solicitan.

Las oficinas de zona están a cargo de un Supervisor de Zona y del personal de inspectores de trabajo, y -- auxiliares subalternos, que exijan las necesidades, de acuerdo a la cantidad de establecimientos y centros de trabajo ubicados en los Departamentos que cubre la oficina. Las oficinas auxiliares departamentales, están a cargo de un jefe con el que colaboran dos o más inspectores, dependiendo de la intensidad del trabajo, y el personal subalterno necesario.

Toda esta organización que hemos descrito, tiene por objeto que tanto patronos como trabajadores, especialmente los campesinos, cuenten con oficinas próximas a su domicilio, donde interponer sus reclamos, informarse sobre sus derechos y pedir la intervención de las autoridades respectivas.

Por disposición constitucional, los funcionarios de la inspección del trabajo deben constituir un cuerpo técnico, lo que significa que han de recibir la necesaria -- preparación teórica y práctica, para el mejor desempeño de las tareas que les corresponde ejecutar; éstas son tan delicadas y complejas, que no cabe la improvisación, sino al precio de graves problemas y el descrédito para el órgano encargado de las mismas. La Organización Internacional del Trabajo recomienda sobre el particular, que se dedique especial -- cuidado a la formación de los inspectores, tratando de profesionalizarlos. La "Guía para inspectores del Trabajo" de la Oficina Internacional del Trabajo, dice en relación con este punto:

"El prestigio del servicio de inspección del -- trabajo ante empleadores, trabajadores y público en general depende en gran parte de las calificaciones personales de -- los inspectores. Debieran ser personas dotadas de mucha comprensión de los problemas humanos y sociales que han de examinar y que desempeñen sus funciones con integridad, tacto, inteligencia y sentido común. Tanto para los empleadores como para los trabajadores, el inspector del trabajo es el representante oficial de la autoridad competente, y la opinión sobre dicha autoridad y el respeto hacia la misma dependerán de sus relaciones con el inspector." (1)



Estas prudentes recomendaciones, no siempre se han seguido en la selección de los inspectores del trabajo en nuestro país, retardándose de esta manera, la elevación del nivel técnico que corresponde a dichos funcionarios.

El personal que actualmente tiene el Departamento de Inspección de Trabajo debe cubrir, según los censos nacionales de 1961, un total de 42.806 establecimientos de comercio, industria y servicios, así como los establecimientos y centros de trabajo del Estado, los Municipios y las Instituciones Oficiales Autónomas. En los establecimientos primeramente mencionados laboran un total de 159.811 trabajadores y en los establecimientos públicos, unos 50.000. También deben vigilarse las 224.289 explotaciones agrícolas que existen en El Salvador, que dan ocupación a 438.256 trabajadores (agricultura, caza y pesca).

Aún cuando no en todos los establecimientos y centros de trabajo, existen relaciones laborales asalariadas, a las que se aplique la legislación laboral, ya que muchos son atendidos directamente por sus propietarios o por los miembros de su familia, puede notarse fácilmente, que el personal encargado de la inspección del trabajo es bastante reducido, para realizar una vigilancia completa. Sin embargo, practicando las inspecciones en los establecimientos y centros que ocupan mayor cantidad de trabajadores, se logra llevar los beneficios de la legislación laboral a la mayoría de los salvadoreños que trabajan dependiendo de un patrono. En el siguiente cuadro se presentan las inspecciones practicadas de 1960 a 1965, en toda la República.

| En industria, comercio y servicios. | | En centros agropecuarios. | Total: |
|-------------------------------------|----------------|---------------------------|--------|
| | <u>1 9 6 0</u> | | |
| 7.861 | | 2.447 | 10.308 |
| | <u>1 9 6 1</u> | | |
| 5.339 | | 6.050 | 11.389 |
| | <u>1 9 6 2</u> | | |
| 10.722 | | 3.112 | 13.834 |
| | <u>1 9 6 3</u> | | |
| 16.988 | | 7.178 | 24.166 |

| | | | |
|----------|----------------|----------|----------|
| | <u>1 9 6 4</u> | | |
| 17.828 | | 8.070 | 25.898 |
| | <u>1 9 6 5</u> | | |
| 9.753 | | 17.605 | 27.358 |
| <hr/> | | | |
| TOTAL--- | 68.491 | + 44.462 | =112.953 |

(2)

3.- Competencia.

Trataremos en este apartado de la competencia del Departamento de Inspección de Trabajo, considerando el término no en el sentido procesal que propiamente le pertenece, -- como medida de la jurisdicción de un juez, sino como delimitación de las atribuciones que corresponden al órgano administrativo de que nos venimos ocupando, tanto en el aspecto material como territorial.

Desde el punto de vista material, la competencia -- del Departamento de Inspección de Trabajo está circunscrita a la vigilancia por el cumplimiento del Código de Trabajo, -- Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y Decreto No. 70 del Poder Ejecutivo en el Ramo de Trabajo y -- Previsión Social, donde se hallan las disposiciones más importantes sobre trabajo, previsión y seguridad social vigentes en el país.

En cuanto a territorio, el citado Departamento -- tiene competencia para actuar por medio de un cuerpo de supervisores e inspectores en todo el territorio de la República. La vigilancia mencionada se ejerce sobre los patronos y trabajadores residentes en El Salvador, en virtud de -- la territorialidad de las leyes laborales, de conformidad a los artículos 15 del Código de Trabajo, 1 y 32 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Respecto a la materia el Departamento de Inspección de Trabajo tiene competencia para desarrollar las siguientes funciones principales:

1o.) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en las leyes de trabajo, seguridad e higiene industrial en toda la República. (Art. 15 del Código de Trabajo y Art. 32 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.)

2o.) Imponer sanciones y hacerlas efectivas a patrones y trabajadores que infringen las disposiciones contenidas en las leyes de trabajo. (Art. 477 y siguientes del Código de Trabajo).

3o.) Investigar las solicitudes para ingreso y residencia en el país de extranjeros, que desean trabajar como técnicos, cuando lo solicita el Ministerio del Interior. (Art. 32 de la Ley de Migración).

4o.) Dictaminar sobre los accidentes de trabajo ocurridos a trabajadores del Estado, entidades Oficiales Autónomas y Semiautónomas, para el pago de las indemnizaciones. (Art. 116 de las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto vigente).

5o.) Llevar el Registro de patronos con trabajadores a domicilio. (Art. 66 del Código de Trabajo).

6o.) Llevar el Registro de establecimientos o centros de trabajo en cada Oficina de Zona. (Art. 48 Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social).

7o.) Archivar los avisos sobre los representantes de las sociedades nacionales o extranjeras, y sobre los apoderados constituídos, en los casos de los artículos 49 y 50 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

8o.) Investigar las solicitudes de patronos sobre suspensiones disciplinarias para trabajadores. (Art. 256 inciso 2o. del Código de Trabajo.)

9o.) Investigar la autorización para trabajar y el comportamiento de los extranjeros con trabajadores salvadoreños.

10.) Extender hojas para renunciaciones y pago de prestaciones a los trabajadores. (Art. 346 inciso 2o. del Código de Trabajo).

11o.) Investigar las solicitudes de alteración de porcentajes de salarios y de personal ocupado en las empresas, para ocupar extranjeros de difícil o imposible sustitución por salvadoreños. (Artos. 8 y 9 del Código de Trabajo).

Sobre la competencia del Departamento de Inspección de Trabajo surgen algunos problemas prácticos, tales como los que seguidamente hemos de plantear, así:

a) Se afirma que el Departamento citado tiene competencia para velar únicamente, por el cumplimiento de las

disposiciones contenidas en las leyes laborales; pero que no debe intervenir para vigilar el cumplimiento de cláusulas o disposiciones contenidas en los contratos individuales o colectivos de trabajo, cuando estas difieren del texto legal.

Sobre la anterior afirmación debemos manifestar nuestra conformidad, porque el artículo 15 del Código de Trabajo y el artículo 32 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, limitan la competencia del Departamento de Inspección de Trabajo a vigilar solamente por el cumplimiento de las disposiciones 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 contratos individuales, los contratos colectivos, los convenios suscritos en la Dirección General del Departamento Nacional del Trabajo y las costumbres, 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, vertiendo la prueba necesaria.

La vigilancia exclusiva sobre las disposiciones legales, impide que los inspectores de trabajo se constituyan en jueces, recogiendo pruebas para establecer las obligaciones objeto de la controversia, invadiendo funciones que no les son propias, lo que sucedería si pudieran vigilar el cumplimiento de disposiciones derivadas de otras fuentes distintas de la ley.

Cabe preguntarse también, si el personal encargado de la función de inspección de trabajo puede interpretar las disposiciones legales para conocer el sentido de la ley, es decir, la voluntad del legislador. Partiendo de que existen tres clases de interpretación de la ley, a saber: la auténtica, hecha por el Poder Legislativo, que tiene el mismo carácter obligatorio de la ley; la interpretación judicial, hecha por los jueces y tribunales en los casos concretos en que dictan sus fallos, que tiene carácter obligatorio para las partes y para quienes derivan sus derechos de éstas; y la interpretación doctrinal, realizada por personas particulares o por autoridades, cuando no resuelven puntos de su competencia, que no es obligatoria para nadie y sólo tiene la fuerza moral y el prestigio de quien la emite.

consideramos que sí pueden los funcionarios de la inspección del trabajo interpretar la ley cuando el sentido de ésta no es claro, haciendo uso para ello de la interpretación literal o gramatical; de la interpretación lógica que trata de conocer el espíritu de la ley "para controlar, completar, restringir o extender su letra"; o bien haciendo uso de los argumentos de contrario sensu o de analogía.

Las interpretaciones dadas a la ley por el Departamento de Inspección de Trabajo pueden ser rechazadas por los afectados, quienes tienen la facultad de llevar el asunto a conocimiento de la jurisdicción laboral para que resuelva la duda, mientras tanto dicho Departamento se abstiene de actuar. En consecuencia, los particulares no están obligados irremisiblemente a acatar una interpretación errónea de los mencionados órganos del Ejecutivo, teniendo a su favor las garantías del proceso laboral, y aún la posibilidad de un juicio de amparo contra las sanciones que violen una garantía constitucional.

b) Otro problema respecto a la competencia del Departamento de Inspección de Trabajo, es el que se presenta cuando la acción judicial para reclamar determinada prestación laboral a favor de un trabajador ya ha prescrito. Puede entonces intervenir la inspección del trabajo.?

Toda infracción del patrono a las leyes laborales, da lugar al derecho del trabajador para pedir, mediante la demanda, la satisfacción de su interés particular, y también al derecho del Estado, por medio de la inspección del trabajo, para reclamar el cumplimiento de la obligación impuesta a favor del trabajador.

De lo dicho aparece que el derecho del trabajador para demandar, es independiente del que tiene el Estado para perseguir las infracciones, por lo que la extinción del primero no afecta al segundo. En razón de lo anterior, el Departamento de Inspección de Trabajo puede intervenir aún cuando la acción del trabajador para reclamar su derecho ya esté prescrita.

A pesar de lo expuesto, creemos que debiera existir una disposición legal que limitara la facultad del Estado para perseguir las infracciones a las leyes laborales, estableciendo una prescripción de pleno derecho o dicho con mayor propiedad, una preclusión, por ejemplo, a los cinco a-

ños, porque resulta en la práctica muy difícil realizar investigaciones respecto a muchos años atrás, debido al exceso de tiempo y de trabajo que tales diligencias requieren y a que ordinariamente, los resultados no compensan el esfuerzo. Por otra parte, si el cumplimiento de la ley laboral debe ser oportuno, por el carácter necesario que tienen las prestaciones respectivas, tal finalidad ya no se cumple cuando ha transcurrido un largo plazo y conviene entonces que los infractores, por razones de tranquilidad y seguridad, queden libres de responsabilidad ante el Departamento de Inspección de Trabajo. No puede considerarse aplicable al caso que tratamos el artículo 465 del Código de Trabajo, que establece la prescripción en dos meses, de las acciones de los patronos o de los trabajadores, que no tienen plazo especialmente contemplado, porque el mismo se refiere a éstos y no al Estado.

c) Se ha planteado el problema de si la existencia de relaciones familiares entre quienes prestan servicios laborales en un centro o establecimiento, excluye la facultad de practicar inspección en el mismo.

Consideramos como familiares a los cónyuges, los consanguíneos hasta el cuarto grado y los afines hasta el segundo, es decir, a los descendientes, ascendientes, hermanos, primos y cuñados, que las leyes civiles consideran formando parte del grupo familiar; no puede olvidarse al compañero de vida, que según el artículo 14 del Código de Trabajo, debe considerarse comprendido, en su caso, en todas las disposiciones en que se haga referencia al cónyuge.

Caso que en un establecimiento trabajen exclusivamente miembros de una familia y comprobado este hecho plenamente, consideramos que el Departamento de Inspección de Trabajo no puede exigir el cumplimiento de las leyes laborales, porque éstas no son aplicables; las relaciones que en tal supuesto existen son de índole civil y los derechos y obligaciones resultantes en caso de incumplimiento deben ventilarse ante la jurisdicción respectiva. Nos basamos para sostener esta opinión en los artículos 2, 4, 5 y 17 del Código de Trabajo, que establecen que dicho cuerpo legal es aplicable sólo a los patronos y a los trabajadores y en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Ministerio de --

Trabajo y Previsión Social, que fija la competencia del Departamento de Inspección de Trabajo.

Cuando los miembros de una familia atienden un comercio o un taller y ejercen una copropiedad sobre el mismo, en realidad están trabajando por cuenta propia y no cabe la existencia de relaciones laborales. Si los familiares laboran como trabajadores al servicio de sus parientes, tienen derecho a todas las prestaciones que les otorga la legislación laboral, independientemente del lazo familiar.

Alguna dificultad ofrece la solución respecto a las llamadas hijas de casa o hijos adoptivos, con quienes no se han llenado los requisitos legales; pero que, a pesar de no estar legitimada la situación, prevalecen con ellos las relaciones de aprecio, consideración y ayuda que tipifican el vínculo de familia, por lo que comprobado este hecho no dudamos en considerar que están excluidos de la legislación del trabajo y del campo de la inspección respectiva. Cuando la situación resulta ser un fraude para burlar el pago de las prestaciones laborales, debe exigirse el cumplimiento de la ley sin ninguna consideración.

Las relaciones conyugales o maritales excluyen por si mismas, la existencia de relaciones laborales y, por tanto, la intervención de la inspección del trabajo; resulta impropia de los cónyuges o compañeros de vida la condición de asalariados por los servicios que mutuamente se prestan o por los trabajos que desempeñan en negocios o empresas que les pertenecen. Siempre en relación con este tema, debemos referirnos al caso de la existencia de relaciones sexuales ocasionales entre patrono y trabajador, hechos que por no constituir una unión permanente, no encajan en la figura de los compañeros de vida, Las mencionadas relaciones no son obstáculo para que se aplique la legislación laboral y para que se vigile su cumplimiento por la inspección del trabajo.

d) Se puede realizar la inspección del trabajo en los centros y establecimientos propiedad del Estado, los Municipios e Instituciones Oficiales Autónomas y Semi-autónomas?

Es indudable que sí, de acuerdo a lo que disponen los artículos 70, 38, 39 y 40 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; sin embargo alguna dificultad se presenta, en vista de que bajo la dependencia

de los órganos públicos mencionados se encuentran dos categorías de servidores, quienes están sujetos al régimen del servicio civil, y quienes fuera de la carrera administrativa, están sujetos a las disposiciones del Código de Trabajo; es necesario pues, establecer cuáles son estos últimos, porque en relación con ellos se practica la inspección. Para algunos, el Código de Trabajo se aplica a los trabajadores de los entes públicos cuyos pagos de salarios se realizan por planillas, y sus nombramientos se hacen sin acuerdo ejecutivo con cargo a una partida de la Ley General de Salarios, sino con cargo a partidas globales que figuran en el presupuesto respectivo. Para otros, dicho Código se aplica a los trabajadores al servicio de los entes públicos, cuando la actividad que desempeñan es típica de los particulares, es decir, de naturaleza privada y no de naturaleza pública.

Ambas interpretaciones dejan algo que desear; en efecto, la forma en que se controle el pago de los salarios o la partida presupuestaria a que aquéllos se carguen, no puede ser determinante para que una relación laboral se considere sujeta a las disposiciones del Código de Trabajo. de igual manera, las actividades de todo orden no es fácil separarlas en típicamente privadas y genuinamente públicas, hay algunas que sin dificultad encajan en una u otra distinción, como el comercio y la defensa nacional, pero existen muchas que son realizadas igualmente por los entes públicos y por los particulares. Si bien la distinción entre actividades privadas y públicas era bastante clara en el Estado Liberal, no lo es en los modernos Estados de la actualidad, cuyas tendencias intervencionistas los llevan a convertir en funciones estatales los más diversos negocios, desde la construcción de viviendas hasta la producción y distribución de artículos de primera necesidad, la explotación de fábricas, empresas de transporte, etc.

El artículo 2 del Código de Trabajo que como derecho positivo se refiere al problema en estudio, dice literalmente: "Las disposiciones de este Código se aplican a los trabajadores y patronos privados y al Estado, a los Municipios e Instituciones Oficiales Autónomas y Semi-autónomas, cuando contratando éstos últimos como personas de derecho privado fueren sujetos a relaciones de trabajo."

A contrario sensu, el artículo 3 del mismo Código dispone textualmente: "Las relaciones de trabajo en que el Estado, los Municipios y las Instituciones Oficiales Autónomas o Semi-autónomas intervengan como personas de Derecho Público, no se regirán por este Código. Se exceptúa el caso de los empleados y obreros de las Instituciones Oficiales - Autónomas o Semi-autónomas, quienes tendrán derecho a constituir sindicatos y a contratar colectivamente."

De los artículos transcritos vemos que nuestro legislador se ha pronunciado, para decidir cuándo se aplica el Código aludido a los entes públicos, por la forma de la contratación; cuando aquéllos proceden como particulares, o sea como personas de derecho privado, desprovistos de su calidad soberana, en condiciones de igualdad con la contra-parte; pero, nos preguntamos, cuándo se presenta esta situación? Cuándo actúan el Estado y los entes autónomos como particulares? Debemos recordar sobre este punto, que la Administración Pública para satisfacer los intereses generales, puede actuar por medio de actos de autoridad o por medio de actos de gestión, se caracterizan los primeros porque en ellos se procede autoritariamente, jure imperio, produciéndose el efecto - jurídico querido por el mero impulso y decisión de la voluntad que ordena. En los segundos, el Estado y los entes autónomos discuten con los particulares en el mismo plano y su - voluntad nada puede sin el concurso de la voluntad contraria. No siempre los entes públicos pueden proceder autoritariamente y en muchos casos, conviene a la causa pública el empleo - de la contratación voluntaria para obtener los bienes o servicios que necesitan aquéllos.

Cuando la Administración actúa como Poder el acto o contrato es administrativo, cuando actúa como persona jurídica el acto o contrato es privado. Sin embargo, resta establecer por qué en ciertos casos se procede de un modo o de otro, la única respuesta es: en atención al fin perseguido. Este - fin no es otro que el servicio público. Sobre este particu-- lar el autor Gabino Fraga dice: "El derecho privado seguirá aplicándose al Estado cuando los actos que éste verifique - no se vinculen estrecha y necesariamente con el cumplimiento de sus atribuciones y cuando, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique, porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que --

le autoriza su régimen especial." (3)

Para algunos autores no cabe la distinción entre contratos administrativos y contratos privados, porque unos consideran que todos son públicos y otros los consideran to dos privados. Para otros autores, la existencia de dos formas de contratación significa una doble personalidad de los entes públicos; para otros no hay más que una sola personalidad, cuya voluntad se manifiesta en las dos formas de actos de autoridad o actos de gestión.

En realidad todos los actos de la Administración Pública se encaminan a la satisfacción de una necesidad pública, bien sea inmediata o mediatamente, de lo cual dependerá la forma en que actúe aquélla, por actos de autoridad o actos de gestión. Por otra parte, son las leyes administrativas tales como la Ley de Suministros, la Ley de Presupuesto y las Leyes de Presupuestos Especiales, cuando se trata de los entes autónomos, las que permiten en ciertos casos, que éstos procedan como personas de derecho privado, para la adquisición de bienes o la prestación de servicios por medio de la contratación.

En conclusión, el Código de Trabajo se aplicará a aquéllos trabajadores de los entes públicos, que son contratados por ellos actuando como lo hacen los particulares, es decir, en condiciones de igualdad y reciprocidad. Será en cada caso concreto donde pueda observarse, que los entes públicos han contratado como autoridades dando lugar a un contrato administrativo, o como particulares celebrando un contrato sujeto al Código de Trabajo. No siempre es fácil esta distinción y es preciso reconocer, que la sola letra de los artículos 2 y 3 del Código de Trabajo, no es suficiente para aclarar las dudas, por lo que sería recomendable que la misma ley diera elementos de juicio que ayudaran a establecer cuando los entes públicos contratan como particulares.

e) La inspección del trabajo se ejerce para obtener voluntariamente, el cumplimiento de la ley en beneficio de los trabajadores, puede haber inspecciones en contra del trabajador?

Propiamente no, pero a consecuencia de la inspección del trabajo, pueden comprobarse hechos realizados por el trabajador que lo perjudiquen y que ameriten sanción para

el mismo, como en los casos de suspensión disciplinaria por más de un día, en que por delegación, el Departamento de -- Inspección de Trabajo investiga los hechos, y con base en ellos el Director del Departamento Nacional del Trabajo re---suelve, autorizando el número de días en que debe suspenderse al trabajador, de conformidad al artículo 256 inciso 2o.- del Código de Trabajo, Lo mismo sucede en el caso del artículo 271 del mismo Código, cuando el trabajador se niega, sin -- justa causa, a recibir tratamientos médicos y quirúrgicos necesarios para su curación y restablecimiento, en caso de incapacidad temporal por riesgo profesional, comunicando el patrono tal hecho al Departamento de Inspección de Trabajo, dentro de los tres días siguientes a la negativa del trabajador. En estos casos la inspección de trabajo persigue que la sanción al trabajador esté ajustada a la ley, con lo que se vela por sus derechos.

La competencia de los inspectores de trabajo en los casos dudosos, es fijada en primer lugar, por los Supervisores, luego por los Jefes de Sección y en última instancia, por el Director del Departamento de Inspección de -- Trabajo, de conformidad a la letra d) del artículo 7 de la -- Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, -- que dice:

"d) Decidir, en caso de duda, la intervención de los funcionarios y empleados del Departamento, dentro de -- la competencia establecida por las leyes;" (4)

4.- Del personal, sus atribuciones, obliga---ciones y prohibiciones.

Ya hemos mencionado la importancia que tiene el personal encargado de la inspección del trabajo para el -- buen éxito de la función que desempeña, por lo que conviene que sus miembros sean especialmente seleccionados, llenando requisitos de instrucción, cualidades morales, inteligencia, tacto, y vocación para el cargo, pues en el ejercicio del -- mismo los inspectores habrán de tratar con toda clase de --- personas y de su habilidad, eficiencia e imparcialidad, de-- penderá el prestigio del cuerpo a que pertenecen.

En todo servicio de inspección bien organiza--do se pone especial interés en la selección y entrenamiento -- del personal, procurando mediante cursos especiales y la ---- práctica con funcionarios de experiencia, que obtenga la for-

mación adecuada; además, se le contrata primeramente por un período de prueba, que puede ser hasta de dos años, para conocer sus aptitudes y comportamiento; antes de incorporarlo permanentemente al servicio. Como medida de seguridad se -- trata de que los inspectores, estén fuera de la influencia -- de la política local y de que en su nombramiento, no inter -- vengam consideraciones de carácter personal. Se evita que -- quienes tengan intereses en empresas o vinculaciones con e -- llas obtengan el cargo de inspectores.

En nuestro país se han observado los principios 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.

Para ingresar al servicio de inspección de tra -- bajo se exige en nuestro país, título de Bachiller en Cien -- cias y Letras, Contador Público o Profesor Normalista, como -- instrucción básica, antecedentes de buena conducta, naciona -- lidad salvadoreña, tener mayoría de edad y la aprobación de -- un exámen de cultura general, buen criterio y ausencia de -- prejuicios en cuanto a las relaciones obrero-patronales. A -- ceptado el candidato recibe un curso teórico durante tres -- meses, al final del cual debe demostrar mediante exámenes -- que posee conocimientos suficientes en materia de legisla -- ción de trabajo, previsión y seguridad social. Para comple -- tar el entrenamiento, los nuevos inspectores acompañan a o -- tros que ya tienen experiencia, ayudándolos en sus labores, -- hasta que progresivamente se les encargan casos de menor a -- mayor importancia; la preparación termina cuando el jefe -- inmediato considera que pueden desenvolverse solos en cual -- quier diligencia.

Para optar a las plazas de Supervisor y de Je -- fe de Sección se necesita en la práctica, haber servido en -- el Departamento de Inspección de Trabajo en el cargo inme -- diato anterior. En especial para ser nombrado Jefe de Sec -- ción se requiere, por lo menos, dos años de experiencia en -- un cargo dentro del Departamento. No existe un verdadero es --

calafón ni están reglamentados todos los aspectos relativos al personal del Departamento mencionado, pero en las Disposiciones Preliminares y en el Título III de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y expresamente en los artículos: 5, 34, 35 y 37, se establecen los requisitos de que antes hemos hecho referencia.

El Director del Departamento de Inspección de Trabajo además de los requisitos de honorabilidad, conocimiento, mayoría de veinticinco años de edad, debe ser salvadoreño por nacimiento y abogado de la República o estudiante de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, que hubiere aprobado el séptimo curso y la asignatura Legislación Laboral.

Para desempeñar sus funciones el personal de la inspección de trabajo necesita ciertas atribuciones, tales como: penetrar a los centros o establecimientos de trabajo a cualquier hora del día o de la noche, siempre que sea en horas de labor; practicar cualquier investigación o examen; recoger muestras de materiales y sacarlas para hacerlas examinar; revisar planillas, documentos, controles etc.; e interrogar al patrono o a sus representantes, así como a los trabajadores sobre el cumplimiento de las leyes de trabajo, previsión y seguridad social. Estas atribuciones que son muy completas, se encuentran en los artículos 38, 39 y 40 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y permiten cumplir la función sin tropiezos, las correlativas obligaciones de los patronos y trabajadores se encuentran en el artículo 42 de la misma ley.

Siendo de tanta importancia y de confianza, las funciones del personal de inspección, existen obligaciones y prohibiciones especiales encaminadas a garantizar su eficiencia, imparcialidad y adecuado comportamiento, es así como los artículos 43 y 44 de la Ley Orgánica tantas veces citada disponen lo siguiente:

"Art. 43. Son obligaciones del personal de Inspección de Trabajo:

- a) Guardar secreto sobre los hechos de que tengan conocimiento con motivo del ejercicio de su cargo;
- b) Desempeñar las comisiones con diligencia y eficiencia;

- c) Cerciorarse cuidadosamente de los datos, hechos y circunstancias que investigue, ajustando sus opiniones, actas e informes a la verdad y a lo dispuesto por las leyes;
- d) Guardar la debida consideración a patronos y trabajadores y observar buena conducta en el desempeño de sus funciones; y
- e) Desarrollar sus actividades con la imparcialidad, dignidad y decoro propios de su cargo.

"Art. 44.- Se prohíbe al personal de Inspección de Trabajo:

- a) Divulgar los datos que obtenga con motivo del desempeño de sus funciones;
- b) Asentar hechos falsos en las actas que levante o informes que rinda;
- c) Aceptar dádivas de los patronos o de los trabajadores; y
- d) Extralimitarse en el desempeño de sus funciones".

Con objeto de garantizar la realización de las inspecciones ante las prácticas obstruccionistas de los interesados, se encuentra sancionada, la ocultación, la falsedad y la alteración maliciosa de 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; así mismo está sancionado el proporcionar datos o informes falsos a los funcionarios del personal de inspección del trabajo.

Protegiendo el honor y la integridad física de los funcionarios de la inspección laboral, existen sanciones contra los patronos, sus representantes y los trabajadores, que en cualquier forma, agredieren, injuriaren o amenazaren al Director, Jefes de Sección, Supervisores e Inspectores durante el desempeño de sus funciones.

La infracción a las obligaciones y prohibiciones impuestas al personal encargado de la inspección laboral, puede ser castigada de conformidad a la Ley de Servicio Civil, con sanciones de amonestación, multas, suspensión, destitución o despido del cargo, según la gravedad del caso.

5.- Medios y procedimientos de inspección.

Los medios con que cuenta la inspección de trabajo para realizar su cometido son fundamentalmente: la competen

cia del Departamento de Inspección de Trabajo para vigilar - el cumplimiento de la legislación laboral; el cuerpo de supervisores, inspectores y empleados subalternos asignados al servicio y el conjunto de atribuciones de que están provistos estos funcionarios. En el número 2 de este Capítulo, expusimos con detalle la organización que tiene el citado Departamento en todo el territorio de la República.

Cuando la complejidad de los problemas exige conocimientos que están fuera de la preparación de los inspectores, se acude a la asesoría de técnicos especializados, -- particularmente en materia de seguridad e higiene industrial; en aspectos médicos; de Salud Pública; riesgos eléctricos y químicos; se cumple así con la recomendación internacional - de obtener consejo especializado cuando sea necesario para - actuar con mayor acierto.

Los procedimientos de inspección actualmente en uso pueden reducirse a tres, se actúa por queja del interesado o de su representante; por informes o aviso de un particular, alguna autoridad u organización sindical, o bien se procede de oficio, en virtud de planes de trabajo especialmente formulados. Las inspecciones pueden ser generales, ---- cuando comprenden una revisión amplia del centro o establecimiento, vigilando el cumplimiento de toda la legislación aplicable; especiales, cuando sólo abarcan uno o más puntos - especialmente determinados, en relación con ciertas disposiciones legales. La clase de inspección que se practique depende de la cantidad de supuestas infracciones o del reclamo de los interesados.

Para realizar la inspección de cualquiera de las dos clases que se practican, el inspector insiste primero - en revisar los controles que el patrono es obligado a llevar, del cumplimiento de sus obligaciones con los trabajadores, revisando planillas y recibos de pago, constancias y - registros especiales; a falta de esta documentación o cuando le parezca falsa o alterada maliciosamente, puntualizará la anomalía para su sanción y tratará de establecer las infracciones por otros medios racionales, por ejemplo con la entrevista de los trabajadores. Sobre este medio para establecer infracciones, conviene tener mucho cuidado porque el inspector podría ser engañado.

Comprobadas las infracciones por el inspector de

trabajo, éste puede de acuerdo a las circunstancias, informar a su superior para que se inicie un procedimiento de sanción, o bien cuando encuentra buena voluntad, o las infracciones se cometieron por error involuntario o mala interpretación de la ley, hacer una notificación de las anomalías,-- fijando un plazo razonable para su corrección. Estos plazos pueden prorrogarse a solicitud del interesado o cuando la -- corrección es difícil para el infractor, usualmente se conceden hasta dos plazos antes de iniciar el procedimiento de multa. Entre tanto, el interesado puede desvirtuar con la -- prueba pertinente, las anomalías encontradas por el inspector. Este procedimiento de prevenciones a los patronos, antes de sancionarlos, tiene su base en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Para facilitar el trabajo de los inspectores se -- recomienda internacionalmente el uso de formularios relativos a actas o informes de inspección, que dichos funciona-- rios llenan con mayor rapidez ordinariamente escritos a mano. En nuestro país el artículo 41 de la Ley Orgánica últimamente mencionada, permite a los funcionarios del Departamento de -- Inspección de Trabajo autorizar el empleo de tales formula-- rios, los cuales debidamente usados tienen el mismo valor -- probatorio de un informe o acta original.

Los trabajadores que proporcionan informes a los funcionarios de inspección de trabajo o que presentan que-- jas ante los mismos, están protegidos contra las represaa-- lias de los patronos, quienes incurren en multa de diez a -- doscientos colones por cada infracción.

6.- El carácter confidencial de las actuaciones.
Garantías.

Está reconocido generalmente y así lo recomienda la "Guía para Inspectores del Trabajo" de la O.I.T., que -- las actuaciones de los inspectores deben ser confidenciales.⁽⁵⁾ Este secreto es necesario para el éxito de la función de -- inspección, porque tanto patronos como trabajadores, al tra-- tar sus asuntos con el inspector, deberán estar seguros de -- que aquél no revelará en su perjuicio, los hechos o circuns-- tancias que le hubieren referido. El inspector es por tanto, uno de los funcionarios que por ley, están obligados a ---- guardar secreto de los hechos o datos que conozca, en el -- desempeño de sus funciones o con motivo del ejercicio de su

cargo. La obligación de guardar secreto sobre los hechos de que tenga conocimiento con motivo del ejercicio de su cargo, está contemplada en el artículo 43 letra a), y la prohibición de divulgar los datos que obtenga en el desempeño de sus funciones, está consignada en el artículo 44 letra a), ambos de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

El deber de guardar secreto consiste en no revelar los hechos o datos conocidos, que la ley manda tener ocultos o reservados, para evitar que se entere de ellos al gotra persona. Conviene determinar sin embargo, sobre qué hechos o datos deben guardar secreto los inspectores de tra bajo, para saber cuándo y cómo violan el texto de la ley e incurren en las sanciones correspondientes.

Los artículos últimamente mencionados de la Ley Orgánica tantas veces citada, nos dicen que los inspectores están obligados a no revelar los hechos de que tengan conocimiento con motivo del ejercicio de su cargo; esta obligación se refiere a cualquier hecho de que el inspector se dé cuenta, mientras desempeña su cargo, por ejemplo: procesos industriales, uso de materias primas y máquinas especiales en una fábrica; hechos relativos a la situación económica de una empresa; cuestiones personales del patrono o del trabajador etc. La prohibición de divulgar datos que obtenga con motivo del desempeño de sus funciones, es más concreta, y se refiere a que el inspector proporcione información dando documentos o testimonios, que permitan conocer un hecho o sacar consecuencias que conduzcan al mismo resultado.

El secreto puede violarse verbalmente, mediante conversaciones o prestando testimonio, o por escrito, dando copias o certificaciones de documentos o papeles. A este respecto debemos ocuparnos aquí, del problema que se plantea a los funcionarios de la inspección del trabajo, cuando patronos o trabajadores solicitan que los inspectores presten declaración en juicios, generalmente laborales, y en algunas ocasiones, hasta criminales. Sobre el particular creemos que los inspectores no pueden ser testigos, ya que al estar obligados a guardar secreto, están impedidos legalmente de manifestar la verdad, nos basamos para sostener tal opinión, en la definición que el Código de Procedimientos Civiles dá en el artículo 293 de lo que es el testigo, así:

"Testigo es la persona fidedigna de uno u otro sexo que puede manifestar la verdad". Y los inspectores no pueden manifestar la verdad por que cometerían delito, según el artículo 295 o el 296 del Código Penal. Esto aparte de que conforme a los artículos ya citados de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social por estar obligados a guardar secreto y tener prohibido divulgarlos, de conformidad a los Artículos 31 letra c) en relación con el 53 letra a) de la Ley del Servicio Civil, pueden ser despedidos de su cargo. Estimamos por lo dicho, que ninguna autoridad puede relevar a los inspectores de trabajo, del deber de guardar secreto; sobre los hechos que conozcan en el ejercicio o con motivo de su cargo.

Igualmente consideramos, que los informes y actas de los inspectores, son documentos secretos; de los cuales no debe darse conocimiento a ninguna persona fuera de las que por razón de su cargo deben conocerlos, en consecuencia, no puede extenderse de ellos copias o certificaciones, porque quien las suscribiera cometería delito. Este secreto se extiende también a las quejas y escritos que presentan los interesados al Departamento de Inspección de Trabajo y que tengan relación con las funciones de los inspectores;-- con la finalidad de evitar represalias sobre los denunciantes.

7.- Presunción legal de verdad, exactitud e imparcialidad de las actas e informes de los inspectores.

El artículo 41 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, dispone que las actas de inspección que levanten los supervisores e inspectores y los informes que rindan en el ejercicio de sus funciones, se tendrán como relaciones exactas y verdaderas de los hechos en ellas contenidos, en tanto no se demuestre su inexactitud, falsedad o parcialidad. Esta disposición dá valor igual al de la plena prueba al dicho del Inspector sobre los hechos anómalos encontrados al practicar la inspección, en relación con la legislación vigente, su utilidad es indiscutible, puesto que supera la dificultad de tener que probar por cualquier medio, la existencia de las infracciones descubiertas.

Algunos interesados han sostenido la opinión de que los informes y actas de inspección pueden ser pruebas

fehacientes de su derecho y que las certificaciones de los mismos, presentadas en juicio, tendrían el valor de documentos auténticos. Esta opinión contraviene el texto expreso de la ley, que en el artículo 453 del Código de Trabajo, dispone: "Las actas, informes y diligencias practicadas por el Departamento de Inspección de Trabajo, no tendrán validez en los juicios y conflictos laborales". Por lo mismo y en vista de que los funcionarios de la inspección del trabajo, están obligados a guardar secreto sobre la materia, las certificaciones mencionadas no deben ser extendidas, porque -- constituirían prueba del cuerpo del delito de violación de secretos.

Es de hacer notar que lo que tiene valor de verdad, exactitud e imparcialidad, es la relación de los hechos contenida en el informe o acta original del inspector, de manera que éstos deben contener necesariamente una relación de hechos violatorios de la ley para que surta efecto su valor probatorio. El informe o acta deberá estar formalmente bien elaborado, conteniendo los datos necesarios respecto a la fecha y lugar en que se extiende, persona del infractor, nombre y situación de la empresa donde se observan las infracciones, relación detallada de éstas, disposiciones infringidas, nombre y firma del inspector que realizó la diligencia.

Conviene analizar como llega el inspector al convencimiento de que en determinado centro o lugar de trabajo, no se cumplen las disposiciones legales respectivas. Es una conclusión que debe obtener de sus observaciones, o es una convicción que se forma del examen de los hechos y circunstancias que analizó al practicar la inspección. Dicho de otra manera, la afirmación del inspector respecto a la existencia de hechos que violan las disposiciones legales, es una conclusión objetiva o subjetiva del mismo funcionario. Nosotros creemos que las afirmaciones del inspector, deben estar basadas en los hechos y constituir por tanto una conclusión objetiva, a esto le concedemos particular importancia, porque de la relación de los hechos que haga el inspector en su acta o informe, dependerá la defensa de la parte considerada como infractora, y porque sólo mediante una relación objetiva, es posible lograr los requisitos de exactitud e imparcialidad, que son atributos de tales do-

cumentos. Consideramos oportuno relacionar con este aspecto la obligación contenida en el artículo 43 letra d) de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que impone al personal de inspección de trabajo la responsabilidad de cerciorarse cuidadosamente de los datos, hechos y --- circunstancias que investigue, ajustando sus opiniones, actas e informes a la verdad y a lo dispuesto por las leyes.

Especial cuidado debe tener el inspector de trabajo cuando establece infracciones a la ley, mediante la declaración de testigos, por cuanto la objetividad de su informe puede resultar afectada por el dicho de personas interesadas, que lo lleven a puntualizar infracciones que no existen. Este medio de información si bien no debe descartarse hay -- que emplearlo con mucha prudencia.

Si bien la ley concede una presunción equivalente a la plena prueba, al contenido de las actas e informes de los inspectores, esta presunción admite prueba en contrario, es decir, es una presunción juris tantum, y la prueba contraria debe recaer sobre la inexactitud, la falsedad o la parcialidad de la relación de los hechos que haga el inspector. Establecidos estos extremos, el informe o acta pierde su valor probatorio. La oportunidad de plantear las excepciones de falsedad, inexactitud o parcialidad de los informes o actas de los inspectores, comienza cuando el patrono interesado tiene conocimiento de las anomalías que le son -- notificadas, y si dispone de pruebas preconstituídas o el error es evidente, puede demostrar inmediatamente, al contestar la nota recibida, que el informe o acta es falso, inexacto o parcial. La misma oportunidad vuelve a presentarse cuando el patrono evacúa la audiencia que se le concede, para -- contestar sobre las infracciones encontradas por el inspector, conforme al procedimiento establecido por el Artículo 477 y siguientes del Código de Trabajo, trámite que corresponde a la imposición de multas por el Departamento de Inspección de Trabajo, en esa audiencia puede pedir la apertura a pruebas por cuatro días y en dicho término verter la prueba de descargo.

Como un aspecto importante del alcance probatorio de las actas e informes de los inspectores de trabajo, que rebasa la constatación de infracciones legales, citamos a continuación el texto del artículo 480 del Código de Tra-

bajo, que dice literalmente:

"Para el sólo efecto de la imposición de las - sanciones establecidas en este Título, la --- existencia de las sociedades de cualquier cla se que sean y la representación legal de las - mismas, se tendrá por probada con lo que al - efecto manifieste el Inspector de Trabajo en - el acta o informe que rinda, salvo la prueba - contraria por medio de los documentos respec- - tivos."

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO II.

- (1).- Guía para inspectores del trabajo, Oficina Internacio
nal del Trabajo, 1955, Páginas 9 y 10.
- (2).- Memorias del Ministerio de Trabajo y Previsión Social,
años 1960, 1961, 1962, 1963, 1964 y 1965.
- (3).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, 4a. Edición, ---
1948, Página 517.
- (4).- Código de Trabajo y Ley Orgánica del Ministerio de --
Trabajo y Previsión Social, 1964, Página 177.
- (5).- Guía para inspectores del trabajo, Oficina Internacio-
nal del Trabajo, 1955, Páginas 28, 29 y 30.

CAPITULO III

DIVISION DE LAS ACTIVIDADES DE INSPECCION

1.- Consideraciones generales.

Al Estado corresponde vigilar en virtud de la extensión que han alcanzado sus fines, por razones de interés social, una gran cantidad de actividades de los particulares, lo que ha dado origen a varios órganos administrativos cuyo sólo nombre indica la naturaleza de sus funciones, todos dedicados a la vigilancia mediante inspecciones, de alguna actividad individual en que el Estado, quiere cerciorarse de que se cumple con lo dispuesto por la ley. De los órganos mencionados podemos citar en El Salvador, en primer lugar, el Departamento de Inspección de Trabajo, la Inspección General de Empresas y Servicios Eléctricos, el Departamento Nacional de Previsión Social, la Dirección General de Salud; el Departamento de Administración de Riesgos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, para sólo mencionar unos cuantos de los que se dedican a velar por el cumplimiento de las leyes de trabajo, asistencia, previsión y seguridad social. En algunos países se han centralizado en un solo órgano todas las atribuciones de inspección en materias sociales, sin embargo esta concentración no dá mejores resultados, por cuanto casi siempre no se cuenta con suficiente personal para atender debidamente todas las funciones. Más eficiencia se obtiene mediante la descentralización regional de los servicios, que permite atender en las propias localidades los correspondientes asuntos. En nuestro país los servicios de inspección están descentralizados por materias, encargándose cada uno de la rama que le corresponde y practicando una cooperación, que si bien es aceptable, no ha alcanzado todo el desarrollo que de ella puede esperarse.

El Departamento de Inspección de Trabajo, como ya lo hicimos notar en el Capítulo II tiene divididas sus funciones por materias y para ello, está organizado en dos Secciones: la Sección de Inspección de Industria y Comercio y la Sección de Inspección Agrícola, ambas están divididas por regiones en oficinas de zona, que comprenden varios departamentos de la división política de la República. La Sección de Inspección Agrícola tiene además oficinas auxiliares

en cada ciudad cabecera departamental. Esta división se basa en la distinta naturaleza de las actividades que deben vigilarse y en la distribución de las labores para dar mejor servicio al público procurándose a la vez la especialización de los funcionarios.

2.- Inspección en la industria y el comercio.

La inspección en la industria y el comercio ofrece ciertas características particulares que precisamente fundamentan la existencia de esta división en el servicio.- En efecto, los establecimientos comerciales e industriales, ofrecen problemas en cuanto a solidez de edificios, ventilación, iluminación, contaminación del ambiente, riesgos propios de los procesos empleados en la industria etc., además, la complejidad de las labores que se ejecutan afecta disposiciones legales sobre jornadas ordinarias, jornadas nocturnas, horas extraordinarias, labores en días de asueto y de descanso semanal; labores peligrosas e insalubres, duración, suspensión y terminación de los contratos, indemnizaciones por despido de hecho sin causa legal etc.etc., Por otra parte, estando ubicadas la mayoría de las industrias y comercios dentro de las ciudades o en las zonas próximas y ocupando gran cantidad de asalariados, se presentan muchas quejas relacionadas con estas ramas, además de que, por las cortas distancias a recorrer se pueden realizar con ventaja las inspecciones de oficio.

Los motivos expuestos justifican que un grupo de funcionarios de la inspección de trabajo se dedique especialmente a velar por el cumplimiento de las leyes laborales en la industria, el comercio y los servicios, abarcando las industrias manufactureras, las extractivas y las industrias agropecuarias de temporada, tales como beneficios de café, ingenios de azúcar y de henequén; trapiches de caña de azúcar y elaboración de panela; plantas de industrialización de la leche etc.

Ante la complejidad de sus labores, los inspectores de industria y comercio deben poseer una buena preparación, pues les corresponde conocer y aplicar gran número de disposiciones legales.

En la inspección de industria y comercio la ubicación de los centros o lugares donde el trabajador presta sus servicios, plantea algunos problemas en relación con la facultad de los inspectores de penetrar en ellos para practi-

car las inspecciones. Estos problemas se presentan cuando - los centros o lugares de trabajo están situados en el domicilio del patrono o del trabajador, como en el caso de los trabajadores a domicilio, los trabajadores domésticos y --- cuando los patronos tienen instalado el taller o establecimiento en su mismo domicilio. En tales casos debe resolverse una situación de conflicto que surge, entre el interés público que existe en practicar la inspección y el interés privado de que se respete la inviolabilidad del domicilio, - ambos intereses son valiosos para la sociedad que los garantiza por medio de las normas jurídicas correspondientes. --- Concretamente existe conflicto entre el artículo 165 de la Constitución que establece, que "La morada es inviolable" y el artículo 194 de la misma ley fundamental que dispone: "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. "Sin embargo, tal conflicto en nuestra opinión se resuelve en virtud de lo dispuesto por el artículo 220 de la misma Constitución, que en el inciso segundo dispone: "El interés público primara sobre el interés privado." Dicho artículo es el primero del Título XIII denominado Alcances, aplicación y reformas a la Constitución, y de acuerdo a lo que él dispone es posible practicar inspecciones en el domicilio del trabajador, en el caso - del trabajador a domicilio; entendiendo por tal su hogar o -- casa de habitación u otro sitio elegido libremente por él. --- Igual solución debe darse en el caso de los trabajadores que laboran en el domicilio del patrono; y para ser consecuentes con lo que implican las anteriores soluciones, también debemos opinar que es legalmente posible, practicar inspecciones en las casas de residencia o habitación particular, cuando - en ellas se emplean trabajadores domésticos, para velar por el cumplimiento de la legislación laboral aplicable a estos trabajadores. Podrá parecer atrevida esta opinión, ante el e concepto que siempre se ha tenido en el país de la inviola-- bilidad de la morada y del derecho absoluto de hacer su vo-- luntad dentro de su hogar, que en el pasado se reconoció a - cada ciudadano. Sin embargo, este derecho sin límites conce-

dido al jefe de familia, que le permitía franquear la entrada a su casa a quienes deseaba hacerlo, va cediendo paso a nuevas disposiciones, que permiten penetrar al campo privado del hogar por superiores motivos de interés público, por ejemplo en la persecución de delincuentes o en la averiguación de delitos, por motivos de orden sanitario, y podríamos agregar, para velar por el cumplimiento de la legislación laboral.

Quien desee mantener su hogar libre de la visita de los inspectores de trabajo, tendrá que abstenerse de ocupar trabajadores domésticos, pues aquellos funcionarios deben velar por que la legislación laboral se cumpla, en beneficio de sus destinatarios. Debemos manifestar que la inspección sobre el servicio doméstico, todavía no se practica en el país mediante actuaciones de oficio, por la falta de suficiente personal, pero sí se actúa por queja o por aviso de la autoridad o de algún interesado.

3.- Inspección Agrícola.

Corresponde a la inspección agrícola velar por el cumplimiento de las normas legales que rigen las relaciones de trabajo que tienen lugar en el campo, en labores propias de la agricultura, la ganadería y las demás relacionadas con éstas. El órgano que desarrolla esta función es la Sección de Inspección Agrícola del Departamento de Inspección de Trabajo cuya estructura orgánica expusimos con amplitud en el Capítulo II.

El conjunto de disposiciones que regulan el trabajo agropecuario constituyen un régimen especial, dentro del Código respectivo, contemplado en el Título II, Capítulo IV, Secciones primera y segunda, y tiene su base constitucional en el artículo 189 de la Constitución vigente. Tal disposición establece que la extensión y naturaleza de los derechos que corresponden a los trabajadores agrícolas, serán determinadas de acuerdo con las condiciones y peculiaridades del trabajo. Estas condiciones y peculiaridades son determinantes para que el régimen legal aplicable a los citados trabajadores, tenga importantes diferencias con el régimen general que ha fijado el Código mencionado, especialmente, en cuanto a la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, al distinguir entre trabajadores permanentes y tem-

porales, según que presten servicios o no, en labores que - sean de naturaleza constante y continua; en materia de semana laboral que puede ser de cuarentiocho horas; en el recargo por trabajo extraordinario que se estima sólo en el cincuenta por ciento del salario ordinario; en el descanso dominical obligatorio y la remuneración del trabajo desempeñado en este día, que se estima en el doble del salario ordinario; y en las disposiciones especiales para las labores de recolección de cosechas, en el caso de trabajadores contratados por sistema mixto, respecto a la remuneración del trabajo extraordinario y a la acumulación de días de descanso dominical etc, etc. Todas estas circunstancias ameritan que -- exista un grupo de funcionarios especializados en inspección agropecuaria, que tiende por la división del trabajo, a lograr mayor eficiencia y mejor servicio.

Dos aspectos importantes de las labores agropecuarias se toman en cuenta para la organización del trabajo de inspección, uno, es la naturaleza estacional de las -- actividades correspondientes, y otro, la extrema movilidad de los trabajadores del campo, quienes ordinariamente no residen en el lugar de trabajo. Estas condiciones obligan a -- intensificar las labores en las épocas de mayor actividad, -- en especial durante las cosechas, y a procurar una tramitación rápida, a efecto de que el patrono conozca las infracciones halladas en el más breve plazo, con el fin de lograr su corrección antes de que los trabajadores se ausenten del lugar, porque entonces es muy difícil ya su localización.-- Las labores de inspección agropecuaria se han intensificado últimamente, con la vigilancia sobre el cumplimiento del Decreto número 70 del Poder Ejecutivo en el Ramo de Trabajo y Previsión Social, que fijó el Salario Mínimo para los Trabajadores Agropecuarios. Es de hacer notar que en Centro América sólo El Salvador tiene una dependencia especializada -- para la inspección agropecuaria.

4.- Otras actividades asignadas a la inspección de trabajo.

La función principal del Departamento de -- Inspección de Trabajo es velar por el cumplimiento de la legislación laboral, por medio de las inspecciones, pero también tiene asignadas otras actividades de particular importancia. Entre ellas merecen destacarse las siguientes:

- a) Investigar las solicitudes de ingreso y



residencia en el país, de extranjeros que desean trabajar como técnicos; en estos casos, se trata de conocer si los solicitantes tienen realmente los conocimientos y experiencia que dicen poseer y si son personas de difícil o imposible sustitución por salvadoreños. Las investigaciones se siguen a solicitud del Ministerio del Interior, con base en el artículo 32 de la Ley de Migración.

b) Tramitar, imponer sanciones y hacerlas efectivas a patronos y trabajadores, por las infracciones al Código de Trabajo y a la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con base en la Sección Segunda, Capítulo I, Título Unico, Libro Quinto del citado Código y en el artículo 72 de la Ley Orgánica mencionada. Este es el procedimiento coactivo de que dispone el Departamento de Inspección de Trabajo para obligar a los infractores al acatamiento de la ley.

c) Evacuar consultas de patronos y trabajadores, tanto verbalmente como por escrito, con la finalidad de que se cumplan voluntariamente las normas legales sobre trabajo, previsión y seguridad social. El número de estas consultas es significativo, respecto a la importancia de esta labor, si se toma en cuenta que en el año administrativo 1964-1965, se evacuaron 19.634 consultas. Si el problema planteado es de difícil solución se remite a la Sección Jurídica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Se reciben también depósitos de dinero en concepto de prestaciones adeudadas a los trabajadores por sus patronos, cuando éstos desean que el pago se realice por medio del Departamento de Inspección de Trabajo; en el mismo período administrativo mencionado, se recibieron en depósito la cantidad de \$ 76.780.84 que fueron entregados a quienes correspondía.

d) A solicitud del Director General del Departamento Nacional del Trabajo, se investigan las solicitudes de los patronos para suspender disciplinariamente a sus trabajadores, desde dos hasta treinta días, sin goce de sueldo, con base en el artículo 256 inciso segundo del Código de Trabajo; en estos casos, se investiga si la falta imputada al trabajador se cometió efectivamente y cual fué su gravedad, para que el funcionario mencionado pueda resolver con conocimiento de los hechos y con mayor acierto.

e) Con base en el artículo 346 inciso segundo del Código de Trabajo, el Departamento de Inspección de Trabajo extiende hojas en papel simple, autorizadas por un funcionario con calidad de Supervisor, para hacer constar el pago de prestaciones a los trabajadores, lo mismo que su renuncia al puesto que desempeñan; estas hojas tienen una validez de --- diez días, después de la fecha en que han sido extendidas y persiguen eliminar el fraude de las firmas en blanco, extendidas por los trabajadores bajo presión patronal, las cuales, anteriormente, eran utilizadas por patronos inescrupulosos - para burlar el pago de las prestaciones legales en favor del trabajador.

Respecto a que los inspectores se encarguen de -- otras actividades distintas de su cometido principal, el Convenio No. 81 de la O.I.T., relativo a la Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio, adoptado en 1947, en Ginebra, dispone en su artículo 3 numeral 2, lo siguiente:

" 2.- Ninguna otra función que se encomiende a -- los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en -- manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores". (1)

5.- Registros y Controles:

Como auxiliares de gran importancia para el mejor desarrollo de la función de inspección de trabajo, existen varios registros y controles, llevados unos por los patronos y otros por el Departamento respectivo. Los registros y controles que llevan los patronos tienen por objeto dejar constancia escrita del cumplimiento de las obligaciones establecidas a favor de los trabajadores, y los que lleva el - Departamento de Inspección de Trabajo, persiguen conocer de manera cierta la identidad de la empresa o centro de trabajo, su ubicación y dirección postal, su propietario, el representante legal cuando proceda y su activo para conocer - su capacidad económica. Los registros que deben llevar los - patronos son los siguientes:

a) De conformidad al artículo 66 del Código de Trabajo los patronos que ocupen los servicios de trabajadores a domicilio deberán llevar un libro autorizado por el Departamento de Inspección de Trabajo en el que conste: 1) nombre

y apellido de sus trabajadores y la dirección del lugar donde viven; 2) cantidad y naturaleza de la obra u obras encomendadas; 3) La cantidad, calidad y precio de las materias primas que suministra; 4) La fecha de entrega de materia prima a cada trabajador y la fecha en que éstos deben devolver los respectivos artículos ya elaborados; y 5) El monto del salario.

b) De acuerdo al artículo 98 del mismo Código citado, el patrono que emplee menores de dieciocho años debe llevar un registro en el que aparezca la fecha de nacimiento, la clase de trabajo convenido, el horario de trabajo y el salario pactado.

c) Además, conforme a las normas generales que regulan el aprendizaje en artes, oficios y ocupaciones, el patrono que tenga aprendices a su cargo, velará porque el aprendiz lleve correctamente, un registro diario de las horas de adiestramiento en cada tarea del oficio, arte u ocupación, en formularios proporcionados por el Departamento Nacional de Aprendizaje.

El Departamento de Inspección de Trabajo por su parte debe llevar los registros que a continuación de -- mencionan:

a) De conformidad al artículo 66 del Código de Trabajo, un registro de todos los patronos que ocupen los servicios de trabajadores a domicilio.

b) Con base en el artículo 48 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el mencionado Departamento deberá llevar, en cada oficina de zona, un registro para inscribir a los establecimientos o centros de trabajo de la zona respectiva, cuyo propietario se halla en la obligación de solicitar esta inscripción por escrito, dentro de los sesenta días de fundado el establecimiento o centro de trabajo. La misma obligación tienen 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, en el registro correspondiente, dará lugar al cierre del mismo mientras no se cumpla con tal requisito.

En el registro mencionado deberán constar: el nombre del establecimiento o centro; el nombre del propieta-

rio; el nombre del representante legal de la sociedad propietaria cuando proceda; dirección postal del centro o establecimiento y de las personas mencionadas en los datos anteriores; el Departamento, Municipio o Cantón en que está ubicado; activo del establecimiento o centro de trabajo; el juzgado y 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 previstos por la ley. De todo cambio en los datos mencionados anteriormente, se deberá informar sin tardanza a la oficina de zona que lleva el registro aludido. Las certificaciones que extienda el Director del Departamento de Inspección de Trabajo de los asientos del registro de que hemos hecho referencia, harán fé en los juicios de trabajo sobre la personería de los representantes legales de las sociedades.

La Recomendación No. 81, de la O.I.T. adoptada en 1947, en Ginebra, relativa a la Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio, establece en la disposición I numeral 1, lo siguiente: "Toda persona que pretenda abrir un establecimiento industrial o comercial, tomarlo como sucesor, o comenzar a desempeñar en el mismo actividades que, a juicio de la autoridad competente, estén sujetas a la aplicación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velan los inspectores del trabajo, debería estar obligada a notificarlo previamente al servicio competente de la inspección del trabajo, ya sea directamente o por conducto de otra autoridad designada al efecto."(2) De la transcripción anterior notamos que el artículo 48 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, tiene como antecedente lo dispuesto en la recomendación citada.

La información de los registros se completa por controles y avisos que son obligados a llevar bien los patronos o las autoridades de la inspección del trabajo, y en el caso de los avisos, son éstos comunicaciones que los patronos deben remitir en su oportunidad, a la autoridad que ordene la ley respectiva.

El más importante de los controles que debe llevar el patrono lo constituyen las planillas o recibos de pago, en que consten según el caso, los salarios básicos devengados por cada trabajador; las horas ordinarias y extraor

dinarias laboradas en jornadas diurnas o nocturnas; y los días hábiles, de asueto y de descanso en que labore. También deben constar las comisiones devengadas y toda clase de cantidades pagadas.

Las planillas se llevan en cumplimiento del artículo 119 del Código de Trabajo para dejar constancia del pago del salario y otras prestaciones económicas al trabajador; llevadas con los requisitos legales hacen fé, salvo la prueba contraria, y no es necesario que estén suscritas por los trabajadores, pues tal requisito es difícil de cumplir y retarda la operación del pago cuando el personal es muy numeroso, basta que estén suscritas por el empleado que las elabora y por la persona que las autoriza; esta última puede ser el patrono o su representante. La falta de planillas, su falsedad, su alteración maliciosa o su ocultación, constituyen infracciones graves a la ley, que pueden ser sancionadas con multas hasta de quinientos o mil colones, según el caso. Es importante mencionar que la obligación de los patronos de mostrar las planillas de pago y dar las explicaciones correspondientes, debe ejecutarse en el lugar de trabajo respectivo, ésto tiene mucha utilidad al practicar las inspecciones, ya que de otro modo, habría que pedir la presentación de tales documentos en las oficinas de inspección o en el domicilio del patrono, lugares que no prestan facilidades para aclarar cualquier situación equívoca si fuere necesario.

Los controles que llevan las autoridades de inspección de trabajo, tienen relación con los avisos que, periódicamente o cuando se presentan ciertos casos, deben remitir los patronos, así de conformidad a los artículos 49- y 50 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se lleva un control de las comunicaciones que se reciben sobre los representantes de las sociedades de nacionalidad extranjera que ocupan trabajadores salvadoreños, dichas comunicaciones indican el nombre, edad, profesión y domicilio de la persona que ejerza tal representación. Asimismo, se controla la designación de apoderado y copia del poder conferido, en los casos en que los representantes de personas colectivas o jurídicas, nacionales o extranjeras, o de personas naturales, que ocupan trabajadores salvadoreños, se ausentan del país. Dicho apoderado deberá tener poderes amplios y suficientes para efectos de cualquier reclamo laboral.

De conformidad al artículo 42 de la Ley Orgánica -- tantas veces citada, los patronos están obligados a dar aviso a la respectiva oficina de zona del Departamento de Inspección de Trabajo, dentro de los tres días siguientes al -- hecho que dé motivo al aviso, del ingreso o retiro de sus -- trabajadores permanentes, del aumento o disminución de sueldos, del cambio de cargos que desempeñen y del descanso por vacaciones. También deberán enviar a la misma oficina, dentro de los tres primeros meses de cada año, informe que contenga los siguientes datos relativos al año anterior: egresos totales que hayan tenido por concepto de salarios y los nombres, apellidos, edad, nacionalidad y sexo de sus trabajadores. Estos datos se controlan tal como los remiten los patronos.

Deben asimismo los patronos avisar al Departamento de Inspección de Trabajo, dentro de los tres días siguientes al de la negativa del trabajador, cuando éste, sin justa causa, se niega a someterse a los tratamientos médicos y quirúrgicos necesarios para su curación y restablecimiento, en caso de incapacidad temporal por riesgo profesional.

Para finalizar este Capítulo, queremos hacer mención de que los registros y controles aludidos, si bien prestan mucha utilidad respecto a la identificación de las empresas y centros de trabajo donde se cometen las infracciones, -- lo mismo que en relación con las personas responsables a -- quienes debe exigirse el cumplimiento de la ley, aún no son completos y las disposiciones de los artículos 48, 49 y 50 -- de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, debieran ampliarse dotándolas de un alcance mucho mayor, que vendría a resolver muchos problemas graves para los trabajadores.

En primer lugar, es de todos conocido que en el -- país, es muy difícil saber el nombre correcto de una persona y más difícil todavía conocer el de una sociedad y de sus representantes, igual problema se presenta en relación con su -- domicilio. Estos problemas en parte, están resueltos con los datos que constan en el registro de inscripción de establecimientos y centros de trabajo comerciales, industriales y agropecuarios; que se llevan en las oficinas de zona del Departamento de Inspección de Trabajo, lo mismo que con el -- cartel que manda poner el artículo 16 del Código de Trabajo,

en lugar visible del local de la empresa, a las personas jurídicas, donde se incluyen los nombres de los directivos y quienes tienen la representación legal; en segundo lugar, la certificación que extiende el Director de dicho Departamento, conforme al último inciso del artículo 48 de la ley citada, sólo hace fé respecto a la personería de los representantes de las sociedades. Creemos que, la certificación del asiento respectivo hecho en debida forma, debía hacer fé respecto a todos los datos que contenga, en juicios o diligencias laborales, judiciales o administrativas y tenerse como ciertos tales datos, mientras no fueren modificados a solicitud del patrono interesado. Dicha certificación debiera extenderla, el Supervisor que tiene a su cargo llevar los libros del registro citado, y no el Director del Departamento de Inspección de Trabajo como ordena la ley actualmente, siendo necesario traer los libros referidos a la ciudad de San Salvador desde los departamentos del interior, para extender tales certificaciones, lo que no estimamos que ofrezca ninguna garantía especial y en cambio ocasiona molestias y atraso.

Respecto a los artículos 49 y 50 de la Ley Orgánica que venimos citando, los cuales tratan respectivamente, de la obligación de constituir un representante permanente que tienen las sociedades de nacionalidad extranjera que operan en el país ocupando trabajadores salvadoreños, y de la ausencia de la República de los representantes de personas colectivas, jurídicas y naturales, quienes están obligados a constituir apoderado, estimamos que contienen disposiciones incompletas, porque en vez de dar aviso de esos hechos al Departamento de Inspección de Trabajo, debiera exigirse una inscripción de los respectivos poderes en un registro especial, de la cual podrían obtener certificación los interesados y con ella probar la personería del representante o la calidad del apoderado con poder amplio y suficiente. Actualmente no puede probarse nada, con el simple aviso o copia del poder del apoderado, que mandan los patronos, y estos datos sólo sirven de información para tratar de obtener los documentos respectivos en donde sea posible. Los datos del registro que sugerimos, debieran considerarse ciertos, mientras no fueran modificados por quienes tienen derecho de solicitar los cambios.

La existencia de un registro como el que men

cionamos y facilidad de obtener certificaciones, la consideramos de primera importancia, para evitar tantas nulidades - en los juicios laborales, motivadas por errores involuntarios en cuanto al nombre de los demandados o bien por no poder probar su personería. Las mismas autoridades de trabajo, han tropezado con equivocaciones en la identidad, cuando se trata de reclamar el cumplimiento de la ley a los verdaderos responsables de las infracciones. Creemos que existen suficientes razones para una reforma a la ley como la sugerida, porque ella vendría a solucionar muchos problemas que confrontan los demandantes, ante la incertidumbre de las fuentes de información y la falta de medios de prueba de la personería, pues algunos documentos que la establecen o no están sujetos a inscripción o no se cumple con ese requisito, por lo que el Registro de Comercio no resuelve esta necesidad de información y de prueba.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO III

- (1).- Convenios y Recomendaciones (1919-1951), Oficina Internacional del Trabajo, 1952, Página 708.
- (2).- Convenios y Recomendaciones (1919-1951), Oficina Internacional del Trabajo, 1952, Página 718.

CAPITULO IV

REGIMEN DE SANCIONES

1.- Sanciones que puede imponer el Departamento de Inspección de Trabajo. Artículos 164 y 167 de la Constitución.

Los funcionarios de la inspección del trabajo -- tienen dos formas de inducir a los patronos infractores para que cumplan con las obligaciones derivadas de las leyes cuya vigilancia les corresponde, en primer lugar, pueden -- persuadir al patrono de que voluntariamente corrija la anomalía descubierta y en segundo lugar, iniciar un procedimiento para que se impongan las sanciones que la ley tiene establecidos.

Hay quienes critican el empleo del método coactivo de las sanciones, sosteniendo que por ese medio el servicio de inspección crea un sentimiento de hostilidad entre -- los patronos, cuya consecuencia puede ser un distanciamiento entre éstos y los trabajadores. Por otra parte, si se con--- fiara exclusivamente en las medidas de persuasión para obtener el cumplimiento de las disposiciones infringidas, se pro--- duciría una situación manifiestamente injusta para quienes -- cumplen fielmente con sus obligaciones, ya que con tal proce--- der quedarían favorecidos los infractores consuetudinarios.

El método de mayor aceptación es el mixto o inter--- medio, que permite el empleo de medidas de persuasión seguidas posteriormente de procedimientos coactivos; este método es el que tiene establecido nuestra legislación y se halla -- contemplado en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Minis--- terio de Trabajo y Previsión Social. El procedimiento coacti--- vo se encuentra establecido en los artículos del 476 al 480 del Código de Trabajo y en el artículo 72 de la Ley Orgánica últimamente citada.

Un problema de mucha importancia respecto a las -- sanciones, es el que plantea la alternativa de que si las -- mismas deben ser impuestas por órganos del Poder Judicial, -- mediante los juicios respectivos, o por órganos del Poder E---jecutivo, por medio de diligencias de carácter administrativo. En diferentes países se adopta uno u otro sistema, depen---de

diendo de las circunstancias nacionales. En algunos países las sanciones pueden ser impuestas por dependencias del Poder Ejecutivo, pero son impugnables ante tribunales judiciales. En El Salvador, las sanciones por infracción a las leyes laborales, son tramitadas e impuestas por el Departamento de Inspección de Trabajo, dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Las sanciones que puede imponer el citado Departamento son de dos clases: sanciones económicas en forma de multas y sanciones de cierre del establecimiento o centro de trabajo o de algunos locales, y prohibición del uso de determinadas máquinas, artefactos, aparatos o equipos considerados peligrosos.

Pueden ser sujetos pasivos de tales sanciones los patronos, sus representantes y los trabajadores. No ofrece ninguna dificultad considerar a los patronos como infractores de las leyes de trabajo, previsión y seguridad social; pero quizá parezca un tanto raro que los representantes patronales y los trabajadores puedan ser sujetos de sanción. Hay sin embargo varios casos en que los representantes patronales, que ordinariamente obligan al patrono con sus actuaciones, son personalmente responsables de sus actos, por ejemplo: cuando no permiten que se practiquen en los centros o establecimientos de trabajo las inspecciones, exámenes, comprobaciones o investigaciones que debe realizar el personal de inspección, o bien se niegan a proporcionar las explicaciones, datos o informes que dicho personal les pidiere en el ejercicio de sus atribuciones y facultades; asimismo infringen la ley los representantes patronales cuando, en cualquier forma, agredieren, injuriaren o amenazaren al Director, Jefes de Sección, Supervisores e Inspectores de Trabajo, y finalmente, cuando toman represalias contra los trabajadores, en caso que éstos den informes o presenten quejas a los funcionarios del Departamento de Inspección de Trabajo, de conformidad a los Arts. 42, 46 y 47 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Los trabajadores pueden ser sujetos de sanción cuando impiden a los funcionarios de Inspección de Trabajo practicar las inspecciones y demás diligencias necesarias para vigilar el cumplimiento de la ley o se niegan a proporcionar explicaciones, datos o informes que les pidan -

los mismos; y también, cuando agredieren, injuriaren o amenazaren a los funcionarios referidos del citado Departamento, con base en los artículos anteriormente citados.

Hemos sostenido en páginas anteriores, que es posible practicar inspecciones en centros o establecimientos propiedad del Estado, de los Municipios y las Instituciones Oficiales Autónomas y Semi-Autónomas, deseamos plantear ahora el problema de si es posible también, sancionar a los referidos entes públicos cuando infringen las leyes laborales que les son aplicables y las anomalías les han sido notificadas por el Departamento de Inspección de Trabajo. Consideramos que con los requisitos legales, es perfectamente posible sancionar a los Municipios y las Instituciones Oficiales Autónomas y Semi-Autónomas, las cuales por tener su propia personalidad jurídica y patrimonio distintos de los del Estado, podrían ser sujetos de las referidas sanciones. No sucede igual con las distintas unidades administrativas, las cuales por formar parte de la Administración Central, darían lugar a que un órgano de la misma estaría sancionando a otro. Consideramos sin embargo que la solución podría encontrarse en el Art. 70 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que dispone que los jefes de cada unidad administrativa, cuidarán del cumplimiento de las disposiciones sobre la inspección laboral en los centros y establecimientos de los entes públicos, por lo que en estos casos, las sanciones deben imponerse a los jefes mencionados por no cumplir lo que manda la ley; en esta forma, estaría superada la dificultad de que el Estado se sancione a sí mismo directamente o a través de los entes autónomos.

Se ha discutido más de alguna vez, que las sanciones impuestas por el Departamento de Inspección de Trabajo son inconstitucionales, porque según el artículo 164 de la Constitución, ninguna persona puede ser privada de su propiedad o posesión, sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes; y se dice que las sanciones económicas en forma de multa, constituyen una privación sobre la propiedad del importe de las mismas. No compartimos esta opinión porque consideramos que las multas por infracción a las leyes laborales, constituyen una obligación personal que nace de la ley a favor del Estado y a cargo del -

infractor, no hay por lo mismo privación arbitraria de propiedad, porque ellas se imponen con garantías de audiencia, por medio de un trámite legal.

Conviene citar sobre este punto que el artículo 167 de la Constitución, dispone que la autoridad administrativa podrá sancionar las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta de quince días o con multa. Es con base en esta disposición que las multas - que impone el Departamento de Inspección de Trabajo tienen base constitucional, En cuanto a las sanciones de cierre - de establecimientos o locales o la prohibición del uso de - objetos peligrosos, la base constitucional se encuentra en - el artículo 136 de la Constitución que dice: "Se garantiza la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social"; en el artículo 194 que establece que la ley reglamentará las condiciones que deban reunir los talleres, fábricas y locales de trabajo, y en el artículo 220 de la misma ley - fundamental, que establece que "El interés público primará - sobre el interés privado." De estas disposiciones se concluye que cuando existen locales insalubres u objetos peligrosos en un establecimiento, el interés privado basado en la - libertad económica, en virtud del cual se explota dicho centro, debe ceder ante el interés público, representado por - el Estado, para que se cumpla lo dispuesto por la ley respecto a seguridad e higiene en los centros de trabajo.

2.- Los procedimientos de sanción; peculiaridades.

Para las dos clases de sanción que puede imponer el Departamento de Inspección de Trabajo o sean las - sanciones en forma de multa, y las sanciones en forma de - cierre de establecimientos o locales, o la prohibición del - uso de objetos considerados como peligrosos, existen procedimientos especiales, Así el procedimiento establecido en - los artículos del 476 al 480 del Código de Trabajo, es el - que se aplica a la imposición de multas y el contemplado en los artículos 58 y 59 de la Ley Orgánica del Ministerio de - Trabajo y Previsión Social, el que debe aplicarse cuando se trata del cierre de establecimientos, locales, o de poner - fuera de uso máquinas, artefactos, aparatos o equipos que ofrezcan peligros graves para la vida, la integridad física - o la salud de los trabajadores. Haremos seguidamente un análisis breve de cada uno de tales procedimientos, haciendo no

tar las peculiaridades que poseen y que les dan un carácter especial.

El procedimiento que corresponde a las multas se refiere a los infractores que violan las disposiciones de los libros I, II, y III del Código de Trabajo, que tratan respectivamente, del Derecho Individual de Trabajo, del Derecho Colectivo del Trabajo y de la Previsión y Seguridad Social. Tales infracciones si no tuvieren señalada una sanción especial, harán incurrir al infractor en una multa hasta de quinientos colones por cada violación, sin que por ello deje de cumplirse con lo dispuesto en la norma infringida.

El procedimiento debe iniciarlo el Jefe de la respectiva Sección del Departamento de Inspección de Trabajo, es decir, la Inspección Agrícola o la Inspección de Industria y Comercio, una vez que compruebe la existencia de la infracción con el acta o informe de un inspector de trabajo, que como manifestamos anteriormente, tiene el valor equivalente a la plena prueba, señala una audiencia mandando a oír al interesado que puede ser el patrono, su representante o el trabajador; al mismo tiempo señala día y hora para tal diligencia concediendo al citado un término para comparecer que no excederá de ocho días, tomando en cuenta para ello, la distancia hasta su domicilio y el número o la gravedad de las infracciones. Atendiendo a estas circunstancias, pueden ser comisionados para atender la comparecencia del interesado a evacuar la audiencia, los Supervisores, que son los Jefes de las Oficinas de Zona del Departamento de Inspección de Trabajo. La comparecencia puede hacerse ante el funcionario que cita, bien personalmente o por medio de apoderado debidamente constituido, con las facilidades que para el efecto concede el Código de Trabajo en los artículos 324 y 325, en lo que fueren aplicables a la naturaleza de las diligencias que nos ocupan.

Si la parte comparece en el día y hora señalados a evacuar la audiencia conferida, después de leerle las anomalías encontradas, se le permite exponer las explicaciones o mostrar las pruebas de descargo que desee, si las tiene en su poder, por ejemplo: planillas de pago o recibos etc. Caso que la parte citada pida la apertura a pruebas, al evacuar la audiencia, y sólo en ese momento, pueden las diligencias abrirse a pruebas por cuatro días; si la petición -

se hace en otra oportunidad tiene que declararse sin lugar, esta característica nos la explicamos únicamente por la rapidez que debe caracterizar a las tramitaciones de orden laboral y para evitar que los interesados promuevan diligencias innecesarias con el fin de prolongar los trámites.

No compareciendo el interesado a la audiencia o concurriendo fuera de la hora y día señalados, las diligencias quedan para resolución definitiva. Sobre este aspecto, se admite alegar justo motivo para la inasistencia, por ejemplo ausencia del país en la fecha de la citación, enfermedad u otro impedimento en la fecha de la audiencia, siempre que tales motivos se aleguen antes de que se pronuncie la resolución definitiva, dentro de los dos días siguientes a la audiencia.

En el término de pruebas pueden rendirse las -- que sean pertinentes a juicio de la autoridad que conoce, -- para demostrar la falsedad, inexactitud o parcialidad de lo dicho por el inspector en el acta o informe que sirve de base a las diligencias. Concluido el término de pruebas o ---- cuando no compareció el citado, la resolución definitiva se pronuncia dentro de los dos días siguientes. En el fallo en que se imponga la multa se determinará un plazo prudencial -- que no excederá de quince días, dentro del cual se deberá -- enterar su valor al Fondo General del Estado, sin perjuicio de cumplir con la norma infringida.

El anterior procedimiento se sigue en caso de -- cierre de un centro de trabajo, por falta de inscripción en el registro que prescribe el artículo 48 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Los Jefes de Sección del Departamento de Inspección de Trabajo, harán saber sus providencias a los interesados por medio de los miembros de su personal o en su defecto, por medio del Alcalde Municipal del lugar del domicilio del interesado; las diligencias de citación o notificación se -- practicarán en la forma prescrita por los artículos 210 y -- 220 del Código de Procedimientos Civiles. Para el sólo efecto de la imposición de las sanciones establecidas en el Título Unico del Código de Trabajo, entre las que se encuentran -- las multas, la existencia de las sociedades, de cualquier --- clase que sean, y la representación legal de las mismas, se -- tendrá por probada con lo que al efecto manifieste el inspec-

tor de trabajo en el acta o informe que rinda, salvo la --- prueba contraria por medio de los documentos respectivos.-- Esta es otra peculiaridad del procedimiento de imposición de multas, que difiere del derecho común.

El procedimiento para el cierre de locales o -- centros de trabajo o la prohibición del uso de objetos peli- grosos, comienza con la petición del Director del Departam- ento Nacional de Previsión Social fundada en la gravedad - e inminencia del peligro, dirigida al Director del Departam- ento de Inspección de Trabajo, para que clausure todos o - algunos de los locales de determinado centro de trabajo o - que prohíba el uso de determinadas máquinas, artefactos, a- paratos o equipos que en áquel se emplean y que ofrezcan pe- ligros graves para la vida, la integridad física o la salud de los trabajadores.

El Director del Departamento de Inspección de - Trabajo oirá al interesado dentro de tercero día, abrirá a - pruebas el incidente por ocho días si la misma parte lo so- licitare, y pronunciará resolución dentro de tres días de - evacuada la audiencia o de expirado el término probatorio, según el caso.

3.- El concepto de infracción, criterios determinantes.

Es conveniente fijar cual es el concepto que de- be tenerse de una infracción para considerar cuándo una per- sona la ha cometido, y como consecuencia, puede ser sujeto - de una sanción impuesta por el Departamento de Inspección - de Trabajo. Entendemos por infracción todo incumplimiento a un mandato expreso de las leyes de trabajo, previsión y se- guridad social, que ordena el pago de prestaciones en favor de los trabajadores o la ejecución de ciertas medidas de se- guridad, higiene o comodidad para los mismos, en los luga- - res o centros de trabajo donde prestan sus servicios. De es- ta manera consideramos que una infracción es la contraven- - ción a lo dispuesto claramente por una norma legal, y de a- quí deriva la regla de que el Departamento de Inspección de Trabajo sólo tiene competencia para velar por el cumplimien- to de las normas contenidas en las leyes, porque únicamente esta clase de disposiciones son generalmente obligatorias.

Sobre el número de infracciones que se cometen al violar la ley respecto a varios trabajadores existen dos criterios. Así para algunas personas la violación de una --

norma legal sólo produce una infracción, aún cuando el número de trabajadores sea mayor de uno, por ejemplo en el pago inexacto de la prestación por descanso dominical a cincuenta trabajadores, sólo existiría una infracción, lo mismo sería en el pago incorrecto del salario con recargo por horas extraordinarias a cien trabajadores, sólo se consideraría una infracción. Estiman quienes así piensan, que la intención ha sido única de parte del patrono de no pagar a todos sus trabajadores el salario o las prestaciones económicas en la forma prescrita por la ley. Para otras personas, deben considerarse tantas infracciones cometidas como trabajadores resulten afectados en sus derechos individuales, porque la ley protege a cada persona en particular, por otra parte, si la ley no ha distinguido no debemos distinguir nosotros. El texto del artículo 476 del Código de Trabajo apoya esta segunda opinión, cuando al referirse a la sanción en que incurrir el infractor dice:..." harán incurrir al infractor en una multa hasta de quinientos colones por cada violación, sin que por ello deje de cumplirse con lo dispuesto en la norma infringida." Es indudable que las normas legales se deben cumplir respecto a cada trabajador y que al violarlas respecto a muchos, se infringen también en relación a cada beneficiario de las prestaciones establecidas. Estimamos que la segunda de las opiniones expuestas, es la correcta, siendo también la que aplican en la práctica las autoridades del Departamento de Inspección de Trabajo.

4.- Imposición de las multas.

Las multas se imponen en relación directa al número de infracciones comprobadas en el informe o acta del inspector que sirve para iniciar las diligencias, pero para calcular su cuantía deben tomarse en cuenta la gravedad de la infracción y la capacidad económica del infractor. Consecuentes con la opinión que sostuvimos cuando manifestamos que el informe o acta del inspector debe ser objetivo, consideramos ahora que la gravedad puede notarse por aspectos también objetivos, como serían por ejemplo: la cantidad de trabajadores afectados por el incumplimiento patronal o el número de veces en que se ha infringido el precepto legal, demostrando una reincidencia prolongada.

En algunas ocasiones la misma ley califica las infracciones como graves, como sucede en los casos de oculta-

ción, falsedad y alteración maliciosa de los registros, planillas, recibos, documentos o constancias que el patrono es obligado a llevar, como medios de control del cumplimiento de sus obligaciones para con los trabajadores, o cuando se proporcionen datos o informes falsos a los funcionarios de la inspección del trabajo.

De igual forma la capacidad económica debe ser apreciada objetivamente para establecerla. Como elemento de juicio en este aspecto, se toma el activo de la empresa, lo que puede dar una idea aunque no exacta, de los recursos con que cuenta el infractor. El conocimiento de la capacidad económica es importante para que la sanción, dentro de los límites legales, guarde proporción con aquélla, lo mismo que para que no resulte excesiva si la capacidad económica es pequeña.

La apreciación de la gravedad de las infracciones y de la capacidad económica del infractor, en algunos casos, se deja a la apreciación prudencial del funcionario competente, lo que le dá a éste mayor independencia y constituye uno de los pocos casos, en nuestra legislación, en que se resuelve de acuerdo al arbitrio o prudencia del funcionario que conoce. Ejemplos de lo dicho los encontramos en los artículos 45 y 46 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

5.- Recursos de los infractores.

Las sanciones de multa impuestas por el Jefe de la Sección de Inspección de Industria y Comercio o por el Jefe de la Sección de Inspección Agrícola, son apelables ante el Director del Departamento de Inspección de Trabajo, siempre que el recurso se interponga por escrito, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación respectiva. Este término no puede prorrogarse por ningún motivo. Emplazado el recurrente tendrá cinco días para comparecer ante la autoridad superior a hacer uso de su derecho. Si las diligencias se hubieren abierto a pruebas en primera instancia, podrá el interesado solicitar que se abran a prueba en segunda, siempre que dicha petición se realice dentro del término del emplazamiento. Si fuere procedente, se concede la apertura a pruebas por dos días perentorios. Vencido el término de pruebas, cuando tuviere lugar, o el del emplazamiento cuando no procediere aquél, se pronunciará resolución

definitiva dentro de los tres días siguientes. En lo que -- fuere aplicable y no contraríe la letra y el espíritu de -- las anteriores disposiciones, se observará lo dispuesto por las normas procesales de trabajo.

Las sanciones de cierre de centros o locales o la prohibición del uso de objetos peligrosos, impuestas por el Director del Departamento de Inspección de Trabajo, son -- apelables ante el Ministro de Trabajo y Previsión Social, --- siempre que se interponga el recurso dentro de los dos días siguientes al de la respectiva notificación. El Ministro -- tramita el recurso aplicando el procedimiento establecido -- para la apelación en el Código de Trabajo.

Resueltas definitivamente en apelación, las diligencias de multa o cierre de locales o centros de trabajo, o la prohibición de uso de objetos peligrosos, todavía es -- posible suspender la ejecución de tales sanciones, siempre -- que hubiere fundamento legal, mediante un juicio de amparo, -- con base en la Ley de Procedimientos Constitucionales y en -- las garantías individuales que fija la Constitución.

El pago de la multa impuesta no libera al in---fractor de la obligación de cumplir con lo dispuesto en la -- norma infringida, porque aquélla es una nueva obligación per--sonal en que incurrió, a causa de no haber ejecutado oportu--namente el mandato legal respectivo. Tampoco queda libre de la obligación de pagar la multa, el infractor que tardíamen--te, dá cumplimiento a las prestaciones que adeudaba a sus -- trabajadores.

6.- Ejecución de las sanciones.

Encontrándose firmes las sanciones de multa, el infractor tiene el plazo que le fué fijado en el fallo de -- segunda instancia, para enterar en la Administración de --- Rentas de su domicilio o en la Segunda Colecturía de la Di--rección General de Tesorería, según se le haya determinado, el importe de la multa, En caso de incumplimiento de esta -- obligación, se pueden emplear dos formas para hacerlo cum--plir. La primera, entablando juicio ejecutivo contra el mul--tado, pues de conformidad al artículo 477 incisc último del Código de Trabajo, la certificación de la resolución por la cual se imponga una multa tiene fuerza ejecutiva. Esta eje--cución la lleva a efecto la Fiscalía General de la Repúbli--ca, por los trámites comunes del juicio ejecutivo, a fin de obtener el pago.

Sin perjuicio de lo dicho anteriormente, si la parte sancionada no pagare la multa dentro del plazo señalado, se le apremiará para que lo haga. Cuando el patrono fuere una sociedad o persona jurídica, el apremio se hará efectivo en la persona o personas que tengan la representación legal de la misma.

Este apremio no constituye una prisión por deudas, ni tampoco es una permutación de la multa por un arresto. Para nosotros, el apremio que contempla el artículo 52 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social para el pago de las multas, es el desacato civil, o sea la desobediencia en ejecutar una obligación personal y es similar al apremio en que incurre el testigo que se niega a declarar o el perito que no quiere entregar su dictamen, por tanto se hace efectivo por las autoridades de policía hasta que el multado cumpla con la obligación de pagar la multa.

Las sanciones de cierre de centros o locales o la prohibición del uso de objetos peligrosos, se ejecuta poniendo sellos a la entrada de los locales clausurados y sobre los objetos declarados fuera de uso, requiriendo el auxilio de la fuerza pública si fuere necesario.

7.- De la revocación de las resoluciones administrativas.

El carácter revocable que tengan las resoluciones, sean judiciales o administrativas, tiene íntima relación con el concepto de cosa juzgada. En lo que concierne a las resoluciones judiciales es de su naturaleza obtener dicha calidad, pues así causan estado, es decir, obtienen los atributos de inmutabilidad e inimpugnabilidad, que permiten realizar los postulados del derecho de lograr seguridad, tranquilidad y paz.

En la doctrina ha sido objeto de grandes discusiones el tema de si debe admitirse la cosa juzgada administrativa, y así para algunos autores, las resoluciones administrativas como actos de autoridad o soberanía, son esencialmente revocables, negándose aún la validez de los derechos adquiridos. En los últimos años sin embargo, muchos autores y la jurisprudencia de los tribunales supremos en varios países, reconocen los efectos de cosa juzgada a ciertas resoluciones administrativas, a este efecto, distinguen entre resoluciones que sólo conciernen al servicio público-

y resoluciones que interesan a los particulares. Respecto a las primeras, se reconoce ampliamente la revocabilidad; en cuanto a las segundas, se niega el carácter revocable y se admite la existencia de la calidad de cosa juzgada administrativa.

Cuando los efectos de la resolución no alcanzan más que al particular interesado se reconoce la irrevocabilidad; como en los casos de los siguientes ejemplos; a) el del empleado público que obtiene una jubilación que le otorga una pensión vitalicia; b) el de las sanciones impuestas a una persona por observar conducta contraria a la ordenada por la ley; c) en el de resoluciones definitivas o firmes, por haberse agotado los recursos jerárquicos o haber consentido en ellas los interesados; y d) cuando la resolución legalmente emitida, no puede ser revocada, porque no existe ley que autorice tal revocación, con base en el principio de legalidad.

No se duda sobre la revocabilidad de las resoluciones que dicta el Estado en virtud de sus facultades -- discrecionales, como cuando concede permisos para el uso de bienes públicos a los particulares o cuando otorga una concesión para explotar determinada industria en condiciones especiales. También cuando la resolución fue emitida en condiciones de irregularidad; y finalmente, cuando por razones de oportunidad la resolución debe revocarse, entendiéndose -- por tales la conveniencia, interés, utilidad o necesidad -- pública.

Creemos por lo expuesto que las resoluciones administrativas que imponen sanciones a los particulares, -- por infracciones a las leyes laborales, no son revocables, una vez que se han agotado los recursos jerárquicos o cuando son consentidas expresa o tácitamente por el interesado. Realizados los supuestos que anteceden dichas resoluciones causan estado.

CAPITULO V

PROPOSICIONES Y CONCLUSIONES

1.- Un sistema de órganos y procedimientos para las sanciones administrativas de trabajo.

Nos proponemos en este Capítulo puntualizar algunas sugerencias que, en nuestra opinión, vendrían a mejorar el funcionamiento del sistema de sanciones administrativas de trabajo, dándole mayor efectividad al método coactivo para el cumplimiento de las leyes, ampliando el radio de acción de las autoridades de inspección y haciendo posible llevar los beneficios de dicha legislación a los trabajadores de los centros laborales que por no ser visitados actualmente, no gozan de las prestaciones establecidas, porque por su propia iniciativa tienen temor de iniciar el procedimiento correspondiente.

El sistema de sanciones administrativas de trabajo actualmente en vigencia, presenta ciertas desventajas como son: a) el que la misma autoridad que descubre las infracciones es la encargada de sancionarlas, con lo que las actuaciones se pueden tildar de parciales, porque el funcionario viene a desempeñar el papel de juez y parte. A este respecto, la Organización Internacional del Trabajo, recomienda que las sanciones por infracción a las leyes laborales sean impuestas por los órganos del Poder Judicial, a efecto de garantizar la imparcialidad y la defensa adecuada de los derechos de los supuestos infractores; b) el que la imposición de sanciones por órganos de la administración crea sentimientos de hostilidad en las personas sancionadas, hacia el servicio de inspección de trabajo, lo que impide en adelante, las buenas relaciones; y c) influye en la eficiencia del servicio, el hecho de que el mismo órgano planifique, ejecute y controle el servicio de inspección e imponga las sanciones correspondientes, dicho de otra manera, que el mismo órgano administre el servicio de inspección e imparta lo que se ha dado en llamar la justicia administrativa. Esta dualidad de funciones no permite la atención adecuada de las mismas.

Cuando las sanciones son impuestas por tribunales del Poder Judicial, se dice que se superan todas las ---

desventajas que antes se han mencionado, sin embargo, surgen nuevos problemas, sobre todo, el de la lentitud de las tramitaciones judiciales, que haría perder la oportunidad de las sanciones. Más conveniente parece ser la adopción de un sistema de órganos y procedimientos administrativos, encargados especialmente de imponer las sanciones, estos órganos serían independientes del Departamento de Inspección de Trabajo aun que pertenecientes siempre a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Consideramos que con la creación de los órganos mencionados se obtendrían importantes ventajas como serían: la rapidez en la tramitación, que debe ser una característica en las diligencias laborales; la ventaja de que el efecto coactivo sobre los infractores, se haga sentir en mayor grado, mediante la oportuna sanción de su conducta. Esta coac-ción es de la mayor importancia, por cuanto no se limita sólo a los infractores sancionados, sino que sus efectos intimidativos se hacen sentir en otros reales o potenciales, que ante el temor de la sanción se inclinan a cumplir con la --- ley.

El sistema propuesto sería el siguiente:

1) Debían existir juzgados de primera instancia administrativos, en número de tres, ubicados en Santa Ana, San Salvador y San Miguel, con un personal compuesto de cinco miembros así: un juez, un secretario, dos escribientes y un ordenanza-notificador. Estos juzgados tendrían competencia para conocer de todas las sanciones administrativas contempladas en las leyes de Trabajo y Previsión Social, en -- primera instancia.

2) Para la segunda instancia, podrían crearse - dos tribunales que conocerían en apelación, de las resoluciones pronunciadas por los jueces administrativos de Santa Ana, San Salvador y San Miguel, comprendiendo uno de ellos, la ciudad de San Salvador y los Departamentos de San Vicente, Cabañas, Usulután, Morazán, San Miguel y La Unión. El - otro tribunal de segunda instancia, comprendería los Departamentos de Cuscatlán, La Paz, La Libertad, Chalatenango, -- Sonsonate, Santa Ana y Ahuachapán. El personal de estos tribunales podría estar formado por un magistrado, un secreta--rio, dos escribientes y un ordenanza-notificador.

El procedimiento en primera instancia se iniciaría con un informe de los jefes de sección del Departamento de Inspección de Trabajo al que acompañarían certificación del acta o informe del inspector que encontró las infracciones a la ley; con esta información iniciarían de oficio, con las características de una demanda, el emplazamiento del demandado, empleando los procedimientos del juicio ordinario individual de trabajo. En segunda instancia, se aplicarían los procedimientos que para la apelación contempla el Código de Trabajo.

Consideramos que con los nuevos órganos y procedimientos propuestos estarían garantizados los particulares en cuanto a la legalidad e imparcialidad de las actuaciones y que los gastos que el funcionamiento de los mismos pudiera ocasionar al Estado, quedarían compensados sobradamente por los ingresos que se obtendrían de las multas impuestas.

Especial consideración nos merecen los procedimientos de ejecución de las sanciones, los cuales creemos que deben mantenerse en la misma forma en que están contemplados en la legislación vigente, es decir, que las multas tengan siempre carácter ejecutivo y que puedan cobrarse por apremio.

2.- Lo contencioso administrativo en lo laboral, necesidad de una legislación sobre la materia.

Las actuaciones de los funcionarios del Poder Administrativo del Estado, no siempre se ajustan a las prescripciones de la ley y para impugnar los excesos de los funcionarios, cuando actúan en virtud de potestades reglamentadas o con criterio discrecional, existen dos recursos reconocidos ampliamente por la doctrina, ellos son: la vía jerárquica gubernativa y lo contencioso-administrativo, ambos recursos persiguen que la administración ajuste sus actos a las prescripciones legales para garantía de los ciudadanos.

Por su importancia sobre esta materia, transcribimos a continuación los siguientes párrafos del doctor Cirilo --- Martín Retortillo, en su obra Nuevas Notas Sobre lo Contencioso Administrativo.

"Es fenómeno fácilmente perceptible en nuestros días la creciente y perseverante aspiración a reducir la omnipotencia de la Administración a límites jurídicos y concretarla esfera de acción libre e incontrovertible que a ella se -

le reconoce, robusteciendo así las garantías ciudadanas solemnemente proclamadas en las Constituciones, aunque no --- siempre respetadas por los órganos activos del Poder Público.

Se mantiene vivo el deseo de amparar al ciudadano, dándole pie para oponerse a lo actuado por la Administra--- ción en cuanto a él haga relación, pudiendo plantear un estado de revisión de ello, cuya posibilidad es por sí sola, - en muchos casos, estímulo para bien obrar, siquiera sea por el temor de no ver en descubierto torpes actuaciones cuando un órgano jurisdiccional, con el imperativo indeclinable de pronunciarse sobre la juridicidad o antijuridicidad de su - conducta, diga su última palabra en la contención promovida por el ciudadano agraviado".

"Hoy se aumentan facultades a la Administración; - pero a la vez, se limitan sometiéndola a normas jurídico-so- ciales más o menos precisas, que impidan triunfen en la vida administrativa los afectos familiares, los sectarios prejuicios de Cuerpo Profesional o de grupos políticos sobre la -- justicia y el bien social.

A una Administración con régimen de cuartel, que - acumula poderes en la cabeza y priva de toda garantía a los suborninados, sucedería, cualquiera que sea el régimen político que impere, una Administración moldeada sobre bases de derecho, amparadoras de todos y cada uno de los ciudadanos, aun considerados en su individualidad, cuando se trate de - algo que a ellos particularmente afecte; una Administración obligada, aun en su potestad discrecional, a cumplir un mínimo de condiciones que son la garantía del particular; es decir, una Administración que tenga presente, en todo momento, que actúa por y para el interés público. Lástima que la relajación de costumbres, hoy tan grande, y la propagación - de ideas disolventes, sin fondo de moral alguno, sean un --- obstáculo importante para ello." (1)

En nuestro país existe la vía gubernativa jerárqui- ca para impugnar las resoluciones ilegales o pronunciadas -- con exceso de las facultades correspondientes, por la Admi-- nistración Pública, no tenemos hasta ahora lo contencioso-ad ministrativo, organizado como una jurisdicción especial que enjuiciaría los actos de la administración. Existen algunos tribunales que practican en virtud de leyes especiales, algo

de jurisdicción contencioso-administrativa como son por ejemplo: los Tribunales de Cuentas de la Corte de Cuentas de la República y el Tribunal de Apelaciones de la Dirección General de Contribuciones Directas.

Por su importancia como fuente de reclamos, creemos que sería conveniente legislar sobre lo contencioso-administrativo en lo laboral, para evitar que las sanciones impuestas por el Departamento de Inspección de Trabajo, continúen con frecuencia, siendo objeto de juicios de amparo, ya que teniendo un recurso más apropiado como el contencioso-administrativo, los particulares acudirían primero a éste. Consideramos también que el número de resoluciones administrativas de trabajo, con el desarrollo económico del país y el aumento de la población trabajadora -- serán muy numerosas, y que conviene que se tomen las previsiones necesarias. El artículo 47 numeral 13 de la Constitución vigente, faculta a la Asamblea Legislativa para que, a propuesta del Poder Ejecutivo, establezca jurisdicciones -- que conozcan de toda clase de asuntos contencioso-administrativos.

3.- Resumen.

El tema que escogimos para el trabajo de tesis, corresponde a una institución nueva, relativamente, en la legislación laboral de nuestro país, por lo que nos propusimos estudiarlo con la mayor amplitud, abarcando todos los aspectos que consideramos de importancia.

Al decidir la forma en que enfocaríamos la -- exposición, comprendimos que con toda seguridad, no agregaríamos nada nuevo a lo que ya han dicho sobre esta materia verdaderos tratadistas, por tanto, pensamos en recabar la -- mayor información posible para plantear lo que es la inspección del trabajo, cómo está organizada, cómo funciona, cómo actúa su personal, cómo se selecciona éste, cuáles son sus -- obligaciones, la división del trabajo y el régimen de las -- sanciones. Con este enfoque, pretendimos dar una idea bastante exacta de la institución, comentando y analizando brevemente los aspectos que nos parecen notables, por este motivo esta tesis tiene un pronunciado carácter descriptivo. Sin embargo, como la obra quedaría incompleta si no se plantearan problemas y se hicieran proposiciones, también nos -- hemos atrevido a tocar este punto, quizá con mala fortuna, --

pero allí quedan expuestas nuestras opiniones.

Haciendo un resumen de los puntos que a nuestro juicio podrían tomarse en consideración, dentro de los que se han tratado, nos permitimos citar los siguientes:

1o) La recopilación de datos históricos contenida en el Capítulo I.

2o) La organización y el funcionamiento del Departamento de Inspección de Trabajo desarrollada en el Capítulo II. En este punto nos permitimos sugerir la conveniencia de señalar un plazo corto de prescripción, al derecho de investigar el cumplimiento de las obligaciones de los patronos contenidas en las leyes de trabajo, previsión y seguridad social, que corresponde a dicho Departamento.

3o) El planteamiento de problemas de algún interés, a los que proponemos la solución que consideramos acertada, entre ellos los siguientes:

a) A qué trabajadores del Estado, los Municipios y las Instituciones Autónomas y Semi-autónomas se aplica el Código de Trabajo.

b) La obligación de guardar secreto que la ley impone a los funcionarios de la Inspección del Trabajo, respecto a los hechos o datos que conozcan en el ejercicio de su cargo o con motivo del desempeño de sus funciones, es absoluta, y ninguna autoridad puede relevarlos de la misma.

c) Los inspectores de trabajo deben comprobar las infracciones legales, cerciorándose objetivamente de los hechos constitutivos de la violación a la ley.

d) Los inspectores de trabajo pueden practicar inspecciones en el domicilio del trabajador o del patrono, cuando el centro o lugar de trabajo está situado en tal domicilio.

e) Las resoluciones administrativas que imponen sanciones por infracción a las leyes de trabajo y previsión social, son irrevocables, una vez que se han agotado los recursos jerárquicos, pues ellas causan estado.

f) Se pueden imponer sanciones por infracción a las leyes laborales en establecimientos del Estado, los Municipios y las Instituciones Oficiales Autónomas o Semi-autónomas, a los jefes de cada unidad administrativa, por no cumplir lo que manda la ley.

40.) La formulación de sugerencias, entre las - que nos permitimos hacer notar las que siguen:

a) Proponemos que se amplíe el alcance de los - artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica del Ministerio de - Trabajo y Previsión Social, en cuanto a información y prue- ba sobre la personería de los representantes de sociedades y personas jurídicas, nacionales o extranjeras, cuando ope- ran en el país ocupando salvadoreños, y la existencia y ca- lidad de sus apoderados, con amplios poderes para atender - reclamos laborales, en caso de ausencia del país de dichos representantes.

b) Proponemos un sistema de órganos y procedi- mientos para la imposición de sanciones administrativas por violación a las leyes laborales, con objeto de obtener ma- yor rapidez en la tramitación, efectividad y oportunidad en las sanciones y garantías de defensa para los interesados.

c) Y por último, proponemos que se legisle so- bre la jurisdicción contencioso-administrativa en el país, - en especial sobre lo laboral, ante la importancia y el núme- ro de resoluciones de las autoridades del trabajo, cuyo au- mento puede preverse en el futuro.

NOTA BIBLIOGRAFICA DEL CAPITULO V

- (1).- Cirilo Martín Retortillo, Nuevas Notas sobre lo Con- tencioso-Administrativo, 1950, Páginas 3, 6 y 7.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Derecho Mexicano del Trabajo
Mario de la Cueva.
- 2.- Tratado de Derecho Laboral
Guillermo Cabanellas.
- 3.- Curso de Derecho del Trabajo
Eugenio Pérez Botija.
- 4.- La Inspección del Trabajo y su función en el Fuero del Trabajo.
Mariano R. Tissembaum.
- 5.- Instituciones del Derecho Español de Trabajo
José Pérez Leñero.
- 6.- Manual de Derecho Administrativo
Manuel Jara Cristi.
- 7.- Derecho Administrativo.
Gabino Fraga.
- 8.- Nuevas Notas sobre lo Contencioso Administrativo
Cirilo Martín Retortillo.
- 9.- Cosa Juzgada Administrativa
Juan Francisco Linares.
- 10.- Convenios y Recomendaciones (1919-1951)
Oficina Internacional del Trabajo.
- 11.- Guía para Inspectores del Trabajo
Oficina Internacional del Trabajo.
- 12.- Informe al Gobierno de El Salvador sobre una Legislación laboral y social Agrícola.
Jean Ambrossini.
- 13.- Manual de Inspección
Departamento de Inspección de --- Trabajo.
- 14.- Carta Internacional Americana de Garantías Sociales
Unión Panamericana.
- 15.- Constitución de 1950; documentos históricos de la -- misma:
Rubén Alfonso Rodríguez, Manuel Rafael Reyes y Juan José Castañeda Dueñas.
- 16.- Constitución de 1962.
- 17.- Ley de Creación del Departamento Nacional del Trabajo,
- 18.- Ley de Inspección General de Trabajo.

- 19.- Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- 20.- Ley Agraria:
- 21.- Ley de Policía.
- 22.- Código Penal de El Salvador.
- 23.- Memorias del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

San Salvador, Agosto de 1966.