

## LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN NICARAGUA: SUS PRÓXIMOS RETOS

Bertha Xiomara ORTEGA CASTILLO\*

*Resumen.* Si bien Nicaragua cuenta con un Reglamento de Inspectores desde 1945, la inspección del trabajo no ha cumplido con el papel que le corresponde por varias razones. Una de ellas es la falta de recursos, pero la de más peso es la política, por privilegiar al sector empresarial so pretexto de aumentar los empleos y atraer la inversión extranjera. El momento actual no puede ser más oportuno para imprimirle a la inspección del trabajo la dinámica para la que fue creada. El país cuenta con nuevas autoridades que tienen la intención de impulsar el trabajo decente con una Ley de Higiene y Seguridad del Trabajo, y con un proyecto de Ley General de Inspección del Trabajo. El reto está planteado, corresponde a las autoridades del nuevo gobierno hacerlo realidad.

### I. INTRODUCCIÓN

Desde sus orígenes en 1945 hasta la fecha, la inspección del trabajo en Nicaragua, desde el punto de vista formal, ha sido una importante herramienta con la que ha contado la institución rectora de los temas relativos a los asuntos de trabajo. Con la creación del Ministerio del Trabajo en 1951, como la institución especializada en la implementación de la política laboral en el país, la inspección del trabajo se convierte en el instrumento de que ha sido dotada dicha institución para cumplir con su principal objetivo: vigilar el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las leyes, decretos y acuerdos referentes a la materia laboral.

Su importancia radica en el papel preventivo y educativo que la misma ejecuta. La labor preventiva de la inspección se lleva a cabo mediante la vigilan-

---

\* [bxiomara19@yahoo.com](mailto:bxiomara19@yahoo.com).

cia constante de las condiciones laborales en los centros de trabajo y las recomendaciones que sobre los diferentes aspectos derivados de la relación laboral se le brindan a los empleadores y trabajadores. Las sanciones se aplican en defecto del acatamiento de las recomendaciones que la autoridad laboral ha externado mediante las actas de inspección.

No obstante su importancia para garantizar el respeto de la legislación laboral, la inspección del trabajo, en la práctica, no ha cumplido su verdadera misión. La falta de voluntad política de los gobiernos ha sido quizá la más evidente de las causas. En los años ochenta, una economía de sobrevivencia por la guerra mediatizó cualquier bien intencionada voluntad, pues los recursos se destinaron mayoritariamente a los frentes de guerra. Los gobiernos de los últimos dieciséis años se dedicaron a favorecer a los empresarios so pretexto de fomentar la inversión en el país y aumentar los puestos de trabajo, y en dichas políticas el Ministerio del Trabajo se convirtió en un protector de los intereses empresariales. No se puede negar que hubo actividad inspectiva, la pregunta a responder es cuál fue la calidad de las inspecciones que se realizaron en esos años, con ministros empresarios.

El nuevo gobierno reivindica la protección de los derechos de los trabajadores, pero ¿la inspección del trabajo cumplirá esta vez su papel? Ese es el reto para las nuevas autoridades del Ministerio del Trabajo y la esperanza de aquellos trabajadores que cuentan con un empleo formal. Para contribuir a que esa esperanza se haga realidad, el Ministerio del Trabajo está trabajando en la elaboración de un proyecto de ley que venga a darle fortaleza al sistema de inspección del trabajo.

## II. SISTEMA DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN NICARAGUA

### 1. *Organización administrativa*

La Dirección General de Inspección del Trabajo es la responsable de la organización, dirección y control de las actividades de inspección en todo el territorio nacional, así como de la coordinación con las organizaciones sindicales de los mecanismos de inspección preventiva a cargo de los propios trabajadores.

La inspección del trabajo tiene presencia en los quince departamentos del país y en las dos regiones autónomas, la del Atlántico Norte y la del Atlántico Sur, en la costa del Caribe, en correspondencia a la forma en que Nicaragua

está organizada política y administrativamente. El Ministerio del Trabajo tiene presencia en cada una de las cabeceras departamentales y en dichas regiones autónomas, a través de las delegaciones territoriales de dicha institución: las inspectorías departamentales del trabajo. La función primordial de dichas inspectorías es velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores mediante las inspecciones laborales y la reinspección en los centros de trabajo.

Además de la función anterior, corresponde a los inspectores asesorar técnica y jurídicamente a los empleadores y a los trabajadores sobre la forma más eficaz de cumplir las disposiciones legales, actuar como amigables componedores en la solución de los conflictos individuales o colectivos, conocer y resolver sobre las suspensiones colectivas de los contratos y de las solicitudes de cancelación de los contratos de trabajo donde se invoque una causa justa, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 48 del Código del Trabajo.<sup>1</sup>

Con la aprobación de la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa,<sup>2</sup> dentro del procedimiento disciplinario para conocer y decidir sanciones cuando el servidor público incurre en una acción tipificada como falta grave o muy grave, se creó una comisión tripartita constituida por un representante del servidor público afectado, un representante de la inspectoría del trabajo correspondiente y un delegado de la instancia de recursos humanos de la institución donde labora el trabajador que cometió la falta. Esta comisión, mediante un procedimiento establecido en la mencionada ley, conoce y resuelve sobre si cabe o no la aplicación de sanción al servidor público. Esta nueva responsabilidad asignada a los inspectores del trabajo, en virtud de la mencionada ley, disminuye el tiempo de que disponen los inspectores laborales para la realización de su quehacer principal: las inspecciones.

Si bien antes de la aprobación de dicha ley, en las inspectorías departamentales del trabajo se tramitaban las solicitudes para despido con justa causa de los trabajadores del Estado, el conocimiento y resolución de los despidos so-

---

<sup>1</sup> Artículo 48 del Código del Trabajo: “El empleador puede dar por terminado el contrato sin más responsabilidad que la establecida en el artículo 42 cuando el trabajador incurra en cualquiera de las siguiente causales... Previo a la aplicación de este artículo, el empleador deberá contar con la autorización del inspector departamental del trabajo, quien no podrá resolver sin darle audiencia al trabajador...”.

<sup>2</sup> Ley 476, Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa del 11 de diciembre de 2003, publicada en la *Gaceta Diario Oficial*, núm. 235, 11 de diciembre de 2003.

metidos a su decisión era la única responsabilidad en esta materia; no obstante, con la integración de la comisión tripartita por mandato de la ley referida, el inspector del trabajo está obligado a participar para conocer y decidir sobre las infracciones graves o muy graves en las que se involucre el servidor público, con lo que se amplía la gama de los procedimientos disciplinarios en los que deberá participar y por lo tanto el número de veces en que su presencia es requerida.

A lo anterior hay que agregar que los términos de dichos procedimientos disciplinarios son más amplios que los que en la actualidad se utilizan en un procedimiento de esa naturaleza en las inspectorías departamentales para los que no son servidores públicos, lo que viene a significar mayor inversión de tiempo en los mismos. De lo anterior se desprende que la inspección de los centros de trabajo, aunque es la tarea más importante de los inspectores en los territorios, no es la única.

El Ministerio del Trabajo tiene un presupuesto muy limitado, lo que tiene una incidencia directa tanto en el número de servidores públicos de los que puede disponer para atender el tema de la inspección del trabajo como en el monto de las remuneraciones que los mismos reciben y en los recursos logísticos con los que cuentan para el cumplimiento de sus funciones. Las inspectorías departamentales del trabajo, como delegaciones territoriales, están inmersas en esta realidad y reflejan, al igual que el resto de dependencias de dicha institución, las consecuencias de los recursos limitados a nivel de los territorios, para cumplir con las responsabilidades que por ley les corresponden.<sup>3</sup>

A nivel nacional existen un total de 86 inspectores del trabajo, incluyéndose en este número a los inspectores departamentales. Managua cuenta con 24 inspectores y 62 para el resto del país. En las inspectorías departamentales ejercen sus funciones un inspector departamental y dos o tres inspectores de base, dependiendo de la actividad económica existente en dicho departamento.

Actualmente, en Managua, existen tres inspectorías departamentales que atienden, cada una de ellas, a diferentes sectores de la economía. Una atiende al sector servicio, comercio y el sector público; otra a telecomunicaciones, transporte y construcción, y una tercera al sector industrial y agrícola. Como una excepción a la regla, se cuenta con inspectorías municipales únicamente en cuatro municipios del país: Chichigalpa, Corinto, Jalapa y San Juan de Río

---

<sup>3</sup> Decreto 118-201, “Reformas e incorporaciones al Reglamento a la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo”, *Gaceta Diario Oficial*, núms. 1 y 2, 1o. y 3 de enero de 2002, respectivamente.

Coco, las que son atendidas por un inspector que depende del inspector departamental de su circunscripción territorial.

En materia de trabajo infantil, Nicaragua tiene suscritos los convenios de la OIT núms. 138 sobre la edad mínima de admisión en el empleo y 182 sobre la erradicación de las peores formas de trabajo infantil. En consonancia con las normas internacionales, en octubre de 2003 se reformó el título VI del Código del Trabajo, eliminando toda referencia al trabajo de niñas y niños, dejando esta posibilidad únicamente para los adolescentes a partir de los 14 años. Se reconoce plena capacidad para celebrar los contratos de trabajo a partir de los 16 años; sin embargo, entre los 14 y 16 años podrán laborar con el permiso de los padres y representantes y bajo la supervisión del Ministerio del Trabajo. Corresponde a la Inspectoría General del Trabajo, a solicitud de parte o de oficio, conocer y sancionar las denuncias sobre la violación a esta disposición.<sup>4</sup> Para dar cumplimiento a este mandato se creó la Dirección de Inspectoría de Trabajo Infantil con jurisdicción en todo el territorio nacional.

## 2. Tipos de inspecciones

Las inspecciones en los centros de trabajo pueden ser integrales tanto en materia laboral como en higiene y seguridad ocupacional o especiales, dependiendo de si se revisarán todos los aspectos comprendidos en la Guía Inspectiva o sólo alguno de ellos, o si servirán para verificar las causas argumentadas tanto por los empleadores como por los trabajadores en los casos de suspensiones colectivas de contratos de trabajo, violación de derechos sindicales, convenios colectivos, despidos de mujeres embarazadas y otros que deben ser del conocimiento de dicha autoridad laboral. Estas mismas inspecciones pueden ser de oficio o a solicitud de parte.

Existe una programación anual y mensual para cada inspectoría; no obstante, en caso de denuncia, proceda ésta de un empleador o de un trabajador o de una organización sindical, se atiende la misma mediante la realización de una inspección especial por la naturaleza del asunto a verificar.

Recientemente ha sido aprobada la Ley General de Higiene y Seguridad del Trabajo<sup>5</sup> con el objeto de establecer el conjunto de disposiciones mínimas

---

<sup>4</sup> Artículo 131 del Código del Trabajo, Ley 474 “Ley de reforma al título VI, libro primero, del Código de Trabajo de la República de Nicaragua”.

<sup>5</sup> Ley 618 del 2 de julio de 2007, publicada en la *Gaceta Diario Oficial*, núm. 133, 13 de julio de 2007.

en materia de higiene y seguridad en el trabajo que el Estado, los empleadores y trabajadores deberán desarrollar en los centros de trabajo mediante la promoción, intervención, vigilancia y establecimiento de acciones para proteger a los trabajadores en el desempeño de sus labores.

Dicha ley ha creado la figura de los inspectores de higiene y seguridad en el trabajo, quienes serán los encargados de la intervención, vigilancia y control del cumplimiento de las disposiciones de higiene y seguridad contenidas en el Código del Trabajo y en toda otra normativa laboral, dependiendo jerárquicamente de la Dirección General de Higiene y Seguridad del Trabajo. Es a partir de la promulgación de esta ley que se les otorga a los inspectores de higiene y seguridad del trabajo capacidad resolutoria para conocer y fallar sobre el ámbito de aplicación de la ley.

Las inspecciones relativas a higiene y seguridad del trabajo, antes de la fecha de promulgación de la Ley de Higiene y Seguridad del Trabajo, eran realizadas por inspectores de higiene y seguridad asociados a los inspectores laborales, porque las funciones relativas a la vigilancia en temas de higiene y seguridad del trabajo habían sido encomendadas a los inspectores del trabajo en el Reglamento de Inspectores del Trabajo vigente desde 1997. Los inspectores de higiene y seguridad del trabajo, llamados anteriormente de higiene y seguridad ocupacional, en los departamentos del país donde existían, acompañaban a los inspectores del trabajo en la realización de las inspecciones integrales o especiales para revisar los temas de higiene y seguridad, haciendo las respectivas recomendaciones en las actas que levantaban los inspectores del trabajo, porque eran éstos los que tenían facultad de imponer sanciones. Este hecho era una limitante, la que ha sido superada con la nueva normativa.

### III. COMPETENCIA DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO

#### 1. *Reglamento de inspectores y la guía inspectiva*

La facultad de realizar inspecciones en los centros de trabajo está contemplada dentro de las facultades del Ministerio del Trabajo establecidas en la Ley 290 de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo y su Reglamento, en el Código del Trabajo y en el Reglamento de Inspectores del Trabajo.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Decreto 13-97 del 20 de febrero de 1997, publicado en la *Gaceta Diario Oficial*, núm. 41, 27 de febrero de 1997.

Los inspectores del trabajo realizan las inspecciones integrales con base en una *guía técnica de inspección*, que como su nombre lo indica le sirve al inspector para orientarse sobre los aspectos que no puede dejar de revisar cuando se presenta a un centro de trabajo.

La guía se encuentra organizada por bloques que contienen los aspectos fundamentales a revisar en el inicio y desarrollo de la relación laboral.

Cada bloque se subdivide en sub bloques y cada uno de éstos contiene la infracción genérica que puede cometer el empleador si no cumple con los aspectos que la legislación laboral regula para uno de los subtemas en los que se ha dividido cada bloque.

En el bloque de la relación laboral y contrato de trabajo se considera infracción no celebrar el contrato de trabajo por escrito en los casos en que la ley lo exige, que es la regla general, pues el contrato verbal es la excepción, y en este caso no entregar al trabajador una constancia que contenga la fecha de inicio de la relación laboral, el servicio a prestar u obra a realizar y el salario estipulado, o bien, contratar trabajadores extranjeros en un número mayor al 10% de la planilla.

En relación con la jornada de trabajo, descanso, permisos y vacaciones, se considera la existencia de infracción cuando se violenta la jornada máxima de trabajo diurno, nocturno o mixto; si las embarazadas son obligadas a trabajar turno nocturno; si se excede el número de horas extras por día y por semana que se pueden trabajar; si éstas no son pagadas con un 100% más de lo estipulado para la jornada normal respectiva. También hay infracción si el trabajador no tiene día de descanso semanal o si no disfruta los feriados, los quince días de vacaciones por cada seis meses de trabajo continuo o si al concluir la relación laboral no se pagan las vacaciones acumuladas con el último salario o con el promedio de los últimos meses si el salario es variable.

Hay infracción en el tema de los salarios y sus formas de pago cuando éste es inferior al mínimo, si no es pagado en el tiempo y la forma convenida y si se violentan las medidas de protección al salario.

Sobre la prestación del décimo tercer mes, se considera infracción el hecho de no pagarlo en el tiempo y la forma establecida por la ley, es decir, un mes de salario después de un año trabajado o la parte proporcional que corresponda al periodo de tiempo trabajado mayor de un mes y menor de un año; no pagarlo conforme al último salario o con el promedio más alto de los últimos seis meses si el salario es variable; no pagar la multa de un día de salario por día de retraso cuando no se paga en el término establecido; hacer cual-

quier tipo de deducción a dicho monto; no considerar como tiempo efectivo de trabajo las ausencias justificadas del trabajador.

En cuanto a la disciplina, habrá infracción del empleador si aplica sanciones a sus trabajadores sin tener un reglamento interno aprobado por el Ministerio del Trabajo o si, existiendo éste, lo violenta por aplicación indebida.

En materia de convención colectiva, se violenta la legislación laboral si no se cumplen con las cláusulas de la misma durante su vigencia o si no se aplican los beneficios pactados en la convención para todas las personas de las categorías comprendidas en dicha convención.

En otro bloque de la guía se comprueban también los aspectos básicos del cumplimiento del empleador en materia de seguridad social: su inscripción como empleador, el pago de las cuotas correspondientes y la asunción de responsabilidades cuando el trabajador sufra un accidente o una enfermedad profesional y no haya sido asegurado.

En cuanto a los temas de higiene y seguridad del trabajo, aun cuando la actual guía inspectiva los contempla, en virtud de la creación de la figura del inspector de higiene la revisión de dichos temas dejó de ser facultad de los inspectores laborales.

Sobre los aspectos a vigilar en el trabajo adolescente, éstos se encuentran dispersos en toda la guía, y aun en ella se hace referencia al trabajo de niños y niñas a pesar de que el título VI del Código del Trabajo fue reformado eliminándose toda referencia al trabajo de niños y niñas.

## *2. Vacíos de la guía inspectiva*

Dicha guía es una herramienta importante y contempla la revisión de temas básicos en el cumplimiento de los derechos laborales; sin embargo, ella ha dejado fuera otros temas importantes a vigilar, no de prestaciones económicas a las que tienen derecho los trabajadores, porque la mayoría sí están sujetas a revisión según el contenido de dicha guía, sino derechos no patrimoniales: el respeto a la libertad sindical, comprendiendo ésta el derecho de los trabajadores a organizarse en sindicatos y una vez organizados el ejercicio pleno por éstos de la libertad sindical contemplada en los convenios 87 y 98 de la OIT, así como en las regulaciones del Código del Trabajo.

El tema de la no discriminación en el empleo, comprobando que en dicho centro de trabajo no hay discriminación por razones de sexo, edad, religión, condición física, posición política o ideológica, que se cumple con el derecho



de los discapacitados de acceder al empleo según sus capacidades, empleando a un discapacitado por cada cincuenta trabajadores en planilla.

En la guía sobre el tema de los derechos de las mujeres se puntualiza sólo la no realización de jornadas de trabajo nocturno a las trabajadoras en estado de gravidez y la no discriminación salarial por razón de sexo. Se deja fuera del control la prohibición de que la mujer en estado de gravidez labore en obras o faenas perjudiciales, teniendo la obligación el empleador de facilitarle un trabajo que no altere la normalidad del proceso biológico, el derecho al descanso pre y postnatal con goce del 100% del último o mejor salario, durante las cuatro semanas anteriores al parto y las ocho posteriores al mismo. De forma tal que si la mujer está asegurada, el seguro social cubre el 60% del salario y el empleador deberá cubrir el 40% restante, se debe vigilar también que el empleador respete el derecho a la lactancia, que consiste en el otorgamiento de 15 minutos cada tres horas para alimentar al recién nacido. Este derecho le asiste a la mujer durante el periodo de lactancia, que es de 6 meses.

En dicha guía tampoco está la revisión de la obligación de respeto y consideración a los trabajadores de parte del empleador o sus representantes, de llevar los registros y expedientes laborales y demás documentos en la forma en que lo estipule el Ministerio del Trabajo, de verificar que la liquidación de los trabajadores sea pagada en tiempo y forma y que no se efectúe a la misma ninguna otra deducción más que las legales.

Desde otro enfoque, si bien la guía es un instrumento de mucha utilidad, por sí sola no garantiza el éxito de la actividad inspectiva si el inspector no está claro que la misma es sólo una guía, que no debe limitar su iniciativa y además si no existe un procedimiento de cómo contrastar lo que se está mostrando por los que administran los recursos humanos con la propia realidad. Es decir, la inspección laboral debería convertirse en una verdadera auditoría laboral.

#### IV. EFICACIA DE LA INSPECCIÓN LABORAL, QUINQUENIO 2002-2006

##### 1. *Total de inspecciones realizadas a nivel nacional*

Las inspectorías departamentales del trabajo a nivel nacional realizaron entre 2002 y 2006 un total de 6,308 inspecciones laborales.<sup>7</sup> El número de

---

<sup>7</sup> Ministerio del Trabajo, División de Planificación, *Anuarios Estadísticos*, 2002 a 2006.

inspecciones de 2006 representa un aumento del 252.13% en relación con las realizadas en 2002. Excepto 2003 que se realizaron 707 inspecciones, lo que implicó un descenso de 19.45% en relación con el año anterior; 2004, 2005 y 2006 muestran una tendencia creciente.

¿Qué porcentaje de cobertura representa ese número de inspecciones realizadas anualmente? Sobre esta interrogante no hay una respuesta concreta por cuanto el Ministerio del Trabajo carece de una base de datos con la información de los centros de trabajo existentes a nivel nacional, llevándose a cabo éstas con base en registros de empresas o centros de trabajo que se han ido elaborando en forma circunstancial. En la actualidad se realizan esfuerzos de coordinación entre dicha institución, las alcaldías municipales y las administraciones de rentas para la obtención de información de los registros existentes en dichas instituciones de empresas o negocios que le permitan completar y actualizar, al menos, los centros de trabajo del sector económico formal.

La ejecución de inspecciones en todas las actividades económicas a nivel nacional en el quinquenio 2002-2006 cubrió un total de 538,091 trabajadores.

El número de inspecciones efectuadas en los diferentes sectores económicos fue el siguiente:

| <i>Actividad económica</i>                      | <i>Inspecciones por sector económico</i> |             |             |             |             |              |
|---|--|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
|   | <i>2002</i>                              | <i>2003</i> | <i>2004</i> | <i>2005</i> | <i>2006</i> | <i>Total</i> |
| Agricultura, ganadería, caza                    | 123                                      | 132         | 203         | 311         | 234         | 1003         |
| Pesca   | 2  | 1           | 4           | 10          | 23          | 40           |
| Minas y canteras                                | 5  | 1           | 2           | 3           | 6           | 17           |
| Industria manufacturera                         | 234                                      | 159         | 185         | 376         | 481         | 1435         |
| Electricidad, gas, agua                         | 11                                       | 16          | 16          | 20          | 36          | 99           |
| Construcción                                    | 56                                       | 43          | 71          | 106         | 78          | 354          |
| Comercio al por mayor y menor                   | 97                                       | 109         | 139         | 272         | 484         | 1101         |
| Hoteles, restaurantes                           | 69                                       | 64          | 102         | 117         | 257         | 484          |
| Transporte, almacenamiento y comunicación       | 50                                       | 30          | 60          | 100         | 98          | 338          |
| Intermediación financiera                       | 19                                       | 11          | 40          | 28          | 83          | 181          |
| Actividades inmobiliarias, empresas de alquiler | 15                                       | 19          | 15          | 28          | 45          | 122          |

| <i>Actividad económica</i>                      | <i>Inspecciones por sector económico</i> |             |             |             |             |              |
|---|--|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
|   | <i>2002</i>                              | <i>2003</i> | <i>2004</i> | <i>2005</i> | <i>2006</i> | <i>Total</i> |
| Administración pública, defensa y seguro social | 54                                       | 27          | 35          | 46          | 67          | 229          |
| Enseñanza                                       | 31                                       | 24          | 34          | 33          | 94          | 217          |
| Servicios sociales y de salud                   | 37                                       | 29          | 35          | 58          | 105         | 264          |
| Servicios comunitarios y personales             | 63                                       | 42          | 58          | 41          | 91          | 295          |
| Hogares y servicio doméstico                    | 0  | 0           | 0           | 0           | 4           | 4            |
| Total   | 867                                      | 707         | 999         | 1549        | 2186        | 6308         |

Del cuadro anterior concluimos que los tres sectores económicos con más inspecciones son industria manufacturera, comercio y agricultura, y los tres sectores con menos inspecciones son hogares y servicio doméstico, minas y canteras y pesca.

## 2. *Infracciones*

Las 6,308 inspecciones efectuadas en el quinquenio señalado mostraron la existencia de 20,776 infracciones a los bloques en los que se encuentra dividida la guía inspectiva y afectaciones trabajador por un total de 1,113,733, correspondiendo el 38.28% a higiene y seguridad ocupacional, es decir, más de un tercio de las violaciones a los derechos laborales se detectaron en el área de higiene y seguridad en el trabajo, afectando a un total de 575,383 trabajadores. Las infracciones en temas de jornadas, descansos, permisos y vacaciones ocuparon el segundo lugar en normativas violadas con el 18.35% y las regulaciones sobre la relación laboral y el contrato de trabajo con el 17.90%.

### BLOQUES INFRACCIONADOS

| <i>Bloques</i>                         | <i>Infracción</i> | <i>Afectaciones personas</i> |
|--|-------------------|------------------------------|
| Vínculo laboral y contrato de trabajo  | 3,719             | 130,148                      |
| Jornada, descanso, permiso, vacaciones | 3,814             | 218,676                      |
| Salarios                               | 2,375             | 61,613                       |

## BLOQUES INFRACCIONADOS (continuación)

| <i>Bloques</i>        | <i>Infracción</i> | <i>Afectaciones personas</i> |
|-----------------------|-------------------|------------------------------|
| Disciplina laboral    | 793               | 47,790                       |
| Higiene y seguridad   | 7,954             | 575,383                      |
| Convención colectiva  | 300               | 33,816                       |
| Derecho seguro social | 1,821             | 46,307                       |
| Total                 | 20,776            | 1.113.733                    |

3. *Eficacia de las inspecciones*

Se realizaron 2,986 reinspecciones, representando el 47.33% de cobertura de las inspecciones realizadas, comprobándose el 54% de cumplimiento en las correcciones ordenadas y el 52% de reducción en los trabajadores afectados. En 2002 y 2003 se lograron reinspeccionar más del 50% de los centros de trabajo, decayendo para 2004, 2005 y 2006 a 45%. Aun cuando en las reinspecciones se comprobó que se acató aproximadamente el 50% de recomendaciones dadas por los inspectores, esas cifras demuestran que es necesario hacer mayores esfuerzos para aumentar el número de reinspecciones y los mecanismos coercitivos para lograr un porcentaje mayor de cumplimiento.

## INSPECCIONES Y REINSPECCIONES EJECUTADAS, PERIODO 2002-2006

|                | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Inspecciones   | 867   | 707   | 999   | 1,549 | 2,186 |
| Reinspecciones | 469   | 387   | 487   | 689   | 954   |
| %              | 54.72 | 54.73 | 48.74 | 44.48 | 43.64 |

## INSPECCIONES Y REINSPECCIONES, 1997-2001 Y 2002-2006

| <i>Actividad</i> | <i>Periodo 1997-2001</i> | <i>Periodo 2002-2006</i> |
|------------------|--------------------------|--------------------------|
| Inspección       | 5,559                    | 6,308                    |
| Reinspección     | 3,828                    | 2,986                    |
| %                | 68.86                    | 47.33                    |

#### 4. Multas aplicadas por sector económico, 2002-2006

Si se reinspeccionaron 2,986 centros de trabajo en el periodo y el grado de cumplimiento comprobado en esas reinspecciones fue del 50% de las recomendaciones dadas por los inspectores, la aplicación de 59 multas a igual número de empresas resulta insignificante en relación con la persistencia de las infracciones encontradas. Estas cifras reflejan una permisividad de las autoridades del trabajo de la época ante las infracciones de los empleadores a la legislación laboral, lo que evidencia el poco interés que existió por parte de dichas autoridades de hacer cumplir las normativas laborales.

| <i>Sector económico</i>                          | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Total |
|--|------|------|------|------|------|-------|
| Minas y canteras                                 | 0    | 1    | 0    | 0    | 0    | 1     |
| Industria  | 11   | 2    | 2    | 1    | 8    | 24    |
| Suministros de electricidad, agua y gas          | 0    | 1    | 0    | 0    | 0    | 1     |
| Construcción                                     | 5    | 1    | 1    | 1    | 7    | 15    |
| Hoteles, restaurantes                            | 1    | 0    | 0    | 0    | 2    | 3     |
| Transporte, almacenamiento y comunicación        | 0    | 3    | 0    | 0    | 0    | 3     |
| Intermediación financiera                        | 0    | 3    | 0    | 0    | 2    | 5     |
| Actividades inmobiliarias y empresas de alquiler | 0    | 0    | 0    | 1    | 1    | 2     |
| Administración pública y defensa                 | 2    | 2    | 0    | 0    | 0    | 4     |
| Servicios comunitarios y personales              | 2    | 0    | 0    | 0    |      | 2     |
| Totales  | 22   | 10   | 3    | 3    | 21   | 59    |

#### 5. Causas de infracción

Llama la atención la forma en que se resumen los incumplimientos de los empleadores para la aplicación de las multas, ya que de las 59 aplicadas, 40 de ellas fueron por incumplimiento de las disposiciones del inspector, y si éstas disposiciones de los inspectores se refieren a violaciones a las normativas la-

borales, dichas violaciones deberían ser catalogadas también como violación a los derechos laborales.

| <i>Causas</i>                                 | <i>Número de multas</i> |
|---|-------------------------|
| Violación de derechos laborales               | 1                       |
| Incumplimiento de disposiciones del inspector | 40                      |
| Obstruir la labor del inspector               | 14                      |
| Accidente laboral                             | 4                       |
| Total   | 59                      |

#### 6. Inspecciones para la detección de trabajo infantil y adolescente

En el periodo comprendido entre 2002 y 2006 se llevaron a cabo 825 inspecciones a nivel nacional con énfasis en la detección del trabajo infantil, encontrándose en 366 empresas mano de obra infantil, para un total de 660 niños y niñas y 1,379 adolescentes trabajadores.

El mayor porcentaje de niños, niñas y adolescentes trabajadores se encontró en el sector agropecuario, representando el 85%, seguido por el sector industria con 11%.

#### NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES TRABAJADORES DETECTADOS EN LAS INSPECCIONES POR SECTOR ECONÓMICO

| <i>Sector económico</i>  | 2002 | 2003 | 2004 | 2005  | 2006 | Total |
|--------------------------|------|------|------|-------|------|-------|
| Agricultura              | 104  | 109  | 301  | 1,080 | 147  | 1,741 |
| Industria                | 27   | 96   | 5    | 72    | 33   | 233   |
| Construcción             | 0    | 0    | 0    | 1     | 0    | 1     |
| Comercio                 | 0    | 0    | 0    | 33    | 6    | 39    |
| Hoteles y restaurantes   | 0    | 0    | 20   | 0     | 0    | 20    |
| Administración y defensa | 2    | 0    | 0    | 0     | 0    | 2     |
| Servicios personales     | 0    | 0    | 0    | 1     | 2    | 3     |
| Total                    | 133  | 205  | 306  | 1,207 | 188  | 2,039 |

## V. LOS RETOS DEL NUEVO QUINQUENIO

### 1. *Análisis del marco legal vigente*

En la actualidad, la inspección del trabajo cuenta con un reglamento de inspectores de 1997, sin embargo su contenido recoge en esencia todas las regulaciones del primer reglamento de inspección que data de 1945, es decir contamos con un reglamento de inspección del trabajo que responde a un contexto de hace más de 60 años. El reglamento de inspectores del trabajo establece cuáles son los aspectos que dicho funcionario deberá vigilar que el empleador cumpla en materia de condiciones de trabajo, de contratación, sobre la jornada, vacaciones, descanso, salario y disciplina laboral. Estas obligaciones se han traducido en el contenido de la guía inspectiva a la que hemos hecho referencia anteriormente. En cuanto a la realización de la propia inspección se mandaba al inspector para que visite en forma periódica los centros de trabajo, a que permita la participación de los trabajadores y del empleador durante la inspección, a que proteja la identidad de los trabajadores cuando éstos expongan sus quejas y tengan miedo a represalias, a levantar un acta señalando las irregularidades que se encuentren, la fijación de un plazo prudencial para corregir dichas irregularidades y verificar con posterioridad si se han cumplido las instrucciones dadas.

Una vez que el inspector concluye con la revisión de todos los aspectos de la guía inspectiva, sus resultados se plasman en un acta que contiene todos los hallazgos, la normativa infringida, las recomendaciones y los plazos para su corrección. Siendo fundamentalmente la labor inspectiva de naturaleza preventiva, en los resultados de esta inspección no se contempla sanción alguna. La sanción por el incumplimiento corresponde a una etapa posterior, cuando se reinspecciona el centro de trabajo y el empleador no ha cumplido con las recomendaciones dadas en el acta.

El conceder valor probatorio a las actas de inspección y definir el monto de las multas aplicables, cuyo rango oscila entre 2,000 y 10,000 córdobas, aproximadamente entre 166 y 537 dólares, son algunos de los aportes del reglamento de inspectores vigente en relación con la matriz de 1945. El monto de las multas queda a la facultad discrecional del inspector del trabajo. Ésta es una de las debilidades de dicho reglamento, pues al no existir una graduación de las faltas, y por ende de las multas en relación con aquéllas, el inspector

puede en su responsabilidad sancionadora incurrir en defecto o en exceso; de igual forma, los empleadores infraccionados en muchas ocasiones considerarán que la multas aplicadas exceden la gravedad de la infracción.

En relación con las actas levantadas por los inspectores del Ministerio del Trabajo, la Sala Laboral del Tribunal de Apelaciones Circunscripción Managua ha señalado:

¿Qué quiere decir el legislador cuando dice que tendrán valor probatorio, salvo que, hubieren otras pruebas que de modo evidente revelen la inexactitud, falsedad o parcialidad del acta o informe? Quiere decir que estas actas cuando se practiquen con los requisitos exigidos legalmente, estarán dotadas de presunción de certeza o de veracidad respecto de los hechos reflejados en las mismas, que hayan sido constatados por el inspector actuante, salvo prueba en contrario. La presunción se extiende, así pues, sobre los hechos recogidos *in situ* por propia percepción sensorial del Inspector actuante, o probados documentalmente o por cualquier otro medio; y no en relación con las consecuencias jurídicas que puedan derivarse de los mismos, o los conceptos, impresiones, calificaciones, comentarios, juicios de valor, vertidos por el inspector, por no referir hechos o circunstancias fácticas. Deberá pues ser el sujeto presuntamente infractor quien haya de cargar con la prueba de que no son ciertos los hechos recogidos en el acta por el inspector del trabajo. En el caso de autos nos encontramos: *a)* que el acta en mención no fue impugnada en la vía administrativa; *b)* que en la vía jurisdiccional no se presentó ninguna prueba que de modo evidente revele la inexactitud, falsedad o parcialidad del acta o informe. Entre los hechos recogidos en dicha acta que no fueron desvirtuados se encuentra el hecho de que los vigilantes laboraban en turnos de veinticuatro horas de trabajo seguidos de veinticuatro horas de descanso y así sucesivamente, independientemente de que el día que tocaba laborar coincidiera o no con un día domingo, o con un día feriado. En virtud de lo anterior, a esta Sala no le queda más que confirmar lo resuelto al respecto por la juez *a-quo* con fundamento en ese documento generado por un funcionario a quien la ley le da esa facultad...<sup>8</sup>

Ha sido una práctica en el Ministerio del Trabajo permitir que las actas que levantan los inspectores como resultado de su labor, una vez que son notificadas al empleador o a su representante, puedan ser impugnadas en el plazo

---

<sup>8</sup> Sentencia núm. 2 del 21 de enero de 2005 de la Sala Laboral del Tribunal de Apelaciones, Circunscripción Managua.



de 24 horas; si ello sucede se abre un procedimiento impugnatorio que no está regulado en el Reglamento de Inspectores y que tiene como consecuencia la suspensión de los plazos para la corrección de las irregularidades encontradas y por ende que la labor del inspector pierda al menos, mientras se resuelve la impugnación, su eficacia. A lo anterior se adiciona la posibilidad de que la resolución del inspector general del trabajo, superior que conoce de la impugnación, sea recurrida de amparo.

La admisión del amparo por actos de los funcionarios administrativos laborales corresponde a las autoridades de las salas civiles de los tribunales de apelación, quienes por su formación civilista en muchos casos, y hasta de oficio, ordenan la suspensión del acto reclamado. Si el acto reclamado es la resolución del inspector general del trabajo confirmando lo actuado por el inspector departamental, dicha suspensión implicará que las correcciones ordenadas por el inspector quedarán sin ejecutarse hasta que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resuelva el fondo del amparo. En nuestra práctica forense ello podría significar tres años como mínimo.

La Sala Laboral del Tribunal de Apelaciones Circunscripción Managua señala en su sentencia que el acta debió ser impugnada ante las autoridades administrativas reforzando con su criterio una práctica, en mi opinión, sin fundamento legal. Sí es válido que si dicha acta se lleva a un juicio laboral como documento probatorio en contra o a favor del empleador, la parte afectada pueda destruir la presunción de verdad de los hechos relatados en dicho documento de la misma forma que se puede destruir el valor de presunción legal de otros hechos demostrando lo contrario.

La práctica de permitir la impugnación de las actas en forma indiscriminada carece de fundamento legal, por cuanto el artículo 23 del citado Reglamento de Inspectores del Trabajo concede la facultad al inspector departamental de imponer las multas establecidas en dicho reglamento, sanción contra la cual cabe en forma explícita el recurso de apelación ante el inspector general del trabajo. De acuerdo con esta regulación sí existe la posibilidad de impugnar pero sólo cuando el inspector departamental imponga una multa por incumplimiento de las recomendaciones dadas por el inspector en el ejercicio de sus funciones.

El abrir un proceso impugnatorio por los resultados arrojados en una inspección cuyo objetivo primario no es sancionar sino educar y corregir ha resultado una práctica que ha menoscabado fundamentalmente la eficacia de la inspección y ha obligado al inspector general del trabajo a invertir tiempo en un procedimiento no contemplado en la ley.

Considerando que el marco jurídico de la actividad inspectiva no brinda en la actualidad el soporte necesario para contribuir a mejorar el nivel de eficacia de la misma, tanto por su desfase en el tiempo como por las debilidades y prácticas inadecuadas, como las señaladas anteriormente, observadas por las autoridades responsables de la inspección del trabajo en el país, se hace necesario actualizar ese marco jurídico para dotar a los inspectores del trabajo de una herramienta idónea para el desempeño de sus funciones, así como el mejoramiento de la propia guía inspectiva.

Existe en estudio desde 2005 un proyecto de Ley General de Inspección del Trabajo en el cual se incorpora el concepto de sistema de inspección del trabajo, considerándolo como el conjunto de principios, acciones, normas, funcionarios y medios materiales que contribuyan al adecuado cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral.

En dicho proyecto se considera al inspector laboral como una autoridad laboral. Se establecen plazos máximos para el cumplimiento de las recomendaciones, para la realización de las reinspecciones, el apoyo policial y/o judicial cuando fuere necesario para el desempeño de sus funciones.

Se clasifican las infracciones a la legislación laboral en leves, graves y muy graves, adecuándose las multas al tipo de infracción cometida. El monto de las multas se relaciona porcentualmente al monto de la planilla bruta de la empresa, siendo su rango el 5% de dicha planilla para las faltas leves, el 10% para las faltas graves y el 25% para las muy graves. El 50% del monto de esas multas sería destinado a la Dirección General de Inspección del Trabajo para reforzar la actividad inspectiva.

Se propone que el incumplimiento del pago de la multa en un plazo de tres meses traiga como consecuencia el cierre del establecimiento, sin perjuicio de continuar pagando salarios y beneficios a los trabajadores.

Respecto al cierre de establecimiento por negativa al pago de multa, si bien es un mecanismo de presión para obligar al cumplimiento pecuniario por la infracción a la legislación, debería contemplarse también el cierre del establecimiento no sólo cuando no se pague la multa sino aunque se pague la misma si persiste el incumplimiento de las recomendaciones dadas, pues podría darse el caso de que el empleador se considere libre de responsabilidad con el cumplimiento del pago de la multa. De igual forma, el depósito de las multas ante la autoridad encargada de recepcionarlas debería ser requisito previo a cumplir para que la apelación sea admitida y tramitada.

Dicho proyecto, a pesar de que les da a los inspectores el nivel de autoridad laboral, le resta la fuerza probatoria al valor de las actas que éstos levantan.

tan. En dicho proyecto se le otorga a las mismas el valor de “presunción simple”, contrario a la presunción de derecho que tienen en la actual legislación.

Perpetúa expresamente la mala práctica sobre la impugnación indiscriminada de las actas de inspección, lo que restaría, tal y como se ha explicado anteriormente, eficacia al cumplimiento de los objetivos de la inspección.

## *2. El futuro de la inspección*

El momento no puede ser más oportuno para dar un salto cualitativo y cuantitativo en el principal quehacer del Ministerio del Trabajo: la inspección del trabajo. El país cuenta con nuevas autoridades laborales, con un programa de gobierno que pretende, según sus autoridades, impulsar la creación de empleo, pero empleo decente, concepto del que merecen disfrutar también los trabajadores que actualmente tienen el privilegio de contar con un puesto de trabajo en la economía formal, y en ello la vigilancia del cumplimiento de todas las normativas laborales juega un papel fundamental.

La aprobación de una Ley de Higiene y Seguridad del Trabajo, por la que se creó el inspector de higiene y seguridad ocupacional, dotándosele a dichos funcionarios de facultades específicas para el cumplimiento de sus funciones en esa materia, es parte de ese nuevo contexto y viene a dar respuesta a la problemática que en materia de higiene y seguridad en el trabajo se refleja de forma aguda en las inspecciones laborales realizadas en el último quinquenio, pues constituyen más del 50% de las infracciones encontradas.

El Ministerio del Trabajo, encabezado por la ministra del Trabajo, doctora Jeannette Chávez, primera mujer en ocupar esa importante responsabilidad desde su creación en 1951, tiene la responsabilidad de incidir en el mejoramiento del sistema de inspección en su conjunto, en forma directa a través del fortalecimiento del cuerpo de inspectores y de procedimientos internos sobre la forma más efectiva de llevar a cabo una inspección en el centro de trabajo, y en forma indirecta y coyuntural en la revisión del actual proyecto de Ley General de Inspección del Trabajo, que si bien el contenido de dicha propuesta representa un avance en relación con la normativa vigente, puede ser objeto de mayores análisis, pues todavía se encuentran en dicha propuesta aspectos que no contribuyen a que la inspección laboral sea un mecanismo eficaz para la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales tanto legales, reglamentarias y/o convencionales.

Debe haber un mayor esfuerzo cualitativo y cuantitativo en materia de inspección del trabajo. Los resultados del último quinquenio deben ser sustan-

cialmente mejorados, potenciando los recursos materiales y humanos con los que cuenta la Dirección General de Inspección del Trabajo. Una mejor organización del trabajo, el establecimiento de un protocolo para hacer las inspecciones, capacitaciones constantes que coloquen al inspector en la posibilidad de aprender a detectar por encima de lo aparente los verdaderos problemas laborales existentes en los centros de trabajo, fomentar en éstos el espíritu de servidores públicos, categoría que le ha sido reconocida por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, ley que así como le otorga estabilidad al servidor público, y el inspector del trabajo lo es, también le obliga a cumplir fielmente sus responsabilidades laborales.

Estamos en una coyuntura favorable para todos estos cambios. Hacer de la inspección del trabajo la herramienta más efectiva para el cumplimiento de los derechos laborales es para las nuevas autoridades del trabajo de Nicaragua el gran reto. 