

IV. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Legislación y jurisprudencia

1. El presente estudio ha tenido como objetivo central ubicar la existencia de posibles barreras en la accesibilidad a la justicia laboral de parte de los grupos discriminados, en los países signatarios del *Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana -CAFTA-DR-*. En primera instancia, se describió y analizó la legislación y jurisprudencia de cada uno de los países estudiados. En este análisis se encontró que los cinco países cuentan con un gran número de instrumentos internacionales en materia laboral ratificados. El Salvador y República Dominicana, hasta la fecha, no han ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. No obstante, es importante recordar que, en la clasificación de las normas, Guatemala y Costa Rica otorgan una jerarquía superior a los convenios internacionales, por encima de la norma constitucional. Por su parte, El Salvador y Honduras, le otorgan a la normativa internacional una jerarquía superior a la ley.
2. Con respecto a la legislación interna de cada uno de los países, se visualiza que todas las constituciones incorporan el derecho al trabajo como un derecho fundamental que no debe conllevar a la discriminación. No obstante, de la legislación que poseen los países no se sigue su inmediata aplicación.
3. Acerca de la jurisprudencia examinada, se observa una gran brecha entre los países. Costa Rica tiene una amplia jurisprudencia, que puede derivar en un mayor acceso a la justicia laboral; por el contrario, según los informes nacionales analizados, El Salvador, República Dominicana y Honduras cuentan con jurisprudencia limitada en esta materia.
4. El que no exista jurisprudencia en materia de discriminación y acceso a la justicia laboral no debe interpretarse como que los derechos laborales no son violados en la región, por el contrario, da una señal de que no solo estos derechos están siendo violados sino también lo está siendo otro derecho fundamental: el derecho de acceso a la justicia.

Estudios nacionales y datos estadísticos en el tema

5. Los estudios particulares, de los que se nutrió este análisis regional, han procurado realizar un acercamiento a cada situación nacional. Un aspecto común que se desprende de la labor de comparación es que el acceso a la justicia laboral es un tema poco estudiado. Al ser un tema poco estudiado, se encuentran dificultades en la práctica para identificar las barreras y la naturaleza que las caracteriza. Aun más, la dificultad para identificar los obstáculos existentes en el ámbito general se vuelve más crítica cuando se establece la relación entre tales obstáculos y los grupos en condición de vulnerabilidad. Lo anterior supone un doble reconocimiento: el de los obstáculos o barreras y el de los requerimientos propios de estos grupos.
6. En el caso de Guatemala, los estudios desarrollan con mayor profundidad el tema del acceso a la justicia, sobre todo de las personas indígenas y de las mujeres. Se destacan las principales barreras que sufren grupos discriminados en este país. Entre estas, las condiciones adversas que deben

enfrentar, que en el caso de la población indígena consisten en adversidades económicas, lingüísticas y geográficas. A ello se suma el desconocimiento de la población en condición vulnerable acerca de sus derechos, y la no aplicación de la *tutelaridad* e irrenunciabilidad como política pública por parte de los operadores de la justicia laboral, en el ámbito administrativo y judicial. Tampoco se cuenta con un sistema institucionalizado que garantice asesoría jurídica, oportuna, eficiente y gratuita. Con respecto a los otros grupos discriminados (personas con discapacidad, personas de diversidad sexual, personas con VIH/Sida, entre otros) se acusa la falta de estadísticas desagregadas y estudios aplicados a estas poblaciones.

7. En relación con los datos provenientes de sistemas de información nacionales, se observa la dificultad y heterogeneidad que presentan los cuatro países, con respecto a la sistematización de información acerca de la discriminación laboral que experimentan los grupos específicos seleccionados para el presente estudio. Se visualiza una dificultad en la desagregación de la información, sobre todo para personas migrantes.
8. Una barrera importante es de naturaleza geográfica. Esta tiene que ver con la concentración de los juzgados especializados en materia laboral en las zonas metropolitanas de los países de la región. Una situación similar ocurre con las oficinas de los Ministerios de Trabajo. Esta barrera puede dejar en situación de desprotección a importantes grupos de personas trabajadoras. Respecto de ello, la práctica llevada a cabo por la Oficina Ombudsman de Honduras, que permite llevar oficinas móviles al interior del país, sugiere una forma de hacer accesible algunos medios para interponer denuncias. Prácticas como esta podrían ser replicadas por los Ministerios de Trabajo.
9. También, se observa que en Costa Rica y Honduras los esfuerzos analíticos y de acciones que han sido desplegados se concentran en las mujeres. Las acciones interpuestas por estas se deben, en su gran mayoría, a despidos por embarazo o por estado de lactancia, quedando el acoso laboral y el hostigamiento sexual rezagados.
10. Aunque el marco jurídico y el sistema de justicia laboral, judicial y administrativo de República Dominicana se han visto significativamente fortalecidos en los últimos quince años, todavía persisten grandes barreras en el acceso a la justicia para grupos discriminados. Entre ellas, el desconocimiento de sus derechos por parte de estos grupos discriminados, es decir el acceso a la información, así como barreras en la accesibilidad material, especialmente para personas con discapacidad.

Las Oficinas Ombudsman y la eliminación de las barreras en el acceso a la justicia laboral de grupos discriminados

11. En vista de las acciones y procesos desarrollados por las Oficinas Ombudsman de la región, se desprende que estas instituciones han sido de vital importancia en la protección de los derechos laborales de los grupos más vulnerables y excluidos.
12. En el desarrollo de la presente investigación se observa el gran avance que han realizado estas Instituciones Ombudsman, especialmente en el apoyo que han brindado a los grupos discriminados y en los diversos proyectos que han logrado concretar, cuyo fin ha sido el transmitir las necesidades de las personas excluidas y defender sus derechos.
13. En República Dominicana, a pesar de que a partir del año 2000 la figura del Defensor del Pueblo de la Nación quedó incorporada en el ordenamiento jurídico, luego de más de nueve años el país aun no cuenta con un Defensor del Pueblo en funcionamiento, ya que el Poder Legislativo no ha logrado su designación. Esto puede convertirse en un obstáculo en el acceso a la justicia laboral de la población en general, pero, específicamente, de aquellos grupos discriminados. Porque, según

expone el informe de este país, por sus características particulares las personas pertenecientes a grupos vulnerables o discriminados muchas veces tienen menos acceso a información y capacitación en materia de derechos laborales, y están más expuestas a situaciones de exclusión, lo que necesariamente agudiza las trabas para la reivindicación de sus derechos. En este sentido, el Defensor del Pueblo de la Nación podrá jugar un rol decisivo en la eliminación definitiva de las barreras analizadas, en virtud de su capacidad para supervisar y monitorear las actuaciones de las instituciones encargadas de garantizar los derechos laborales. Más concretamente, el Defensor podrá constituir una alternativa importante para la presentación de denuncias, ante deficiencias o abusos en los servicios y procedimientos establecidos para la reivindicación de derechos laborales. Igualmente, podrá jugar un rol fundamental en el empoderamiento ciudadano necesario para garantizar un acceso efectivo a la justicia, si su trabajo adopta como uno de sus ejes principales la divulgación y promoción de derechos humanos, y si logra promover la implementación de una verdadera política de Estado para la erradicación de los obstáculos persistentes en el acceso a la justicia⁶⁸.

14. Por lo expuesto, es necesario destacar que si República Dominicana aspira a ser un verdadero Estado de derecho, no debe retrasar más la instauración de esta anhelada figura, motor de la participación ciudadana y clave para el control de la administración pública y la difusión de los derechos humanos, condiciones necesarias, a su vez, para el aseguramiento de una democracia real.
15. Las quejas, denuncias y casos atendidos por las Oficinas Ombudsman estudiadas proyectan que el derecho de acceso a la justicia no ha sido promovido ni exigido adecuadamente.
16. Las Oficinas Ombudsman poseen capacidades técnicas muy valiosas que han ayudado en la eliminación de algunas barreras en el acceso a la justicia; entre las principales sobresalen la descentralización de estas instituciones mediante oficinas móviles o situadas en diversos lugares del país, lo que ha conllevado a un mejor acceso geográfico para aquellas personas que viven en zonas alejadas, coayuvando a ejercer el derecho de acceso a la justicia laboral.
17. Asimismo, el poseer una estructura administrativa flexible permite el despliegue de capacidades técnicas, respondiendo así a moldear su funcionamiento de acuerdo con las necesidades de las personas habitantes de esos países.
18. El ostentar un área especializada en asuntos laborales es una de las grandes capacidades que tienen las Oficinas Ombudsman de Costa Rica y Guatemala. No obstante, es importante resaltar que necesitan de un fortalecimiento institucional significativo.
19. Las principales capacidades técnicas susceptibles de fortalecimiento se reflejan en una identificación de barreras en el acceso a la justicia laboral, mediante una estrategia institucional y un plan a mediano y largo plazo. Al mismo tiempo, se necesita una mayor capacidad pedagógica por parte de estas instituciones, a fin de que la labor educativa juegue un rol más activo en el fomento del derecho de acceso a la justicia laboral en las personas en condición de vulnerabilidad.
20. No obstante, de los informes nacionales se desprende la necesidad de que la población en general sepa que eliminar las barreras en el acceso a la justicia laboral de grupos discriminados no es tarea de las Oficinas Ombudsman. Estas Oficinas pueden contribuir a removerlas, al ser fieles a su misión esencial: constituir una instancia de control de legalidad y justicia.

68 Rodríguez, A. *Informe nacional de República Dominicana*. Pág. 22.

Recomendaciones

Es necesario redoblar esfuerzos para informar y lograr el disfrute del derecho de acceso a la justicia laboral de grupos discriminados. En tal sentido, se plantean las siguientes recomendaciones, dirigidas a las instancias correspondientes.

Recomendaciones a los Gobiernos de Honduras, El Salvador, Guatemala, Costa Rica y República Dominicana

1. Revisar las necesidades específicas y particulares de los tribunales y ámbitos administrativos que afectan la *tutelaridad* y el acceso real a la justicia laboral en el ámbito jurisdiccional, buscando así la incidencia para el cambio del comportamiento institucional del Estado.
2. Con el objeto de recobrar la credibilidad de las personas trabajadoras en la administración de justicia laboral, se considera necesario reforzar los aspectos cualitativos en los tribunales, para lo cual se recomienda:
 - a) Establecer un programa de capacitación permanente y sistemático, dirigido a Jueces de Trabajo y Previsión Social y al personal auxiliar de sus tribunales.
 - b) Establecer una capacitación permanente a los Jueces de Trabajo y Previsión Social y aplicar, en forma práctica, los principios fundamentales del derecho del trabajo.
 - c) Que el procedimiento para la integración de las Salas de Trabajo y Previsión Social se realice mediante un mecanismo transparente y despolitizado, y que se incluya la postulación tripartita de personas candidatas a conformar dichos tribunales.
 - d) Que exista un programa de capacitación y apoyo a los notificadotes, el cual les permita desempeñarse con la autoridad necesaria, en los casos en que exista resistencia a aceptar las notificaciones; cumplir con las reinstalaciones o realizar los pagos ordenados por los tribunales.
 - e) Que los programas impulsados por el Organismo Judicial para mejorar la justicia laboral enfaticen en los principios fundamentales del derecho laboral, y que no sean mezclados con otras ramas del derecho, contaminando así el proceso laboral con normas de enjuiciamiento civil y mercantil.
 - f) Establecer controles cualitativos en los Poderes Judiciales, en relación con el actuar de los Jueces de Trabajo y Previsión Social.
 - g) Que se establezcan sanciones adecuadas para quienes se niegan a cumplir con una resolución judicial, con lo cual se garantiza la coercibilidad de la norma.
 - h) Que los Ministerios de Trabajo y el Poder Judicial de cada país garanticen el acceso a la justicia laboral.
 - i) Establecer mecanismos para la documentación fiel de los hechos ocurridos y lo dicho por el Juez y las partes durante una audiencia oral, dotando a los juzgados de un taquimecanógrafo. Para la fase de conciliación de los procesos laborales se requiere documentar el actuar del juez y las fórmulas ecuanímes de conciliación propuestas a las partes.
 - j) Establecer controles adecuados de la calidad de los acuerdos conciliatorios logrados ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social.

- k) Que se garantice la aplicabilidad de los principios de celeridad, economía procesal, intermediación procesal, oralidad y los principios propios del derecho procesal del trabajo, para contribuir a la mejora del sistema de administración de justicia.
 - l) Que se apliquen, en lo que corresponda, iguales mecanismos al ámbito administrativo de trabajo, a efectos de depurar y fortalecer el acceso a la justicia laboral en este ámbito también.
3. Se recomienda crear una instancia en la que las personas pertenecientes a grupos discriminados puedan acudir a recibir asesorías en el tema laboral.
 4. Promover acciones que permitan fortalecer a las instituciones encargadas de velar por la vigencia y respeto de los derechos de las personas trabajadoras, como son los Ministerios de Trabajo, así como promover acciones concretas para garantizar el cumplimiento de convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
 5. Insistir y concienciar a los Gobiernos de la región para que destinen los recursos suficientes para mejorar el acceso a la justicia laboral, tanto en el ámbito administrativo como jurisdiccional.
 6. Implementar programas de divulgación permanente acerca de derechos constitucionales, laborales y otros relacionados con convenios y tratados laborales; así como implementar campañas de sensibilización hacia el sector empresarial, a fin de concienciar acerca de la relación capital-trabajo y erradicar la percepción de la persona trabajadora como simple herramienta productiva.
 7. Promover la participación democrática en espacios de interlocución entre el Estado y la sociedad, en relación con asuntos laborales.
 8. Incentivar campañas de promoción y desarrollo de los derechos de las personas trabajadoras, especialmente de los grupos discriminados. De la misma manera, informar a la ciudadanía acerca del derecho de acceso a la justicia.
 9. En el caso de República Dominicana, la instauración del Defensor del Pueblo es de suma importancia, pues este constituye una pieza clave para el aseguramiento de una democracia real, así como un motor en la participación ciudadana.

Recomendaciones a las instituciones públicas en materia laboral

1. Reducir la burocracia y eliminar trámites innecesarios en la accesibilidad a la justicia.
2. Contar con mecanismos de autocontrol, efectivos e imparciales, que hagan de su función social una función transparente, y que sean capaces de dar solución a los conflictos antes de que estos se lleven a la vía judicial o se produzca una violación o un daño irreparable.
3. Agilizar las resoluciones del conflicto y la calidad de su servicio, para lo cual deben invertir mayores recursos en mejorar la calidad instalada, en procura de la eficiencia y eficacia en sus intervenciones.
4. Sistematizar los datos relacionados con las diversas gestiones que realizan. De ser posible, desagregar los datos en materia laboral de acuerdo con los grupos discriminados, con el propósito de que sirva como un instrumento para la formulación de estrategias y políticas de mediano y largo plazo, en lo que respecta a la accesibilidad a la justicia laboral de estos grupos.

5. Establecer mejores relaciones y buena comunicación interinstitucional, para crear sinergias y coordinaciones que persigan la mayor eficiencia en la administración de la justicia para todas las personas.
6. Promover la coordinación de instituciones que trabajan con grupos vulnerables, para la formulación y ejecución de políticas que promuevan la eliminación de las barreras discriminatorias en el acceso a la justicia laboral.
7. Impulsar, por parte de las instituciones académicas y las agencias de cooperación internacional, investigaciones en materia de acceso a la justicia laboral, relacionadas con los diversos sectores poblacionales en condición de vulnerabilidad.

Líneas de acción de las Oficinas Ombudsman

8. Promover un análisis al interior de cada Oficina Ombudsman que, tomando como base la experiencia cotidiana, lleve a la identificación de la ruta crítica en el acceso a la justicia laboral. Lo anterior permitirá que la gestión de cada Oficina Ombudsman pueda contribuir a superar los aspectos que se convierten en barreras.
9. Diseñar estrategias globales, de mediano y largo plazo, que tomen como base la ruta crítica en el acceso a la justicia laboral, así como estadísticas acerca de población con mayores necesidades jurídicas insatisfechas y condición de vulnerabilidad, para avanzar, de manera sistemática y programática, hacia un mayor acceso a la justicia laboral.
10. Fortalecer las capacidades técnicas de los funcionarios que reciben, tramitan y dan seguimiento a las denuncias. Este fortalecimiento puede centrarse en dos ejes: contenidos del derecho del trabajo (instrumentos nacionales, internacionales y principios del derecho laboral), así como los procedimientos institucionales para el restablecimiento de tales derechos. A partir de la experiencia de Costa Rica, se sugiere que tal fortalecimiento de las capacidades técnicas alcance a las personas funcionarias de otras áreas de las Oficinas Ombudsman.
11. A partir de un trabajo interdisciplinario, diseñar manuales o materiales que, tomando como base cada realidad nacional, identifiquen barreras y obstáculos en el acceso a la justicia laboral, en relación con la triple naturaleza que estos pueden tener: jurídicos, institucionales y culturales.
12. Como parte de una estrategia interinstitucional, crear -donde no existan- y fortalecer -donde ya funcionen- áreas especializadas en materia laboral. Esta acción no solo se inscribe en la línea de mayor especialización de los servicios que se ofrecen, sino que contribuye a visibilizar públicamente un tema central en la región en la que está en vigencia el CAFTA-DR: el de los derechos y acceso a la justicia laboral. Ello implica aprovechar las experiencias de las oficinas especializadas ya existentes, para construir, mejorar y ampliar su quehacer en la defensa, promoción y protección de los derechos laborales en todos los países de la región.
13. Desarrollar un rol más dinámico en el ámbito pedagógico, desde el cual se promuevan pautas a seguir, protocolos, etc. en materia de acceso a la justicia laboral. Esto recordando la confianza que tienen las poblaciones en las Oficinas Ombudsman, y por tanto, la asistencia que darían estas en la promoción de tal derecho.
14. Promover una estrategia interinstitucional, cuyo objetivo sea construir un espacio en el que converjan esfuerzos a favor de promover, ejercer y exigir el derecho de acceso a la justicia por parte de las personas pertenecientes a grupos discriminados.

Recomendaciones relacionadas con la operatividad del Defensor del Pueblo de República Dominicana, en materia de acceso a la justicia laboral de grupos discriminados

15. Debido a que esta figura es nueva en el ordenamiento dominicano, un primer paso en la búsqueda de experiencias en materia de acceso a la justicia laboral sería la coordinación de reuniones para generar intercambios de experiencias con los organismos públicos claves en el acceso a la justicia y el empleo (jueces y funcionarios judiciales, representantes de la Secretaría de Estado de Trabajo, etc.) y con las organizaciones nacionales e internacionales especializadas en derechos laborales, así como con grupos discriminados.
16. La Ley 19-01 contempla áreas focalizadas en algunos grupos discriminados como mujer, niñez y juventud, pero su alcance se ve limitado, al dejar de lado a otros grupos importantes (migrantes, personas con discapacidad, personas mayores, etc.). De aprobarse el proyecto de ley propuesto -que restringe el trabajo de los defensores adjuntos a dos grandes áreas: derechos fundamentales y derechos colectivos- se dejaría para una reglamentación posterior la creación de áreas de trabajo que deberían incluir a cada uno de los grupos tradicional o históricamente discriminados.
17. Se debería contemplar también, como parte de la estructura de trabajo del Defensor, un área específica de empleo y justicia laboral, cuyos asesores, encargados de conocer y solucionar los reclamos sometidos, sean capacitados y sensibilizados para dar una atención especializada a las personas pertenecientes a grupos discriminados. De igual manera, el Defensor deberá contar con un departamento o área de difusión y promoción de derechos humanos, la cual incluya, dentro de su plan de trabajo, programas de capacitación y difusión con énfasis especial en grupos discriminados.
18. Resulta necesaria la creación de mecanismos modernos de recepción de quejas que atiendan a las particularidades de los grupos discriminados, a manera de disminuir al mínimo las dificultades para acceder a esta institución.
19. Sería beneficiosa la inclusión del requisito de confidencialidad de las denuncias o quejas en el reglamento de la institución. Este requisito tendría una importancia vital para personas pertenecientes a grupos vulnerables, especialmente en el caso de personas con VIH o personas migrantes.
20. También, se aconseja incorporar la capacitación permanente del personal, mediante la implementación de planes de perfeccionamiento continuo de la Defensoría del Pueblo, que hagan énfasis en la reivindicación de derechos laborales, especialmente por parte de grupos vulnerables.
21. Teniendo en cuenta la ausencia de una ley específica en relación con la discriminación, que defienda los derechos e intereses de grupos discriminados, y en virtud de las recomendaciones de organismos como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que ha insistido en que el país adopte una “legislación completa” en esta materia, el Defensor del Pueblo podría ser el promotor de una ley de para la eliminación de toda forma de discriminación en el país, que exija la adopción de políticas públicas y programas para enfrentar las distintas formas de discriminación existentes, y que tipifique y establezca sanciones específicas para las prácticas que resulten discriminatorias.
22. Fomentar la sensibilización en materia de acceso a la justicia laboral de grupos discriminados, a través de la organización de seminarios y talleres, en coordinación con la Secretaría de Estado de Trabajo, así como con organizaciones de larga trayectoria en la materia. En estos procesos participarían funcionarios públicos, abogados y abogadas laboristas, jueces, fiscales, representantes de organizaciones de la sociedad civil, etc.