

Programa Acceso Ciudadano a la Justicia Laboral en Centroamérica y República Dominicana

Las instituciones Ombudsman y la eliminación de las barreras en el acceso a la justicia laboral en los países signatarios del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR)

Informe regional



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

**Las instituciones Ombudsman y la
eliminación de las barreras en el acceso a la
justicia laboral en los países signatarios del
Tratado de Libre Comercio entre
Estados Unidos, Centroamérica y
República Dominicana (CAFTA-DR)**

INFORME REGIONAL

342.066

I59-i

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Las instituciones Ombudsman y la eliminación de las barreras en el acceso a la justicia laboral en los países signatarios del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR).: informe regional -- San José, C.R. : IIDH, 2010

78 p. ; 22X28 cm.

ISBN: 978-9968-611-38-1

1. Acceso a la justicia 2. Justicia laboral 3. Tratado de libre comercio 4. Estados Unidos 5. América Central 6. República Dominicana.

Las opiniones aquí expresadas corresponden a las personas autoras y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente con las de los donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asigne los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación

Juan Navarrete

Coordinación académica

Carolina Moreno, Irán López y Gustavo Gatica López

Coordinación editorial

Mónica Barrantes

Autora

Maylin Cordero

Corrección de estilo

Walter Meoño

Diagramación

Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH

Portada y artes finales

Imprenta y Litografía Segura Hermanos S.A.

Impresión

Publicación coordinada por Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica

Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955

e-mail: s.especiales@iagh.ed.cr

<http://www.iagh.ed.cr>

Índice

Presentación.....	7
Introducción.....	9
I. Marco general.....	11
1. Antecedentes conceptuales	11
2. Legislación en materia de discriminación laboral	12
2.1 Instrumentos internacionales.....	13
2.2 Legislación nacional.....	16
2.3 Jurisprudencia nacional	25
II. Grupos discriminados y las barreras en su acceso a la justicia laboral	31
1. Estudios nacionales.....	31
2. Datos estadísticos.....	34
III. Las Oficinas Ombudsman y la eliminación de las barreras en el acceso a la justicia laboral de los grupos discriminados	41
1. Principales acciones y procesos desarrollados por las Oficinas Ombudsman.....	43
2. Reporte de denuncias, casos atendidos y resoluciones en la materia	49
3. Capacidades técnicas de las Oficinas Ombudsman en la eliminación de las barreras en el acceso a la justicia laboral de grupos discriminados.....	53
4. Capacidades técnicas susceptibles de un mayor fortalecimiento en las Oficinas Ombudsman	57
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	63
V. Anexo	71
VI. Bibliografía.....	73

Presentación

Una legítima demanda, que crece en América Latina y el Caribe, particularmente en Centroamérica y la República Dominicana, tiene que ver con el acceso a la justicia laboral. Su análisis se relaciona tanto con la revisión de las condiciones objetivas que determinan las barreras existentes, como con el papel de los diversos actores involucrados en estos procesos tendientes a lograr la accesibilidad a la justicia en esta área.

Al referirnos a las barreras en el acceso a la justicia laboral, estamos hablando de un conjunto de factores identificables y cuantificables, que afectan de forma general a las personas trabajadoras y, con particular intensidad, a poblaciones específicas. Al respecto, durante el año 2009, el IIDH desarrolló una serie de investigaciones que permitieron identificar, en Centroamérica y República Dominicana, algunos de estos obstáculos de carácter jurídico, institucional o cultural, que se complementan en su impacto sobre el acceso a la justicia laboral de las personas trabajadoras.

Analizar los obstáculos en el acceso a la justicia laboral requiere, asimismo, tener meridiana claridad del papel que pueden jugar diversos actores en la remoción de dichos obstáculos. La presente investigación centra su atención en la institución del Ombudsman en la región, con las excepciones de República Dominicana y Nicaragua. Como es conocido en el ámbito de los derechos humanos, su existencia y su naturaleza -ser instancias de control de legalidad y justicia- no garantizan, en sí mismas, el acceso de grupos en condición de vulnerabilidad a la justicia laboral, aspecto que se revisa en este informe.

A partir de ello, se identifican las oportunidades de incidencia que tendrían en esta área, las cuales surgen de las capacidades con las que cuentan dichas instituciones para contribuir a remover algunas de las barreras existentes en el acceso a la justicia laboral que enfrentan las personas trabajadoras. Desde este punto de vista, confirmamos que el objetivo primordial de la gestión de cada Institución Ombudsman es velar porque el Estado cumpla con su rol de garantizar derechos, a partir del control de la legalidad y la fiscalización de la gestión de las instituciones públicas. Esto puede ser un medio de inestimable valor en materia de justicia laboral, que podría hacer expeditos los procesos para hacer real su accesibilidad.

Como base de la presente investigación regional, se desarrollaron cinco estudios nacionales. Estos trabajos nos permitieron constatar dos aspectos positivos. El primero tiene que ver con el reconocimiento que hay en la región acerca de la labor de la Institución Ombudsman, lo cual es significativo en una región en la que la institucionalidad es puesta a prueba de diversas formas y con niveles de intensidad diferenciales.

Un segundo aspecto que se constata es la riqueza de los diversos mecanismos de intervención, según el tipo de población en condición de vulnerabilidad o el área jurídica de que se trate. Este aspecto merece una valoración positiva, pues supone una práctica adecuada al modelo de tutela del derecho internacional de los derechos humanos y posibilita la eliminación de comportamientos aislados respecto de otras áreas de protección.

Como es usual en los trabajos que publica el IIDH, en este informe regional se plasma una serie de propuestas de acción dirigidas a las instancias del Ombudsman de la región, para contribuir a superar los obstáculos en el acceso a la justicia laboral, desde la labor que cada una de ellas realiza. Un reto aparte lo constituirá la materialización de tales propuestas de acción.

No quisiéramos dejar pasar esta oportunidad para insistir en que los avances en la eliminación de los obstáculos en el acceso a la justicia laboral no solamente generan mejores condiciones laborales y certeza jurídica para las personas trabajadoras, sino que también mejoran el ejercicio de la ciudadanía y favorecen la cohesión social. Estos aspectos son centrales para el IIDH, en tanto confirman que la exclusión social no es solamente la privación de los medios materiales para construir una vida digna, sino que a la vez implica la ausencia o la lentitud de los mecanismos que garanticen que las asimetrías en las relaciones laborales puedan ser equiparadas dentro del marco administrativo y judicial, que es, sin duda, de importancia capital para la realización de los derechos humanos en el Sistema Interamericano.

*Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo*

Introducción

El acceso a la justicia, en términos generales, constituye uno de los aspectos centrales en la discusión acerca de la estructuración de una sociedad democrática, incluyente y participativa. Una administración de justicia cuyo acceso es limitado, judicial y administrativamente, presenta serios problemas para el desarrollo de una sociedad con las características mencionadas, pues constituye un obstáculo para el ejercicio de los derechos garantizados por la infraestructura jurídica, nacional e internacional. Lamentablemente, como expone la Iniciativa Regional para la Responsabilidad Social y el Trabajo Digno: “El problema de acceso a la justicia se presenta en especial virulencia en materia laboral y ha sido mal endógeno para toda la población trabajadora de Centroamérica y República Dominicana”¹.

El presente estudio regional se realizó en el marco del proyecto *Fortalecimiento del acceso ciudadano a la justicia laboral en los países signatarios del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR)*². Toma como base cinco informes de investigación nacionales, referidos a la identificación de los principales obstáculos para el acceso a la justicia laboral que enfrentan grupos discriminados. Cada estudio nacional parte de una revisión de las investigaciones existentes en el tema, así como del marco legal en materia de discriminación laboral en los países signatarios del CAFTA-DR, y de las acciones desarrolladas por las Oficinas Ombudsman³, en cada uno de los siguientes países: Guatemala, El Salvador, Costa Rica y la República Dominicana⁴.

Desde la perspectiva del análisis regional, se requirió una valoración crítica acerca de lo producido por los informes nacionales, que obligó a una sistematización rigurosa y pormenorizada de sus diversos contenidos, cuyos aportes metodológicos se encuentran plasmados en este documento. De este modo, para el desarrollo de la presente investigación, se realizó un trabajo de recopilación, documentación y análisis de información relacionada con el derecho humano de acceso a la justicia y el funcionamiento de las Oficinas Ombudsman de cada país participante.

Este estudio se divide en cuatro secciones. En primer lugar, se presenta un marco general que incluye algunos antecedentes conceptuales. Asimismo, se expone la legislación y jurisprudencia de cada país, clasificándola de acuerdo con los grupos discriminados.

Posteriormente, en el segundo capítulo, se presenta una compilación y análisis de los datos provenientes de los informes nacionales, respecto a barreras que enfrentan grupos discriminados en el acceso a la justicia laboral, en los países participantes en el presente estudio. De la misma manera, en este capítulo se elabora un análisis comparativo del acceso real a la justicia laboral que tienen grupos históricamente discriminados, con base en los datos provenientes de sistemas nacionales de información identificados.

1 Iniciativa Regional para la Responsabilidad Social y el Trabajo Digno. (2007). *Obstáculos a la Justicia Laboral en Centroamérica y el Caribe: Análisis comparativo*. San Salvador. Pág. 8.

2 CAFTA-DR, por sus siglas en inglés.

3 Cabe señalar que las Instituciones Ombudsman fueron las responsables de cada estudio nacional, a través de la persona designada por el titular de la institución para dicha función. En el caso de República Dominicana, debido a que no existe Oficina Ombudsman, se establecieron términos de referencia diferentes para el desarrollo del estudio.

4 Nicaragua no participó en esta fase del proyecto, pues en razón de la coyuntura política la agencia donante sugirió no iniciar el trabajo en este país y su Oficina Ombudsman, sino más bien brindar un compás de espera para fortalecer las capacidades técnicas de esta oficina en las próximas fases del programa.

Luego, en la tercera sección, se sistematiza la revisión de resoluciones, estudios de caso, reportes o recomendaciones emitidas por las Instituciones Ombudsman respecto a derechos laborales, acceso a la justicia laboral y formas de exclusión laboral que afectan a grupos discriminados. Se detallan las capacidades técnicas existentes en las Instituciones Ombudsman, y aquellas por fortalecer, con miras a promover la defensa de los derechos laborales, el acceso a la justicia laboral y la eliminación de formas de discriminación laboral en grupos discriminados.

En la última sección se formulan recomendaciones dirigidas a las instancias públicas competentes y a organizaciones de la sociedad civil, entre otras, con miras a la eliminación de las barreras identificadas en el acceso a la justicia laboral de grupos en condición de vulnerabilidad.

Finalmente, resulta oportuno indicar que este informe regional no constituye la suma de todos los informes nacionales, sino más bien se presenta como un documento que sistematiza, contrasta y analiza las realidades por cada país para, a partir de ellas, identificar los principales obstáculos en el acceso a la justicia laboral que poseen los grupos discriminados y las acciones de las Oficinas Ombudsman.

I. Marco general

1. Antecedentes conceptuales

Los derechos laborales son catalogados como derechos fundamentales que se deben respetar y cumplir. Por el mismo hecho de que forman parte de los derechos humanos, se les aplica la prohibición de violarlos, la cual ha sido establecida en los siguientes términos: “...los derechos humanos constituyen una suerte de conciencia moral de la humanidad y en consecuencia, no pueden ser abolidos válidamente por los estados en sus legislaciones internas”⁵.

La Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998) establece claramente que los derechos laborales son universales y que se aplican a todas las personas en todos los países, y menciona, en particular, a los grupos en condición de vulnerabilidad, tales como personas desempleadas y personas migrantes.

Sin embargo, es necesario recalcar que para lograr el cumplimiento de los derechos laborales es esencial contar con un acceso a la justicia laboral pronto y oportuno. En este sentido, como lo expuso Cappelletti, el acceso a la justicia representa el requisito más básico, el derecho humano más fundamental, en un sistema legal igualitario moderno que pretenda garantizar, y no solo proclamar, los derechos de todas las personas⁶.

Asimismo, es precisamente a través de su ejercicio que se garantiza el cumplimiento efectivo o disfrute de todos los demás derechos fundamentales, cuando se considere que están siendo, o han sido, violados o denegados. El acceso a la justicia no solo tiene que ver con los mecanismos para conseguirla, sino, especialmente, con determinados factores que forjan las condiciones para que se dé; lo anterior implica que esta se administre de forma pronta y cumplida, con eficiencia y procurando efectividad, pero, sobre todo, que sea una justicia realista, cercana a todas las personas (ASEPROLA)⁷.

Igualmente, importa señalar que el derecho al acceso a la justicia, como derecho fundamental, tiene una característica particular: “El derecho al acceso a la justicia es un tipo de derecho instrumental que no supone ningún goce tangible. No hay un goce tangible en hacer una petición y recibir resolución o respuesta, ni en interponer una acción y estar en juicio hasta obtener sentencia. Esto marca la diferencia entre los efectos de los derechos fundamentales de goce, propiamente dichos, que producen una satisfacción inmediata de las necesidades o intereses del ser humano, y que, como tales, son por definición, incondicionados e incondicionales –salvo las expresas limitaciones propias de cada derecho–, y los que tienen los derechos políticos fundamentales –similares a los de carácter instrumental– como sería el acceso a la justicia”⁸.

5 Herrera, C. (1996). *Derechos Humanos Laborales*. México, D.F.: Fomento Cultural y Educativo. Pág. 19.

6 Citado por: Flores, E. (2006). “Imparición discriminatoria de la justicia: un panorama del acceso a la justicia en México y en la Región Costas Sur Jalisco, en Letras Jurídicas”, en *Revista electrónica de Derecho*, n.º 2, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Ciénega, disponible en: <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/02/EFT2006.pdf>, p.11.

7 ASEPROLA. (2007). *Obstáculos a la Justicia Laboral en Centroamérica y el Caribe: Estudio de caso Costa Rica*. San José.

8 Ídem, pág. 10.

Se concluye, entonces, que el acceso a la justicia, como derecho fundamental, es consustancial a toda persona. Por tanto, el objetivo principal de un sistema jurídico debe ser proporcionar las herramientas para que todas las personas, sin distinción alguna, tengan acceso a este derecho y encuentren una respuesta rápida y equitativa en la justicia. Sin embargo, en Centroamérica el acceso a la justicia laboral no siempre es pronto ni oportuno, en especial para las poblaciones en condición de vulnerabilidad.

Según las reglas de Brasilia: “Se considera en condición de vulnerabilidad a aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitarse con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad. La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico”⁹.

Estos sectores encuentran grandes barreras en el acceso a la justicia, debido a que no tienen igualdad de condiciones al momento de acceder a la justicia y que esta opere. Un estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, dedicado al tema de acceso a la justicia, ubica esta temática en lo que se puede llamar la “dimensión equitativa de la justicia”¹⁰. Esta se refiere a la atención de los sectores más desfavorecidos, pues se parte de que existen diferencias en el desarrollo humano, las cuales traen consigo desigualdades económicas que inciden en la invisibilidad de estos sectores en el tema de la justicia.

Por tanto, en primera instancia, el Estado debe compensar las desigualdades sociales con medidas afirmativas que hagan más equitativo el campo de juego¹¹. Ello se expondrá con mayor detalle en los siguientes capítulos.

2. Legislación en materia de discriminación laboral

En este apartado se expondrá la legislación y jurisprudencia en materia de discriminación laboral en el acceso a la justicia, en cada uno de los países partes del estudio, a saber, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana.

La revisión de la legislación y jurisprudencia es de vital importancia, ya que permite visualizar un panorama general acerca del acceso a la justicia laboral. Por un lado, la legislación dará una guía en relación con el cuerpo de leyes que regulan en materia de discriminación laboral y, por el otro, constituye una fuente del derecho que crea contenidos jurídicos para casos análogos en el futuro. Esta revisión de la legislación y jurisprudencia permitirá identificar las barreras existentes en materia legal, las cuales impiden que los ciudadanos y las ciudadanas de la región puedan tener un acceso a la justicia laboral pronto y oportuno.

9 XIV Cumbre Judicial. (2008). *Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad*. Pág. 3.

10 Ídem, pág. 9.

11 Méndez, J. E. (2000). “El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos”, en *Acceso a la Justicia y Equidad. Estudio de siete países en América Latina*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Banco Interamericano de Desarrollo.

Es decir, la normativa dará una guía para comparar y analizar, con posterioridad, cuánto de los derechos tipificados en los diversos instrumentos jurídicos se está cumpliendo positivamente en su aplicación. Como explica Juan Méndez¹², es en el campo de la administración de justicia en el que se define la vigencia de los derechos fundamentales en las sociedades contemporáneas, en el cual se demuestra si las libertades y garantías enunciadas en los diferentes instrumentos de derecho internacional tienen, o no, aplicación real al interior de las comunidades humanas.

2.1 Instrumentos internacionales

En el ámbito internacional, existen una serie de convenciones, tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano, que garantizan el derecho de acceso a la justicia.

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 14.1, consagra el derecho de acceso a la justicia, en los siguientes términos:

“Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la Ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”¹³.

De manera similar, el artículo 8.1 de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica**, determina que:

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la Ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derecho y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”¹⁴.

El derecho de acceso a la justicia, además de estar reconocido en el artículo 8.1 de la Convención Americana, también lo está en el artículo 25, última norma que establece la obligación positiva del Estado de conceder, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. La norma dispone:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados Partes se comprometen:
 - a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
 - c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha catalogado al derecho de acceso a la justicia como un derecho fundamental, al señalar que:

12 Méndez, J. E. (2000). *El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos*. San José: IIDH.

13 Naciones Unidas, 1976.

14 Organización de Estados Americanos, San José, Costa Rica, 1969.

“El acceso a la jurisdicción de parte de la víctima de un delito, en los sistemas que lo autorizan deviene en un derecho fundamental del ciudadano y cobra particular importancia en tanto impulsor y dinamizador del proceso criminal”. También ha destacado que: “El derecho a un proceso judicial independiente e imparcial implica no solo el derecho a tener ciertas garantías observadas en un procedimiento ya instituido; también incluye el derecho a tener acceso a los tribunales, que puede ser decisivo para determinar los derechos de un individuo”¹⁵.

En el siguiente cuadro se recogen los instrumentos internacionales referidos a la discriminación y a los derechos laborales, y se consigna el estado de firma o ratificación por país.

Cuadro 1
Centroamérica
Principales instrumentos internacionales referidos a la discriminación laboral

	Fecha de la ratificación por país				
	El Salvador	República Dominicana	Guatemala	Costa Rica	Honduras
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	23 de noviembre de 1979	4 de enero de 1978	8 de agosto de 1988	11 de diciembre de 1968	18 de junio de 1980
Convención Interamericana contra la Discriminación de Discapacitados	15 de noviembre de 2001	28 de diciembre de 2006	8 de agosto de 2002	22 de noviembre de 1999	No está vigente
Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	14 diciembre de 2007	Firmado el 30 de marzo de 2007, aun sin ratificar	7 de abril de 2009	1 de octubre de 2008	14 de abril de 2008
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	23 de noviembre de 1979	25 de mayo de 1983	30 de noviembre de 1982	5 de enero de 1967	2 de abril de 2002
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer	2 de junio de 1981	25 de junio de 1982	8 de julio de 1982	2 de octubre de 1984	10 de septiembre de 1980

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Ecuador-sp/Resumen.htm>

	Fecha de la ratificación por país				
	El Salvador	República Dominicana	Guatemala	Costa Rica	Honduras
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belem do Para”	23 de enero de 1996	07 de marzo de 1996	4 de abril de 1995	12 de julio de 1995	12 de julio de 1995
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	19 de febrero de 2003	No está vigente	7 de marzo de 2003	No está vigente	15 de marzo de 2005
C169 Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989)	No está vigente	No está vigente	05 de junio de 1996	02 de abril de 1993	28 de marzo de 1995

Fuente: elaboración propia con base en la sistematización de los estudios nacionales.

A partir del cuadro anterior se puede señalar que las personas migrantes e indígenas enfrentan, en algunos países, limitaciones para su adecuada protección. En el caso de la población migrante, ni República Dominicana ni Costa Rica han ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (conocida como la Convención de 1990). Como se sabe, estos dos países son receptores importantes de población migrante, por lo que la ratificación de dicho instrumento internacional puede constituir una valiosa herramienta para la protección de los derechos de esta población. Complementariamente, la protección que proporciona la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial a las personas migrantes de una u otra manera se diluye al permitir distinciones, exclusiones, restricciones, y preferencias como las que establece entre ciudadanos y no ciudadanos¹⁶. Como bien expone Gosh:

“La falta de especificidad o la ambigüedad en lo que se refiere al acceso de los migrantes a los derechos fundamentales no es el único problema. El hecho de que las provisiones de la legislación internacional sobre derechos humanos que son de relevancia especial sean fragmentarias y además ampliamente dispersas (y no necesariamente armoniosas) hace difícil para las personas migrantes el aprovecharlos plenamente”¹⁷.

Lo anterior es un ejemplo que explica cómo a pesar de contar con legislación internacional, esta también contiene deficiencias que dificultan el acceso a la justicia de los grupos discriminados.

16 Gosh, B. (2008). “Derechos humanos y migración: el eslabón perdido”, en *Revista Migración y Desarrollo*. N.º 10, Universidad Autónoma del Estado de México.

17 Ídem. Página 40.

Asimismo, llama la atención que ni El Salvador ni República Dominicana hayan ratificado el Convenio 169 de la OIT relativo a los Pueblos Indígenas y Tribales.

La Organización Internacional del Trabajo realizó dos estudios, publicados en octubre de 2003 y en enero de 2004, cuyo objetivo era conocer el grado de conformidad de las leyes laborales en cada país de Centroamérica con respecto a las obligaciones consagradas en la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, de 1998. Los estudios demostraron que, en buena medida, las Constituciones y los Códigos de Trabajo de los países están en conformidad con las obligaciones fundamentales establecidas por la OIT. Dado el reciente historial de reformas de la legislación laboral y el sólido historial de ratificación de los Convenios de la OIT relativos a las normas fundamentales del trabajo, la preocupación mayor se centra en las cuestiones relacionadas con su aplicación.

La ratificación de los Convenios de la OIT y otros instrumentos internacionales contra la discriminación en materia laboral es de suma importancia para la protección de los derechos laborales de los grupos discriminados. Sin embargo, el hecho de que la ley sea muy adecuada, pero el problema radique en que no se aplica en la realidad de manera generalizada, puede dar un indicio de que el diseño legal no es tan bueno como se pregoná, porque el derecho se debe diseñar y construir para ser aplicado a la realidad, para moldearla y adaptarla -o corregirla-, no para negarla o contradecirla radicalmente.

2.2 Legislación nacional

En cada uno de los países de la región centroamericana se han aprobado una serie de leyes que constituyen el marco legal para prevenir y sancionar la discriminación. En **Costa Rica**, destaca el artículo 33 de la Constitución Política, el cual reconoce el principio de igualdad como primer paso para combatir la discriminación. Este artículo expone que: "Toda persona es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana." El Código de Trabajo también regula el derecho a la no discriminación en el ámbito del trabajo, especialmente aboga por la no discriminación laboral por razones de edad, etnia, género o religión. Además de lo estipulado en la Constitución y el Código de Trabajo de Costa Rica, este país posee otros instrumentos jurídicos que protegen los derechos laborales de los grupos discriminados, entre los que resalta la Ley 2848 para eliminar toda clase de discriminación en materia de empleo u ocupación, creada en 1961, la cual exige la igualdad en el ámbito laboral.

Cuadro 2
Costa Rica: legislación laboral relacionada con grupos discriminados

Grupo discriminado	Legislación	Artículos
1. Personas con discapacidad	Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, n.º 7600, 29 de mayo de 1996	1: Interés público 23: Derecho al trabajo 24: Actos de discriminación 27: Obligación del patrono 29: Obligaciones del Estado
	Ley de incentivos a favor de los empleadores que contraten a personas con discapacidad, n.º 7092	8: Gastos deducibles
2. Mujeres	Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, n.º 7142, 8 de marzo de 1990	1: Igualdad de derechos 2: Deber del Estado para que la mujer no sufra discriminación 23: La Defensoría General de los Derechos Humanos protegerá los derechos de la mujer 32 y 8: Condiciones de contrato y trabajo de las mujeres 94: Estado de embarazo o período de lactancia en el trabajo 95: Adopción de un menor
	Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, n.º 7476, 30 de enero de 1995	Artículo 1: No discriminación
	Ley Atención a Mujeres en Condición de Pobreza, n.º 7769, 24 de abril de 1998	Garantizar un mejoramiento en las condiciones de vida de las mujeres. Atención integral que incluya capacitación en formación humana, formación educativa, capacitación técnica-laboral para su inserción laboral y productiva, así como acceso a una vivienda.
3. Personas con VIH/Sida	Ley General sobre el VIH SIDA, n.º 7771, 20 de mayo de 1998	4: Prohibición de discriminación o trato degradante 10: Derechos y condiciones laborales 48: Discriminación

Fuente: elaboración propia con base en la sistematización de los estudios nacionales.

Es importante destacar el avance en materia jurídica que ha tenido este país, con respecto a la protección de los derechos laborales de las mujeres y de las personas con discapacidad. Por el contrario, las personas indígenas y migrantes no cuentan con legislación específica que proteja sus

derechos fundamentales. Sin embargo, y en vista de que los derechos laborales son irrenunciables y tienen carácter incluyente, lo que contempla el Código de Trabajo y la Constitución Política, con sus excepciones, “incluye” también a las personas trabajadoras migrantes.

En **El Salvador**, si bien no hay una disposición expresa para la erradicación de toda forma de discriminación, en general, o de la discriminación en el acceso a la justicia laboral, en particular, sí hay principios suficientemente sólidos, desde la visión constitucional, que suponen el extrañamiento de toda forma de discriminación. Tal es el caso de lo que expone en el artículo 3 de la Constitución Política: “Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión.” La Constitución Política estipula que es deber del Estado propiciar la conciliación y el arbitraje, de manera que constituyan medios efectivos para la solución pacífica de los conflictos de trabajo. En su formulación lingüística, esta norma no presenta apertura para situaciones discriminatorias, por tanto podría verse como inclusiva.

En El Salvador las personas trabajadoras cuentan con dos referentes jurídicos, de acuerdo con el sector al que pertenezcan. En el caso de las personas trabajadoras del sector privado, se rigen por el Código de Trabajo. De su parte, los servidores públicos se rigen por la Ley del Servicio Civil.

Respecto de las personas trabajadoras privadas, el acceso a la justicia laboral es amplio y sin obstáculos previstos legalmente. No obstante, algunas regulaciones legislativas pueden desestimular el acceso a la justicia laboral.

En tal punto, cabe advertir que la puerta de entrada del sistema de justicia laboral, en sede judicial, son las reglas de la competencia territorial, que en el caso salvadoreño tienen existencia en el artículo 371 del Código de Trabajo. Con respecto a la restante legislación laboral, atinente a los grupos discriminados, se aprecia lo dispuesto en el siguiente cuadro.

Cuadro 3
El Salvador: legislación laboral relacionada con grupos discriminados

Grupo discriminado	Legislación	Artículos
1. Personas con discapacidad	Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad	Artículo 24: La obligación de contratación de una persona con discapacidad por cada 25 empleados.
2. Indígenas	En El Salvador no existen disposiciones que favorezcan la inclusión de los pueblos indígenas en ningún ámbito, incluyendo el ámbito laboral y el acceso a la justicia laboral.	
3. Migrantes	Convención de Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	Artículo 18: Garantías para el acceso a la justicia de las personas trabajadoras migrantes.

Fuente: elaboración propia con base en la sistematización de los estudios nacionales.

Del cuadro anterior se desprende la escasa legislación en materia laboral para la protección de los diversos grupos discriminados en El Salvador. Se observa que el grupo protegido por la legislación son las personas con discapacidad. Cabe subrayar que existen disposiciones orientadas a promover, como acción afirmativa, la participación laboral de las personas con discapacidad, en particular bajo la modalidad de cuotas. Así, la Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad dispone, en su artículo 24, la obligación de contratación de una persona con discapacidad por cada 25 empleados. Esta disposición es de cumplimiento obligatorio tanto para el sector privado como para el sector público, pero su efectividad está severamente puesta en duda, lo que se agrava con el hecho de que su incumplimiento se sanciona solo con una multa administrativa que no puede ser superior a US\$ 57,14.

En el ámbito de las mujeres, y si bien como derivación –incompleta– de la Conferencia de Beijing (1995), se creó el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), cuya legislación correspondiente le atribuye a este órgano la responsabilidad de ejercer la rectoría de las políticas relacionadas con la mujer. A pesar de ello, no se han realizado modificaciones legislativas orientadas a remover obstáculos que pudieran estimarse relacionados con el acceso a la justicia laboral de las mujeres.

Lamentablemente, el Estado salvadoreño ha mantenido una permanente negación acerca de la existencia de pueblos indígenas, no solo por su falta de reconocimiento expreso en el texto constitucional, sino también por la actitud permanente y sistemática de negación de su existencia, como posición oficial del Estado. Esta deplorable actitud ha llevado a la invisibilización de los pueblos indígenas en los escenarios de las políticas públicas, por un lado, al mismo tiempo que se ha traducido en una negativa permanente para llegar a ser un Estado parte del Convenio 169 de OIT que, entre otros aspectos, reconoce la autonomía de los pueblos indígenas.

Ahora bien, a pesar de que El Salvador es un Estado parte de la Convención de Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y que esta dispone de garantías para el acceso a los trabajadores migrantes, no se conocen transformaciones o cambios en las distintas normas jurídicas internas que favorezcan la compatibilidad de estas con las disposiciones convencionales¹⁸.

En **Guatemala** la Constitución Política de la República contempla, en sus cuatro primeros artículos, normas generales de no discriminación e igual protección. En cada uno de ellos, el Estado guatemalteco reconoce su obligación de proteger a cada persona, así como su deber de garantizar los derechos básicos de todas y cada una de las personas que viven en su territorio.

El artículo 102 de la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza los derechos sociales mínimos, entre los cuales se encuentran: el derecho a la libre elección de empleo; la garantía a la equidad en la remuneración, es decir igualdad de salario para igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad; protección a la mujer trabajadora y regulación de las condiciones en que debe prestar sus servicios. Por consiguiente, no deben establecerse diferencias entre mujeres casadas y solteras en materia laboral. La ley regula la protección a la maternidad de la mujer trabajadora, a quien no se le debe exigir ningún trabajo que requiera un esfuerzo que ponga en peligro su estado de gravidez. Asimismo, la madre trabajadora gozará de un descanso forzoso retribuido con el cien por ciento de su salario, durante los 30 días que precedan al parto y los 45 días siguientes. En la época de la lactancia tendrá derecho a dos períodos de descanso extraordinarios, dentro de la jornada. Los descansos pre y post natal serán ampliados según sus condiciones físicas, por prescripción médica.

18 Urquilla, C. *Informe nacional de El Salvador*. Pág. 12.

Por otro lado, el Artículo 103 de la Constitución Política estipula que las relaciones laborales son conciliatorias y tutelares para las personas trabajadoras, les otorga, pues, un trato preferente, con el objeto de equilibrar las desigualdades económicas desfavorables a estas¹⁹, y hace una consideración especial a las condiciones de las personas trabajadoras agrícolas. Estipula que “todos los conflictos relativos al trabajo están sometidos a jurisdicción privativa”, lo que implica que los tribunales que atienden asuntos laborales debieran estar especializados y dedicados con exclusividad a este tipo de casos. Además del Código de Trabajo y de la Ley de Seguridad Social, Guatemala cuenta con otras herramientas jurídicas en materia de discriminación laboral, como se describe a continuación.

Cuadro 4
Guatemala: legislación laboral relacionada con grupos discriminados

Grupo discriminado	Legislación	Artículos
1. Personas con discapacidad	Mediante Decreto Legislativo 16-2008, fue aprobada la Política Nacional en Discapacidad y el Plan de Acción	Prevención de la discapacidad, salud, habilitación y rehabilitación; educación, cultura, recreación y deporte; empleo, actividades generadoras de ingresos y productividad; acceso a espacios físicos, vivienda y transporte; información y comunicación; acceso a la justicia, seguridad ciudadana, derechos humanos y desarrollo organizacional.
2. Mujeres	Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. Decreto 9-2009	Protege a las víctimas de violencia intrafamiliar y femicidio. Protección de otros derechos de la mujer. Artículo 8: Violencia doméstica.
	Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer. Decreto Legislativo 22-2008, del 9 de abril de 2008	Lo novedoso de esta ley es que extiende su protección al ámbito laboral, tipificando en su artículo 8 la violencia económica, delito que se consuma cuando se despoja a la mujer de los derechos patrimoniales o laborales.
3. Adultos mayores	Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor. Decreto Legislativo 85-2005	La referida Ley crea un aporte económico mensual para todas las personas mayores de 65 años, en condiciones de extrema pobreza o discapacidad, que no reciban pensión estatal ni presten servicios personales remunerados. Según la citada Ley, dicho aporte sería equivalente al 45% del salario mínimo para las personas trabajadoras del sector agrícola.

Fuente: elaboración propia con base en la sistematización de los estudios nacionales.

¹⁹ Pineda, Á. A. (2006). *TLC (RD-CAFTA). Análisis de las ventajas y desventajas del capítulo laboral en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América*. Tesis de la Facultad de Derecho. Guatemala: Universidad Francisco Marroquín.

Puede verse que la legislación guatemalteca es abundante en materia de derecho laboral, ostentando un carácter tutelar para las personas trabajadoras. La Constitución otorga un trato preferente a las personas trabajadoras, con el objeto de equilibrar las desigualdades económicas desfavorables a estas.

Por su parte, la Constitución Política de **Honduras** establece la exigencia de no discriminación por motivos de sexo, raza, clase y cualquier otra situación alusiva a la dignidad humana. El texto constitucional estipula que se establecerán las sanciones pertinentes para quien la viole. En el artículo 60 del mismo texto se expone que en Honduras no hay clases privilegiadas y que todos son iguales ante la ley²⁰.

Existen otras regulaciones normativas y reglamentarias que se refieren a la regulación de las relaciones laborales de los grupos en condiciones vulnerables, las cuales se presentan a continuación.

Cuadro 5
Honduras: legislación laboral relacionada con grupos discriminados

Grupo discriminado	Legislación	Artículos
1. Personas con discapacidad	Ley de Equidad y Desarrollo Integral para las Personas con Discapacidad	Capítulo I, artículos 1, 3, 4, 5: Garantía de derechos y prohibición a la discriminación de estas personas. Sección IV, artículos 31, 32, 33, 35: derecho al trabajo, no discriminación laboral, facilitación de trámites y contratación.
	Declaración de los Derechos de los Impedidos	El término “impedido” designa a toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o en parte, a las necesidades de una vida individual o social normal, a consecuencia de una deficiencia, congénita o no, de sus facultades físicas o mentales. Derechos de las personas impeditas.
	Declaración de los Derechos del Retrasado Mental	Promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social. Derechos de personas con retraso mental.
	Esferas Previstas para la Igualdad de Participación	Artículo 7: Los Estados deben reconocer el principio de que las personas con discapacidad deben estar facultadas para ejercer sus derechos humanos, en particular, en materia de empleo.
2. Mujeres	Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer	Capítulo I, artículos 1, 2, 3: Igualdad y no discriminación. Capítulo IV, artículos 44-62, 67, 68: Igualdad de oportunidades en el trabajo y la seguridad social.

20 Poncio, J. *Informe nacional de Honduras*. P-p. 3-4.

3. Migrantes	Ley de Población y Política Migratoria	Artículo 83: Son emigrantes los hondureños y los extranjeros residentes que salgan del país con el propósito de radicarse fuera de este. Artículo 85: Cuando se trate de personas trabajadoras hondureñas, será necesario que se compruebe que la contratación respeta en todos los extremos el Código del Trabajo.
4. Personas con VIH/Sida	Ley Especial Sobre VIH/Sida. Decreto n.º 147-99	Artículo 4: Objetivo de la ley, establecer los derechos y deberes de las personas con VIH/Sida. Capítulo I, Artículos 52-55: Derechos laborales de estas personas y su no discriminación laboral.

Fuente: elaboración propia con base en la sistematización de los estudios nacionales.

Al revisar la legislación hondureña pareciera encontrarse una tensión entre una elaboración concebida para promover la no discriminación en general, y la no explicitación de los principios de no discriminación e igualdad.

En comparación con las legislaciones de los otros países, se observan avances con la incorporación en la legislación interna hondureña de la Ley de Población y Política Migratoria, así como en la legislación en materia de no discriminación laboral para personas con discapacidad. A pesar de ello, se acusa un faltante en la reglamentación interna de una ley que proteja a las personas indígenas.

Por último, en **República Dominicana** su actual Carta Magna reconoce como finalidad principal del Estado “la protección efectiva de los derechos de la persona humana”²¹, y recoge, en su artículo 8, los derechos “individuales y sociales”. El numeral 5 del mismo artículo proclama la igualdad de todas las personas ante la ley. En esa misma línea, el artículo 100 afirma el principio de igualdad, señalando la “condena a todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos”. No obstante, la Constitución no se refiere explícitamente al principio de no discriminación, que prohíbe cualquier tipo de diferenciación o distinción entre personas sea por sexo, raza, edad, origen étnico o social, discapacidad, orientación sexual, creencias, etc.

Cabe señalar que con la ratificación de los convenios internacionales tales como la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, *Convenios 110 y 111 de la OIT*, *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* y la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*, los derechos y garantías incluidos en estos forman parte del derecho interno dominicano. Lo anterior en virtud del artículo 3 de la Constitución.

En este sentido, la jurisprudencia y la doctrina han entendido que los tratados de derechos humanos integran el “bloque de constitucionalidad”²², en virtud del artículo citado. Complementariamente, el artículo 10 de la Constitución afirma que la enumeración de derechos humanos fundamentales incluida en ella “no excluye otros derechos y deberes de igual naturaleza”. Los derechos a la igualdad y a la no discriminación, consignados en los tratados de derechos humanos ratificados por el país, quedan entonces incorporados al texto constitucional como “derechos implícitos”²³.

21 Constitución de la República Dominicana, 25 de julio de 2002.

22 Suprema Corte de Justicia. *Resolución n.º 1920-2003*, del 13 de noviembre de 2003, pág. 3.

23 Rodríguez, A. *Informe nacional de República Dominicana*. Pág. 4.

En la actualidad, el Congreso Nacional -constituido en Asamblea Nacional- se encuentra en pleno proceso de reforma constitucional. El proyecto sometido al Congreso por el Poder Ejecutivo, y aprobado en una primera lectura²⁴, contempla en su artículo 10 el derecho a la igualdad, que expresa:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades, instituciones y demás personas y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de género, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, edad, discapacidad, condición social o personal”.

El proyecto de reforma consagra también el derecho al trabajo en igualdad de condiciones entre trabajadores y trabajadoras, al afirmar que: “El Estado garantiza la igualdad y la equidad de mujeres y hombres en el ejercicio del derecho al trabajo”²⁵.

El actual Código de Trabajo de la República Dominicana fue promulgado por la Ley 16-92²⁶, en mayo de 1992. Su Principio Fundamental VII prohíbe todo tipo de discriminación, sea por “sexo, edad, raza, color, ascendencia nacional, origen social, opinión política, militancia sindical o creencia religiosa”. Sin embargo, el Código de Trabajo no establece con precisión cuáles acciones podrían considerarse discriminatorias, ni dispone de mecanismos sancionadores en los casos en los que la igualdad de derechos y obligaciones no es respetada.

Cuadro 6
República Dominicana: legislación laboral en relación con grupos discriminados

Grupo discriminado	Legislación	Artículos
1. Personas con discapacidad	Ley General sobre la Discapacidad en la República Dominicana (Ley 42-00)	El artículo 37 dispone la puesta en marcha de una “política de integración socioeconómica” de personas con discapacidad, para asegurarles el acceso al mercado de trabajo, ya sea a través de la integración “en el sistema ordinario de trabajo” o por medio de un “sistema de empleos protegidos o reservados”.
2. Personas con VIH/Sida	Ley 55-93 sobre Sida	Artículo 3: Prohíbe la realización de pruebas de infección por VIH “para fines laborales, como requisito para un trabajo o como condición para la permanencia en el empleo”.

Fuente: elaboración propia con base en la sistematización de los estudios nacionales.

Al igual que la mayoría de los países anteriormente analizados, República Dominicana posee una legislación escasa que proteja de la discriminación en el acceso a la justicia laboral.

²⁴ El artículo 59 del Reglamento de la Asamblea Nacional prevé la aprobación del Proyecto de Reforma Constitucional en dos lecturas, la segunda lectura estuvo dispuesta para iniciar a principios de agosto de 2009.

²⁵ Artículo 32.1, Proyecto de Reforma Constitucional, actualizado al 15 de julio de 2009.

²⁶ Promulgada por el Poder Ejecutivo el 29 de mayo de 1992, Gaceta Oficial n.º 9836.

Algunas coincidencias y diferencias en la región

A partir de una revisión comparada de la legislación nacional acerca de los obstáculos en el acceso a la justicia laboral y la no discriminación de grupos en condición de vulnerabilidad, parece pertinente resaltar algunas coincidencias y diferencias identificadas en la región.

Algunas coincidencias que se pueden destacar son:

- Los cinco países han ratificado la mayoría de los convenios de la OIT y los demás instrumentos internacionales en materia laboral.
- Todas las constituciones reconocen el concepto de igualdad ante la ley.
- Todas las constituciones incorporan el derecho al trabajo como un derecho fundamental que no debe conllevar a la discriminación. Este reconocimiento no ha de entenderse como una acción afirmativa para el acceso a la justicia laboral de grupos en condición de vulnerabilidad. La no discriminación en el derecho al trabajo no supone automáticamente el acceso a la justicia laboral, dado que son temas distintos. Ahora bien, el reconocimiento al que se hace referencia en este punto puede ser un primer eslabón de una cadena en la que se incluya el acceso a la justicia laboral.
- Todos los países han ido incorporando, en sus Códigos de Trabajo, el componente de género y equidad de forma progresiva. En relación con este tema, existen diferencias entre un país y otro.
- De todos los grupos discriminados, se observa que las mujeres y las personas con discapacidad son quienes más legislación a su favor tienen en Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica. Contrariamente, son las personas migrantes e indígenas las que se encuentran más desprotegidas de una legislación que resguarde sus derechos laborales.
- Los cinco países objeto de análisis en este estudio ratificaron el Convenio 111 de la OIT relativo a la Discriminación en materia de Empleo y Ocupación.

En contraposición, algunas diferencias que se observan son:

- En la clasificación de las normas, Guatemala, República Dominicana y Costa Rica otorgan una jerarquía superior a los convenios internacionales sobre la norma constitucional. Mientras tanto, El Salvador y Honduras le otorgan a la normativa internacional una jerarquía superior a la ley.
- Costa Rica es el país que tiene más legislación interna con respecto a no discriminación en materia laboral.
- El Salvador y República Dominicana son los países que brindan menos protección en materia laboral, a nivel jurídico, a los grupos discriminados.
- Guatemala, en comparación con los otros países de la región, es el que ha enfrentado mayores dificultades para incorporar, en un buen nivel, la equidad de género en su legislación laboral.
- República Dominicana tiene una base jurídica débil con respecto a la protección de los derechos laborales. El instrumento interno que más protege estos derechos de los grupos discriminados es el Código de Trabajo. Aun así, es discriminatorio, por ejemplo cuando se refiere a “personas minusválidas”, definiéndolas como aquellas “con defectos corporales

congénitos o adquiridos que determinen una reducción en la capacidad normal de su trabajo” (artículo 314).

2.3 Jurisprudencia nacional

En la mayoría de los países de la región, la jurisprudencia acerca de la violación al derecho de acceso a la justicia es escasa. En **Guatemala** los casos analizados en el marco de la presente investigación no representan directamente a grupos discriminados como tales, aun cuando las personas trabajadoras son un grupo discriminado *per se*, por el solo hecho de que sus casos, cuando son planteados ante las instancias respectivas, no son resueltos en primera instancia y tienen que llegar hasta la Corte de Constitucionalidad. De los casos analizados dentro del estudio nacional, solamente uno hace referencia a la “protección a la mujer embarazada”²⁷. Si bien es un caso particular, puede mostrar cómo se violentan los derechos laborales y el fuero especial que protege a la mujer embaraza, y cómo el retardo en el proceso desmotiva a que la peticionaria logre un acceso real a la justicia laboral.

De los casos analizados en el período 1998-2007 por el estudio nacional, la mayoría se refieren a asuntos laborales de grupos no discriminados²⁸.

Es importante destacar que la mayor parte de los recursos de amparo son interpuestos no por el *amparista* o la persona que se considera afectada en sus derechos laborales, sino, generalmente, por los empleadores, con el único fin de dilatar el proceso. Esta situación es contraria al objetivo de ser un medio extraordinario de protección rápida, preventiva y sencilla de los derechos fundamentales, lo cual debilita la administración de la justicia. Una recomendación que se desprende de lo anterior se orienta a que, en atención al principio de *antiformalidad* y de *tutelaridad* de la persona trabajadora, se reduzcan las instancias judiciales, es decir, que se resuelva en primera instancia y así se protejan efectivamente los derechos de esta.

Por otro lado, con respecto a la jurisprudencia en **El Salvador**, el informe nacional constató que no se han conocido sentencias en las que se hayan acreditado situaciones de obstaculización en el acceso a la justicia laboral.

En **Honduras** ocurre algo que debe atenderse. Se presentan algunas limitaciones para la sistematización y documentación de una jurisprudencia judicial y administrativa en materia de resoluciones que tienen que ver con situaciones de discriminación en el acceso a la justicia laboral. La sistematización y documentación de la jurisprudencia laboral solamente se está produciendo en el Poder Judicial, en el Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial (CEDIJ). En cuanto a la jurisprudencia administrativa-laboral, no existe hasta el momento en la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social dicha sistematización, tal y como se lleva a cabo por el Poder Judicial. De esta manera, se presenta rápidamente una dificultad: poder contar con la información adecuada que permita presentar casos concretos.

El caso de **República Dominicana** es similar al de Honduras. Prácticamente no hay jurisprudencia en materia de discriminación. Sin embargo, el estudio nacional encontró que, si bien tanto los instrumentos internacionales suscritos por el Estado dominicano como la legislación laboral prohíben cualquier forma de discriminación por origen étnico o nacional, la Suprema Corte de Justicia de este país ha

²⁷ Kimberly A. Santiago S. (amparista). La apelación ante la Corte Constitucional fue interpuesta por el tercero interesado en el amparo: Grupo Editorial Horizonte, S.A.

²⁸ La investigación se realizó con base en un trabajo que se llevó a cabo en las clínicas laborales del Instituto del Bufete Popular de la Universidad de San Carlos de Guatemala, dentro del curso de Derecho Procesal del Trabajo.

insistido, en su jurisprudencia, en que tales disposiciones prohíben todo “tratamiento discriminatorio al trabajador demandante por su condición de extranjero”²⁹.

A diferencia de los otros países, en **Costa Rica** existe mayor cantidad de jurisprudencia. Si bien esta no hace referencia explícita al acceso a la justicia laboral, sí lo hace de forma implícita, ya que toda discriminación conlleva una barrera al buen ejercicio del derecho mencionado. Los casos analizados en el estudio nacional son fallos relevantes relacionados con quebrantamientos a los principios que regulan la violación al debido proceso, acoso sexual y laboral, libertad al trabajo, condición de la mujer embarazada, licencia por maternidad, preferencia sexual, igualdad laboral, enfermedad y discapacidad, grupo étnico, etnia y condición migratoria. En relación con el debido proceso, destaca una sentencia de la Sala Constitucional³⁰ que aclara el protocolo que se debe seguir para un debido proceso, y menciona los derechos que trae consigo un adecuado acceso a la justicia.

En la jurisprudencia costarricense acerca de discriminación laboral destacan los casos relacionados con mujeres (ya sea por acoso, hostigamiento, despido por embarazo o licencia de maternidad). Estos son de relevancia ya que denotan un avance en el reconocimiento de los derechos de las mujeres por parte de los miembros de la Sala Constitucional, como también en la posibilidad de defenderlos y exigirlos por parte de las trabajadoras.

En relación con las personas con discapacidad, destaca la Resolución n.º 2008-014595, en la cual la Sala Constitucional exige que se den los cambios en la infraestructura de los Tribunales de Justicia, con el fin de adecuarlos a las personas con discapacidad. Esta resolución abrió las puertas para otros casos de discriminación en el acceso a la justicia laboral por discapacidad.

Los casos de discriminación en el ámbito laboral, por diversidad sexual, han sido desestimados por falta de pruebas o testigos. Con respecto a los casos interpuestos por personas indígenas, han sido todos desestimados o declarados sin lugar por la Sala Constitucional. Por otro lado, se observa en este país la ausencia de casos planteados por personas migrantes. Ello sugiere indagar acerca de las causas que originan esta situación.

Acerca de la jurisprudencia examinada se puede señalar la brecha entre los países. Por ejemplo, Costa Rica tiene una amplia jurisprudencia que permite visualizar los avances y retrocesos en el acceso a la justicia laboral y, por el contrario, El Salvador y Honduras cuentan con menos jurisprudencia en esta materia.

A continuación, se analizará cada país con el fin de visualizar los primeros indicios de posibles barreras que dificultan el acceso a la justicia laboral, los cuales han sido detectados en los estudios nacionales.

Costa Rica

Según se colige con meridiana claridad de los fallos constitucionales citados en el estudio nacional elaborado como insumo para esta investigación, la Sala Constitucional ha realizado un esfuerzo encomiable en promover el ordenamiento jurídico costarricense con el mayor y más vigoroso avance que los derechos humanos hayan alcanzado hasta el día de hoy.

²⁹ Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana. *Sentencia sobre Inaplicabilidad de la fianza judicatum solvi en materia laboral*. Cámara de Tierras, Laboral, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario, 17 de septiembre de 1997. Boletín Judicial 1042. Pág. 270.

³⁰ Resolución 1922-06, sentencia número 15-90.

En cuanto al debido proceso, se ha identificado como un aporte propio del juez constitucional el concebir los principios que lo rodean bajo el principio *numerus apertus*, es decir, que no se restringen a las clasificaciones o enumeraciones que las normas le han otorgado, sino que pueden ser enriquecidos con nuevas modalidades o formas de expresión, de acuerdo con cada caso concreto.

En tal sentido, la Sala Constitucional costarricense ha perfilado en su jurisprudencia los alcances del debido proceso, sujetos en forma exclusiva al control de constitucionalidad y no como sustituto de la competencia de la jurisdicción común. Se debe entender, entonces, que el control de legalidad ejercido por la Sala no constituye una doble instancia, sino que ha de entenderse en este contexto: dedicada exclusivamente al control de legalidad constitucional.

En relación con los principios de igualdad ante la ley y de no discriminación de la persona, los Tribunales Superiores de Trabajo han reiterado su criterio, con plenitud de respeto al bloque de legalidad que conforman los derechos humanos.

Ahora bien, no obstante el andamiaje institucional y jurídico que garantiza la accesibilidad a la justicia laboral, se identifica un obstáculo para el acceso pleno en la medida en que la ciudadanía y los operadores jurídicos que la representan pretenden encontrar en la Sala Constitucional la solución de conflictos que son propios de la legislación común. En este sentido, la Sala se ve abarrotada de una cantidad excesiva de casos, que en gran cantidad debe rechazar, con lo cual la persona demandante obtiene como resultado un atraso mayor en la resolución final, o bien la prescripción o caducidad de su derecho, en virtud del tiempo que invirtió en una fallida concurrencia ante esta Sala. Ello sugiere una probable falta de información y formación, en cuanto a los alcances estrictamente constitucionales de esta instancia.

Adicionalmente, se deduce de esta concurrencia masiva a la Sala Constitucional que la mora judicial -el tiempo extenso que los tribunales comunes se ven obligados a tomar para resolver los casos propios de su materia- hace que los demandantes, en forma errónea, crean que la Sala va a resolver con plena competencia.

Resulta que múltiples reclamos realizados por la vía del amparo son rechazados, ya que escapan al control de legalidad propio de la Sala, en tanto se refieren a un asunto de mera legalidad propio de la legislación común, que tiene que ser dirimido en tribunales o vías legales distintas a la constitucional. Como se ha señalado, este aspecto escapa a la ciudadanía común y, dentro de ella, a muchas personas trabajadoras que tratan de acceder a la justicia laboral reclamando asuntos ante la Sala que no son de su competencia.

El Salvador

En el marco salvadoreño los obstáculos se presentan en la implementación de la legislación, en el ámbito práctico, y no en las formulaciones normativas. El principal obstáculo se encuentra en la invisibilización de los sectores con necesidades particulares, en la anulación de las diversidades humanas y de las especificidades de enfoques, políticas y acciones que estos requieren.

Guatemala

La legislación guatemalteca es abundante en materia de derecho laboral, teniendo un carácter tutelar para las personas trabajadoras. La Constitución Política otorga un trato preferente a estas personas, con el objeto de equilibrar las desigualdades económicas desfavorables a ellas, y hace una consideración especial en relación con las condiciones de las personas trabajadoras agrícolas.

Con este propósito, el texto, en algún caso, puede convertirse en discriminatorio. Véase por el ejemplo el caso del inciso “n” del artículo 102 constitucional, relacionado con derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo: el artículo señala la preferencia que se debe dar a los trabajadores guatemaltecos en relación con los extranjeros.

Asimismo, el artículo 103 de la Constitución estipula que “todos los conflictos relativos al trabajo están sujetos a jurisdicción privativa”, lo que implica que los tribunales que atienden asuntos laborales tendrían que ser especializados y dedicados con exclusividad a este tipo de casos. Esto contradice la práctica, ya que únicamente existen once tribunales dedicados exclusivamente a asuntos laborales, cantidad que resulta insuficiente para el número de casos que tienen que resolver.

La instancia administrativa, como la Inspección General de Trabajo, y las instancias legales, como los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, no cumplen adecuadamente con sus funciones, ya que no accionan en forma objetiva y oportuna para resolver las demandas de las personas trabajadoras. Con base en lo anterior, se hace necesario iniciar un proceso de fortalecimiento del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y de todo el sistema de justicia laboral, con énfasis en los Tribunales de Trabajo y Previsión Social.

La disposición de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, según la cual la imposición de sanciones económicas a las empresas que cometan faltas administrativas le corresponde única y exclusivamente al sistema de justicia, y que por tanto solo los Tribunales de Trabajo pueden dictar medidas de esa naturaleza, limita la defensa de los derechos laborales de las personas trabajadoras.

Los decretos emitidos en la materia por el Congreso de la República se suman a la legislación vigente que existe en Guatemala. Beneficios como la Ley Reguladora del Aguinaldo, la Ley de Bonificación Incentivo y la Ley del Bono Anual, han venido a resultar en beneficios adicionales para las personas trabajadoras.

Los grupos que han sufrido mayor exclusión a través de los años son las mujeres y la población indígena; esta última vive en condiciones de pobreza extrema en el interior del país. A pesar de ello, las denuncias por asuntos de trabajo presentadas a la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala representan un porcentaje muy bajo, lo cual puede indicar que este segmento poblacional no denuncia la violación de sus derechos laborales.

Ahora bien, en el departamento de Guatemala, que se ubica en el área metropolitana, se dan condiciones de menor exclusión en el acceso a la justicia que en el interior del país. Esto podría explicarse a partir de dos factores. El primero, es la mayor concentración de los Juzgados de Trabajo en este departamento, lo cual haría, al menos teóricamente, más accesible la justicia a las personas demandantes. El segundo factor podría atribuirse a que un porcentaje menor de la población que vive en esta área es indígena y analfabeta, esto último podría suponer un mayor acceso a la información y a los procesos existentes. Finalmente, debe señalarse que un indicador susceptible de tomarse en cuenta es que, justamente, es en el área metropolitana en donde se presenta la mayor parte de las denuncias por violaciones a los derechos de las personas trabajadoras.

Honduras

En el análisis de las situaciones de discriminación se deben considerar aspectos que trascienden el ámbito jurídico. Es decir, el análisis que se realiza debe verse en relación con la marginalidad social, la exclusión, las limitaciones para acceder a la educación, entre otros factores.

Para determinar la existencia de la discriminación laboral, habrá que analizar datos estadísticos y casos específicos presentados ante instituciones como el Comisionado Nacional de Derechos Humanos,

el Ministerio Público, la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social e instituciones que atienden y dan protección a grupos discriminados.

Ahora bien, en la identificación de la jurisprudencia laboral existente en Honduras nos encontramos con una limitación institucional: la dificultad de acceder a la sistematización de la información en la materia requerida. A este respecto, se sugiere que las instituciones relacionadas con estos temas lleven a cabo alianzas, y que logren movilizar recursos económicos y técnicos para apoyar la consolidación de un sistema de información que pueda contener datos de casos presentados, así como jurisprudencia generada, de forma tal que pueda ser utilizada para la toma de decisiones y el análisis académico-investigativo.

República Dominicana

En este país tanto el marco jurídico como el institucional se han visto significativamente fortalecidos en los últimos quince años. La mayor parte de los avances destacados (mejoras institucionales, creación de departamentos y tribunales, capacitación, etc.) ha beneficiado, en general, a la población trabajadora. No obstante, persisten obstáculos, siendo el origen de algunos de naturaleza institucional, mientras que otros tienen como base la condición de cada persona, por su particular vulnerabilidad. Estos obstáculos son enfrentados de manera general por toda la población trabajadora. Sin embargo, afectan más agudamente a quienes pertenecen a grupos en condiciones particulares de vulnerabilidad -como las mujeres, las personas trabajadoras migrantes o rurales, personas de escasos recursos etc.-, grupos que tradicionalmente han encontrado mayores obstáculos en el acceso a la justicia laboral.

El informe nacional de República Dominicana clasifica diversas barreras en el acceso a la justicia laboral de tres grupos, a saber, mujeres trabajadoras, personas trabajadoras migrantes, personas con VIH/Sida y personas trabajadoras con discapacidad.

Con respecto a las mujeres, la principal barrera identificada en el acceso a la justicia laboral es de naturaleza sociocultural. Esta se asocia con el doble rol que asumen, pues transitan entre trabajar y cuidar a sus hijos e hijas y, por tanto, no tienen tiempo ni energía para exigir sus derechos. Además de esta realidad, en la práctica, el tener que pedir permisos para llevar a cabo las diligencias respectivas puede hacerlas ver como conflictivas dentro de sus lugares de trabajo, factor que puede poner en riesgo su empleo. Esta realidad puede desmotivar a las mujeres para acudir al sistema en procura del reclamo de sus derechos laborales.

Por otro lado, las personas trabajadoras migrantes, con frecuencia, enfrentan obstáculos para hacer cualquier tipo de reclamación. Por ejemplo, el desconocimiento de los procedimientos e instituciones a los que tienen que acudir. En no pocos casos, el obstáculo surge por el propio temor a iniciar un proceso laboral, ya que se encuentran trabajando sin el permiso correspondiente. Además, la vulnerabilidad extrema en que se encuentra la mayoría –por su estatus migratorio irregular en el país, la falta de documentación personal, la informalidad en la contratación y la ausencia total de acceso a la seguridad social- dificulta la exigibilidad de derechos laborales. A ello se suma el temor de ser denunciados o denunciadas ante las autoridades migratorias, lo que los lleva a aceptar cualquier trabajo, incluso bajo condiciones violatorias de derechos laborales.

Un problema que enfrentan estas personas trabajadoras es la realización de pruebas para el diagnóstico de infección por el VIH, prohibidas tanto por el Código de Trabajo vigente como por la Ley 55-03. Si bien la Secretaría de Estado de Trabajo ha intentado difundir en las empresas esta prohibición, de manera que no se realicen pruebas “disfrazadas”, la práctica parece subsistir. Tales pruebas involuntarias son realizadas por numerosas empresas, como lo refleja un estudio realizado por la organización *Human Rights Watch*, en el que se citan estudios y testimonios que evidencian

la realización de pruebas a mujeres candidatas a puestos de trabajo, específicamente en el sector de turismo y en la industria manufacturera para la exportación³¹.

Ahora bien, el principal obstáculo enfrentado por las personas con discapacidad en el ámbito laboral se da en torno a la accesibilidad al empleo, dado que una cantidad significativa de empleadores y empleadoras, al elegir entre dos candidatos con el mismo perfil, se inclinan por aquella persona sin discapacidad. Prueba de las dificultades para acceder al trabajo es que aproximadamente más del 85% de las personas con discapacidad no están incorporadas en el mercado laboral local³².

Quienes acceden al empleo encuentran numerosos obstáculos. A menudo reciben un salario menor por igual trabajo, tienen un nivel más restringido de acceso a la información (especialmente en el caso de personas con discapacidad visual o auditiva) y no tienen a su disposición condiciones físicas o servicios especiales de atención para el acceso a la justicia³³.

Al ver la región en su conjunto, se comienzan a identificar barreras que limitan un acceso a la justicia pronto y oportuno. Algunas de estas se vinculan con el acceso a la información o conocimiento de la jurisprudencia en materia de discriminación laboral. Asimismo, se observa un vacío de sentencias relacionadas con el acceso a la justicia laboral para grupos discriminados.

Debe señalarse que el hecho de que exista mucha legislación en materia de discriminación laboral, pero poca jurisprudencia, hace pensar en la existencia de barreras que no permiten a estos grupos discriminados acceder a la justicia. El que no exista jurisprudencia en materia de discriminación y acceso a la justicia laboral no quiere decir que los derechos laborales no sean violados en la región; por el contrario, nos 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.

31 Human Rights Watch. (2004). *Una Prueba de Desigualdad, Discriminación contra Mujeres Viviendo con VIH en la República Dominicana*. Vol. 16, No. 4(b). Nueva York. P-p. 20 y ss.

32 Resulta oportuno señalar que se encuentra depositado en el Congreso Nacional un Proyecto de Ley que modifica la Ley de Discapacidad, el cual prevé, como medida de discriminación positiva para el acceso al empleo de personas con discapacidad, una cuota mínima de contratación, tanto en el sector público como en el privado (5% para el Estado y 2% para el sector privado).

33 PNUD. (2005). *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe*. Buenos Aires. Pag. 14.

II. Grupos discriminados y las barreras en su acceso a la justicia laboral

En este segundo apartado se hará referencia a las evidencias relacionadas con barreras que enfrentan grupos discriminados en el acceso a la justicia laboral, en los países participantes del estudio. Asimismo, se analizará de manera comparativa el acceso real de estos grupos discriminados a la justicia laboral, por medio de datos estadísticos provenientes de los estudios nacionales.

1. Estudios nacionales

La producción conceptual, desde obras de doctrina que refieren a la cuestión de la discriminación en el acceso a la justicia laboral, es muy importante, ya que los datos arrojados por estos estudios ayudan a comprender de mejor manera el panorama de cada uno de los países³⁴ frente a este derecho fundamental.

En el caso de **Costa Rica** se visualiza una escasez de escritos sobre el tema de acceso a la justicia laboral. La mayoría de los estudios realizados en la década de los años 90 se orientaron, en mayor medida, al análisis de los derechos laborales y del cumplimiento que de ellos se hacía. Es posible identificar estudios especializados de carácter regional. Así, se puede encontrar una producción acerca de la discriminación y sus distintas formas de manifestación en lo jurídico-laboral y en otras esferas de lo social, a través de diversas fuentes periodísticas y folletos elaborados por organizaciones sindicales y gremiales, sobre todo por la Asociación Nacional de Empleados Públicos, principal sindicato del sector público.

Los informes del Programa Estado de la Nación³⁵ ofrecen una sistematización de las denuncias relacionadas con casos laborales, la cual señala un incremento en la demanda de servicios. Así, las cifras señalan que en el 2008 se dio un incremento de 7,4% respecto del año 2006, lo que representa el litigio de un caso nuevo por cada 18 habitantes. A pesar de que lo anterior podría sugerir que la población se encuentra más informada y motivada para interponer una acción y hacer valer su derecho, los informes de referencia no desagregan los datos por poblaciones específicas, situación que no permite, por tanto, medir avances en el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad.

Debe señalarse, respecto a los estudios existentes, que continúan imperando aquellos relacionados con las mujeres, específicamente en materia de discriminación por sexo, embarazo y falta de información acerca los derechos de estas. Esta última es identificada en varios estudios como una de las principales barreras en el tema de acceso a la justicia. Otras barreras señaladas son el incumplimiento de lo estipulado en el derecho internacional referente a la no discriminación. Los estudios apuntan a indicar la brecha existente entre la legislación ratificada por el país y la práctica. A este respecto, Chávez (2009) denota cómo son burlados los mecanismos de aparente legalidad, y la manera en la que juegan los tiempos administrativos, los cuales actúan en contra del amparo del derecho. Aunado a lo anterior, se destaca cómo la Defensoría de los Habitantes promueve el ejercicio de la denuncia de esas prácticas discriminatorias por embarazo, tanto en el sector público como privado.

³⁴ Debido a que la investigación de República Dominicana tuvo términos de referencia distintos, este país no participa en la sistematización regional de los estudios nacionales.

³⁵ XIII Informe Estado de la Nación (2007) y XIV Informe Estado de la Nación (2008).

Llama la atención que en el análisis acerca de los derechos de las mujeres estos parecen restringirse a la licencia por maternidad. De acuerdo con el estudio nacional que se tuvo como base para la elaboración de la presente investigación regional, pareciera que en el país se ha dado un “desarrollo desigual” en el reconocimiento de los derechos laborales y de los mecanismos de exigibilidad por parte de las trabajadoras.

Con respecto a las personas indígenas, los estudios resaltan, sobre todo, sus derechos tipificados en la legislación y cuál ha sido la evolución en el tratamiento que le ha dado la Sala Constitucional. Es llamativo que la mayor parte de los estudios que se reseñan en Costa Rica han sido elaborados por la OIT. La producción local de análisis es limitada y tiene un carácter informativo acerca de los derechos de estas personas y los procedimientos que deben seguir ante la justicia para interponer una acción. En otras palabras, se sigue aun trabajando en el reconocimiento de las personas indígenas y sus derechos laborales.

Sobre esta misma línea, los estudios acerca de personas con discapacidad exponen la dificultad que estas poseen para el reconocimiento de sus derechos laborales. Se resalta que la historia de las relaciones de trabajo y los derechos laborales ha sido escrita por personas sin discapacidad, así como la existencia de una laguna entre los instrumentos jurídicos y la aplicabilidad de la norma. Al mismo tiempo, los pocos estudios relacionados con diversidad sexual realizan un llamado al respeto de los derechos y recuerdan la igualdad, por tanto se encuentran también en el nivel del reconocimiento del otro.

Con respecto a las personas migrantes, se observa que son invisibilizadas en un alto grado, ya que no solo no hay jurisprudencia relacionada con ellas, sino que tampoco existen estudios especializados acerca del acceso a la justicia laboral de las personas migrantes en Costa Rica. Los estudios identificados, en relación con esta población, hacen referencia a sus derechos laborales.

Con respecto a los estudios analizados en **Guatemala**, cabe notar que dentro del análisis nacional se han incluido libros y documentos escritos por juristas expertos en la materia, así como trabajos elaborados por instituciones dedicadas a la investigación, algunas de ellas patrocinadas por las agencias del Sistema de Naciones Unidas o por otras agencias de cooperación. Finalmente, se han incluido también publicaciones periódicas especializadas en aspectos relacionados con la justicia laboral.

En este país sucede una situación análoga a la de Costa Rica, en la que la mayoría de los escritos versan acerca de los procedimientos en sede administrativa y judicial, pero no se refieren a los grupos discriminados específicamente. Los estudios analizados también exponen el deber del Estado de facilitar y promover algunos mecanismos de resolución alternativa de conflictos, como es la conciliación. Al respecto, existen muchos documentos, tanto nacionales como internacionales, que analizan y señalan la deficiencia en el sistema de administración judicial en Guatemala, lo cual constituye una gran barrera para ejercer el derecho de acceso a la justicia. Entre estos destaca un documento de Naciones Unidas³⁶, el cual concluye que el sistema de administración de la justicia laboral en Guatemala es una de las más grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco y que necesita una reforma con urgencia³⁷.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) realizó un análisis (2007) de las barreras en el acceso a la justicia en Guatemala, basándose en las barreras económicas, lingüísticas y culturales. Centró su análisis en grupos paradigmáticos, como son las mujeres y los pueblos indígenas. Propone ocho estrategias básicas para el mejoramiento de este derecho, resaltando la descentralización

³⁶ Proyecto de Fortalecimiento de Consensos para la Formación de una Propuesta de Mejoramiento de la Administración de la Justicia. Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala, 2002.

³⁷ Hegel, A. *Informe nacional de Guatemala*. Pág. 10.

del sistema de justicia, la asistencia letrada gratuita y la pertinencia lingüística, todo ello enfocado a los grupos mencionados. Esta investigación es relevante ya que reconoce las principales barreras que tienen los grupos discriminados para acceder a la justicia laboral en Guatemala.

Rubio (1956) expone otra barrera difícil de identificar a simple vista, pero que es un obstáculo crucial en el acceso a la justicia: el abuso del recurso de nulidad. Este recurso se utiliza como mecanismo para paralizar los procesos laborales y hacer más largo el proceso, como mecanismo táctico para provocar la desesperación de la persona trabajadora. Esto es instrumentalizado por autoridades tanto en sede administrativa como judicial a fin de promover, de manera sistemática, la pérdida de los derechos consagrados en las leyes en materia de trabajo.

Otro estudio³⁸ señala algunas deficiencias que pueden traducirse en obstáculos en el acceso a la justicia, entre ellas la no profesionalización de la Judicatura y la falta de educación contra la justicia sumaria, que afecta también al ámbito laboral.

Deben destacarse los constantes incumplimientos a los derechos laborales de las personas trabajadoras migrantes o temporeras. Cabe recordar que en Guatemala la mayoría de los migrantes y campesinos viven en zonas rurales en las que continuamente son violados sus derechos laborales, y no cuentan con el acceso propiamente dicho, es decir no cuentan con la posibilidad de llegar al sistema judicial, en razón de factores económicos y geográficos.

Una publicación relativamente reciente de ASIES-Naciones Unidas (2008) propone una estrategia para mejorar el acceso a la justicia de la población indígena. Esta propuesta sugiere la participación del Procurador de los Derechos Humanos en el sistema de justicia, desde el punto de vista de la vigilancia de las instituciones del Estado que imparten justicia. Asimismo, sugiere la participación de la academia, a partir de una profundización en el tema, y de las autoridades que abordan los derechos de las personas indígenas.

Temas que han sido estudiados de manera insuficiente, particularmente en lo relacionado con el acceso a la justicia laboral, son los referidos a personas con discapacidad y personas con VIH/Sida. Los estudios existentes abordan, aproximativamente, el ámbito laboral de las poblaciones mencionadas.

En el caso de **Honduras**, el documento nacional señala la escasez de investigaciones relacionadas con el tema de las barreras en el acceso a la justicia que enfrentan grupos discriminados. Las investigaciones existentes se concentran en los grupos de mujeres, personas con discapacidad, migrantes y su relación con el trabajo.

Referente a las mujeres, destacan los aportes acerca de la necesidad de incluir un enfoque de género en los planes institucionales de trabajo³⁹, así como aquellos estudios que exponen la discriminación que sufren las mujeres en el ámbito laboral. Ello se debe, principalmente, a que el trabajo reproductivo (doméstico no remunerado) no se contabiliza en las cuentas nacionales, y, al mismo tiempo, se invisibiliza la participación de la mujer agrícola en el proceso productivo, por subregistro estadístico.

Por último, destaca un informe del Proyecto Cumple y Gana⁴⁰, el cual señala las inconsistencias del sistema de justicia, que cuenta con adecuada legislación y poca voluntad por parte de los administradores de justicia para ponerla en práctica. Aquí podría pensarse que la barrera es el estereotipo que se tiene en este país en relación con las mujeres.

38 Universidad Rafael Landívar. (2002).Cuaderno de Estudio 27. Guatemala.

39 Instituto Nacional de la Mujer. Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2009).Tegucigalpa.

40 R, Jovel, S, Bueso, K, Mejía, G, Chávez, G, Vaquerano. (2008). “Discriminación de género y derechos laborales de las mujeres”. Proyecto Cumple y Gana: FUNPAPEM.

Con respecto a los estudios que identifican obstáculos en el acceso a la justicia de personas con discapacidad y migrantes, estos siguen quedándose en el nivel inicial de reconocimiento de los derechos humanos de estas personas. En el caso de las mujeres con discapacidad, el informe de la Agencia Irlandesa de Cooperación (2004) alertó acerca del riesgo que sufren estas de ser doblemente discriminadas, por su condición de mujer y como persona con discapacidad.

En el caso de **El Salvador**, las reivindicaciones que presentan estos grupos se encuentran en un nivel básico, en el que la conciencia subjetiva del derecho probablemente no se ha integrado de la mejor manera, a la par de la condición de exclusión en la que se encuentran, la cual hace que las reclamaciones se orienten a elementos mucho más básicos.

Lo anterior se puede ilustrar en la publicación denominada “Plataforma Mínima de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad en El Salvador” que ha sido elaborada por una variedad muy amplia de organizaciones de personas con discapacidad. En esta no se hace ninguna referencia a los temas de justicia –ni siquiera en lo que atañe a la accesibilidad física de la infraestructura judicial– y en los ámbitos laborales solo se dimensiona la necesidad de ingresar al mercado laboral a través de un empleo, no se muestra preocupación por las condiciones de empleo, ni por las condiciones de accesibilidad a la justicia laboral. La publicación expone:

“En general las personas con discapacidad no cuentan con programas funcionales, efectivos e inclusivos que les permita insertarse en un plano de igualdad en el mundo laboral, ni tener acceso a créditos y capital semilla para emprender pequeñas empresas propias.”⁴¹

De acuerdo con el estudio nacional de El Salvador, dentro de los sectores de la sociedad civil organizada son las organizaciones de mujeres, de manera mucho más amplia, las que tienen un nivel de conciencia de derechos. Las investigaciones llevadas a cabo por estas organizaciones dejan ver un mayor sentido de reclamación y reivindicación de los derechos. Ahora bien, específicamente en relación con el acceso a la justicia laboral, se advierte un cierto vacío en el análisis y articulación de propuestas.

Una valoración de las evidencias y hallazgos de los estudios nacionales, desde una **perspectiva regional**, permite observar, inicialmente, la preocupación por el incumplimiento de la legislación laboral. Esta preocupación es comprensible si se toma en cuenta que gran parte del empleo formal que se genera en Centroamérica no es empleo calificado. Este, con frecuencia, se relaciona con la manufactura y la agricultura de exportación, sector que, en no pocos casos, encuentra en los derechos laborales obstáculos a la competitividad, pues visualiza los derechos como costos de producción.

Ahora bien, si se coloca en primer plano la preocupación por los derechos laborales, suele perderse de vista un derecho complementario: el acceso a la justicia laboral. Justamente, la revisión realizada en las páginas anteriores parece confirmar que, en la región, este acceso aun no parece ser prioritario. Todavía más, para grupos en condición de vulnerabilidad no solo se torna lejano sino complicado. Esta realidad desafía tanto a los proveedores de asistencia legal como a las Oficinas Ombudsman y a las organizaciones de la sociedad civil.

2. Datos estadísticos

Para el análisis del siguiente apartado se utilizaron las estadísticas provenientes de sistemas de información nacionales. En el caso de Costa Rica, se recurrió a los datos provenientes de la Unidad de

41 Mesa Permanente de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad. (2008). *Plataforma Mínima de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad en El Salvador*. Pág. 25.

Investigación y Calidad de la Gestión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, específicamente los provenientes de los “casos especiales”, que incluyen aquellos asociados, en su mayoría, con derechos o fuentes especiales.

Con respecto a Guatemala, se utilizaron las siguientes fuentes de información:

- El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el cual tiene como última fecha de actualización el 2006.
- El Organismo Judicial -OJ-, que tiene las cifras actualizadas al 2008.
- El Instituto Nacional de Estadística -INE-, que ofrece estadísticas relacionadas con los indicadores sociales como salud, educación y trabajo.
- La Procuraduría de los Derechos Humanos -PDH-, para las estadísticas de denuncias de los derechos económicos, sociales y culturales -DESC-, dentro de las cuales se incluye el trabajo.

En Honduras se utilizaron las estadísticas de cuatro años, suministradas por el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y relacionadas con quejas laborales interpuestas por los grupos discriminados, así como inspecciones que ha realizado la Dirección de Inspección de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social de Casos Especiales, desagregadas por sexo y según causa de reclamo, durante los años 2008 y 2009.

En el caso de El Salvador, se tomaron las estadísticas del Ministerio de Trabajo, y con respecto a República Dominicana no hubo una fuente oficial que brindara los datos.

Debe señalarse que los cinco países tienen problemas con la sistematización de datos relacionados con grupos discriminados y su acceso a la justicia laboral, por consiguiente, cada informe nacional expuso datos estadísticos de diferentes grupos en condición de vulnerabilidad. Costa Rica, Honduras y República Dominicana⁴² enfocaron sus datos hacia las mujeres, Guatemala ofrece un análisis importante de datos estadísticos de personas indígenas, y El Salvador expone la escasez de datos y proporciona una atención especial a los sindicatos.

En el caso de **Costa Rica**, en algunos de los informes de la Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión se explican las variables y la metodología utilizada para su recolección y análisis, en otros esto se omite completamente. Además, la información se presenta, estrictamente, en forma cuantitativa, no hay un análisis cualitativo. En general, la información se registra según tipo (“casos especiales”), región, provincia, sector de actividad y sexo. Sin embargo, no se desagrega la información por nacionalidad, de tal manera que si alguna persona migrante ha interpuesto una demanda administrativa no queda registrada. No se cuenta con registros por edad, únicamente se registran adolescentes embarazadas.

En el análisis de los datos se pueden identificar algunas situaciones que dan lugar a equívocos. Por ejemplo, en cuanto a los “casos especiales” y a los que se clasifican “en razón de género”. Por un lado, se tiene a “trabajadoras embarazadas o en periodo de lactancia” y, por otro, género se asume como categoría transversal. Así, en casos de “persecuciones sindicales y prácticas laborales desleales”, “hostigamiento laboral o sexual” o “discriminación en razón de discapacidad o edad” también se ubican mujeres, situación que puede dar lugar a subregistros⁴³.

42 Debido a que se rigió por términos de referencia diferentes, el informe de República Dominicana no expuso datos de una fuente nacional y oficial.

43 Ramírez, A. L. *Informe nacional de Costa Rica*. P-p. 87-88.

En relación con el acceso real a la justicia, en el siguiente cuadro se muestra el promedio de la duración, en días, del trámite de despido de trabajadoras que requirieron gestionar una denuncia por medio de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo (DNI) en sede judicial.

Cuadro 6

Costa Rica: Promedio nacional de duración del trámite de casos de despido de trabajadoras en estado de embarazo o en período de lactancia que requirieron denuncia por parte de la DNI ante los Tribunales de Trabajo, de octubre 2002 a febrero 2003

Trámites	Duración en días		
	(1) Promedio nacional de casos en general	(2) Promedio de casos de trabajadora embarazada o en lactancia	(2-1) Diferencia
Inspección/revisión	74,60	47	-27,60
Revisión/proyecto de denuncia	49,40	48	-1,40
Inspección/proyecto de denuncia	124,0	95	-29,00

Fuente: expedientes de denuncias contra patronos que constan en cada oficina regional de la Dirección Nacional de Inspección del Ministerio de Trabajo.

El resultado muestra que, en cuanto a la medición de los plazos en sede administrativa, se requirió un menor plazo que los “ordinarios”, esto además, y muy importante, siguiendo una directriz de la Dirección Nacional de Inspección.

Se resalta que el plazo entre la visita de inspección y la de revisión es de 74,60 días. El lapso transcurrido entre la revisión y el proyecto de denuncia es de 48 días. El período de tiempo medido entre la inspección y la elaboración del proyecto de denuncia puede considerarse una aproximación al total de duración del trámite en sede administrativa, que en este tipo de casos es de 95 días (poco más de tres meses).

En los tres lapsos medidos hay una disminución del período en relación con los casos “ordinarios”. Sin embargo, la diferencia en días entre la inspección y el proyecto de denuncia es mínima, por lo que se puede concluir que se requiere de mayor diligencia en los trámites realizados propiamente en las oficinas⁴⁴.

Mientras que los datos incorporados al estudio nacional de Costa Rica se concentran en las mujeres, especialmente en las acciones interpuestas por despido en período de embarazo o lactancia, en Guatemala los datos se centran en la desagregación de la población ladina y la indígena. En este último país no solo es pertinente, sino necesario, atender las necesidades de la población indígena. De acuerdo con los datos del Censo de Población del año 2002, la población total de Guatemala alcanzaba los 12 700 612 habitantes (48,90% hombres y 51,10% mujeres). Del total de la población, más del 50% es indígena, perteneciente a 22 comunidades étnico-lingüísticas de origen maya y, en menor

44 Ramírez, A. L. *Informe nacional de Costa Rica*. Pág. 88.

proporción, a comunidades xinca y garífuna⁴⁵. Por el contrario, en Costa Rica la población indígena representa un 1,7%⁴⁶.

Como se mencionó, los datos analizados en el informe nacional de Costa Rica se orientan, principalmente, hacia las mujeres, debido a que la Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión ha dado un énfasis especial al registro de las “trabajadoras embarazadas o en período de lactancia”. Esta es la única categoría que ha recibido un tratamiento específico, lo cual puede estar relacionado, según el informe nacional, con las fuertes presiones realizadas por la Defensoría de los Habitantes para conocer la situación de estas trabajadoras.

A manera de ejemplo, en el informe de 2002-2003 los casos registrados de despidos ilegales requirieron, en varias ocasiones, de la interposición de una denuncia ante los Tribunales de Trabajo (sede judicial).

En Costa Rica se observa una enorme diferencia de casos atendidos por provincia. Por ejemplo, en el año 2007 la provincia que tuvo mayor frecuencia de casos atendidos fue San José, con un 40,7% de los casos, y la que menos casos registró fue Alajuela, con un 3,9%. No obstante, cabe pensar que San José se mantiene, a lo largo del tiempo, en primer lugar debido a que es el territorio que más población trabajadora tiene.

De su parte, en **Guatemala** no se desagregan los datos por sexo. Se menciona esta característica cuando se analiza la fuerza de trabajo incorporada al mercado laboral, pues en este país los hombres representan aproximadamente un 50% más que las mujeres incorporadas a este mercado.

En el caso de las estadísticas de **El Salvador**, se observa que son los sindicatos quienes plantean más denuncias. Esta constatación puede tener como base el hecho que los sindicatos cuentan con recursos especializados, en este caso abogados, que pueden asumir la representación de las personas trabajadoras que forman parte de su sindicato. A la vez, la participación de los sindicatos confirma la importancia de su gestión en la reivindicación de los derechos laborales. No se puede afirmar la inexistencia de violaciones a derechos laborales de grupos en condición de vulnerabilidad pues, como ya ha sido mencionado, las limitaciones en los registros con los que se cuenta actualmente no permiten visualizar las necesidades específicas de esta población. Ello, como es notorio, es en sí un obstáculo en el acceso a la justicia laboral, ya que no permite caracterizar las necesidades particulares. La ausencia de registros también podría sugerir un nivel de reclamación menor, mas no necesariamente un menor nivel de afectación de sus derechos. Esto, a su vez, puede sugerir limitaciones en relación con el conocimiento de los derechos, de los procedimientos para reclamarlos y de la arquitectura institucional y jurídica existente que garantiza la justicia laboral.

La distribución geográfica es también una barrera en el acceso a la justicia. Véase, al respecto, los casos de Costa Rica y Guatemala. En este último país el 50% de la población vive en el área rural. Los Juzgados de Trabajo y Previsión Social están concentrados en el departamento de Guatemala y únicamente tres juzgados se encuentran en otros departamentos. Esta desproporción en la distribución de los Juzgados de Trabajo da como resultado una alta concentración de expedientes laborales en los tres juzgados especializados que se encuentran en el interior del país, lo cual, a su vez, incrementa la mora judicial. Paralelamente, debe pensarse que en aquellos departamentos que no cuentan con Juzgado de Trabajo (aproximadamente 17 departamentos del país) los jueces de otras materias deben

⁴⁵ Gobierno de Guatemala, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2006). *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala, II informe de avances*. Guatemala.

⁴⁶ Censo 2000. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

conocer expedientes laborales, lo que supone, en no pocos casos, que los criterios bajo los que juzgan son civilistas en vez de laborales.

La situación descrita en Guatemala puede ser una razón que explique por qué una buena parte de las personas trabajadoras en el interior del país recurren a la Procuraduría de los Derechos Humanos, entidad con un alto nivel de descentralización. Esta oficina brinda servicios a través de las Auxiliaturas departamentales, municipales y algunas móviles.

El informe nacional de Guatemala refiere que en los departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango y Quiché, en el Norte y Noroccidente de Guatemala, se concentra el 24% del total de la población y el 40% de la población indígena de todo el país. A la vez, se concentra el 31% de las personas analfabetas de Guatemala y, justamente en esta región, se concentra el 42% de las personas que viven en pobreza extrema.

Esta realidad nos puede sugerir que, para esta región, dadas las características sociodemográficas que presenta, se requiere un trabajo focalizado que intente contribuir a corregir las asimetrías existentes, en este caso, en el acceso a la justicia. Si tomamos como punto de partida que en Guatemala la población indígena, analfabeta y pobre, es históricamente discriminada, no es ingenuo pensar que a la par de la exclusión social también sufran de exclusión en la administración de justicia. Ello, sin duda, lanza un reto a los operadores de justicia, a los proveedores de asistencia legal letrada y a quienes promueven los derechos y el acceso a la justicia laboral. Un reto semejante exige, asimismo, tomar en cuenta la diversidad cultural, el idioma materno, la experiencia de administración de justicia indígena, entre otros.

Un dato interesante que surge del análisis de los datos de Guatemala es el referido a la enorme cantidad de personas vinculadas al sector informal de la economía (aproximadamente un 17% de la población económicamente activa). Estas personas trabajadoras laboran sin ningún tipo de garantías sociales y en condición de precariedad, y no están sujetas a ningún tipo de legislación. Esto no debe pasar desapercibido por la Oficina Ombudsman guatemalteca, de forma tal que dentro de su plan de trabajo pueda sugerir orientaciones a los responsables respectivos, con miras a eliminar esta odiosa realidad.

El informe nacional presentado por **El Salvador** señala que la información estadística existentes se refiere a personas con discapacidad inscritas en sus bases de datos, y a la colocación efectiva en el mercado laboral.

El informe apunta a que, en principio, se observa un número reducido de personas con discapacidad colocadas en empleos formales. Los datos presentados reflejan que el acceso al empleo de las personas con discapacidad se concentra en niveles de oficios y servicios varios, y solo por vía de excepción las personas con discapacidad son colocadas en puestos de dirección o de jefaturas que requieren ejercicios profesionales de calificación intelectual. De acuerdo con la misma fuente, y dentro del mismo período de observación de los datos, solo se toma en cuenta 1a persona que fue colocada en el mercado laboral en un cargo direccional o gerencial⁴⁷.

República Dominicana presenta un caso distinto, debido a que dentro del informe nacional no se incluyeron datos oficiales. Sin embargo, se presentaron algunos datos que llevan a la identificación de barreras en el acceso a la justicia laboral.

En este país, el informe nacional reporta que no existen datos estadísticos precisos acerca del nivel de reclamo que realizan personas trabajadoras pertenecientes a estos grupos, ni en relación con los tipos

47 Urquilla, C. *Informe nacional de El Salvador*. Pág. 26.

de reclamación, tanto a nivel administrativo como judicial. En el caso de las mujeres trabajadoras sí hay acceso a ciertas informaciones estadísticas laborales referidas al acceso a la justicia.

Las mujeres dominicanas se han incorporado al mercado laboral desde hace décadas y, como en muchas otras partes del mundo, han ido superando a los hombres en cuanto a su formación académica, tanto secundaria como universitaria. A pesar de esto, su tasa de participación en el empleo “sigue siendo un poco más de la mitad que la masculina” (OIT, 2003) y el desempleo sigue afectándolas más severamente: en 2006 el 27% de mujeres estaba desempleada, frente al 9% de los hombres (PNUD, 2005). Además, como en la mayoría de los países de la región, la fuerza de trabajo femenina se mantiene segregada en sectores y puestos de trabajo tradicionalmente feminizados, los cuales tienden a ser peor remunerados y a estar en los niveles más bajos de las empresas.

De igual manera, a pesar de la igualdad jurídica, las mujeres siguen siendo víctimas de prácticas discriminatorias, tanto en el acceso al empleo y al tipo de ocupación como en el espacio y la relación laboral. Más aun, las mujeres trabajadoras asumen una “doble jornada” que les exige conjugar su trabajo con las responsabilidades domésticas y el cuidado de sus hijos e hijas. Esta situación se agrava para aquellas mujeres que son jefas del hogar y que asumen toda su carga económica, las cuales constituyen un porcentaje significativo de la población dominicana, ya que el 31% de los hogares del país tienen como cabeza de familia a una mujer⁴⁸.

Un gran número de mujeres y madres trabajadoras no pueden, por tanto, destinar tiempo o energía para exigir derechos, sobre todo cuando esto puede significar poner en riesgo su trabajo: muchas temen ser consideradas “conflictivas” y que, en consecuencia, cualquier reclamo pueda conllevar represalias⁴⁹.

Lo anterior podría ser un factor que explique por qué las mujeres trabajadoras reclaman menos sus derechos que los hombres, interponen menos demandas ante los tribunales de trabajo y acuden mucho menos a la Secretaría de Trabajo a realizar cualquier solicitud o reclamo. En el año 2006, de las personas atendidas por dicha institución, el 60% fueron hombres⁵⁰. De igual modo, del total de participantes en mediaciones en conflictos colectivos de trabajo tan solo el 30% eran mujeres⁵¹.

Esta realidad no solo se debe a que las mujeres asumen menos riesgos y tienen menos tiempo, sino también a que reciben muy poca o ninguna capacitación en derechos. De este modo, la aparente actitud “pasiva” de las mujeres deriva principalmente de la falta de información y formación, así como de los roles tradicionales de género que estas asumen y que, a menudo, las empujan a tolerar la discriminación y, en muchas ocasiones, las deplorables condiciones laborales. A todo esto se suma la falta de recursos para obtener una buena asesoría legal y el largo tiempo que toma cualquier litigio, obstáculos ya mencionados que también desestimulan la reivindicación de derechos laborales⁵².

En este segundo apartado se puede afirmar, con respecto a los datos provenientes de sistemas de información nacionales, que se observa la dificultad y heterogeneidad que presentan los cinco países, en relación con la sistematización de información respecto a la discriminación y el acceso a la justicia

48 Oficina Nacional de Estadística. (2006). *Encuesta en Hogar*. Santo Domingo.

49 Proyecto Cumple y Gana. (2007). *Roles en Tensión: Madres y Trabajadoras en las Zonas Francas Dominicanas*. San José: FUNPADEM.

50 De 357 415 personas atendidas, 216 901 fueron hombres y 140 514, mujeres. Fuente: Secretaría de Estado de Trabajo (2007). Cuadro 44, Boletín n.º 9, *Estadísticas Laborales*.

51 *Ídem*: Cuadro 35, Pag. 47.

52 Rodríguez, A. *Informe nacional de República Dominicana*. Pág. 12.

laboral experimentada por grupos específicos seleccionados para el presente estudio. Se visualiza una dificultad en la desagregación de la información, sobre todo para personas trabajadoras migrantes.

No obstante, los datos evidencian barreras importantes que presentan los grupos discriminados, como es el caso de la barrera geográfica y económica en los cuatro países, así como la barrera material, específicamente lingüística, para las poblaciones indígenas.

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

Históricamente, en Centroamérica pueden identificarse grupos de población que han sufrido discriminación, exclusión social, política y económica respecto del resto de la sociedad. Así, indígenas, mujeres, personas con discapacidad, personas migrantes, pueden identificarse como rostros de estos grupos discriminados.

Como se expuso en el primer capítulo, estos grupos se encuentran en desventaja debido a que no tienen igualdad de condiciones al momento de acceder a los sistemas de justicia. Esta realidad puede sugerir que una de las acciones de los Estados se oriente a corregir, o contribuir a disminuir, las desigualdades sociales por medio de medidas afirmativas, para así compensar la brecha de desigualdad.

A partir del análisis que se hace en este estudio, se identifica como un desafío central resolver la manera en que se van a brindar las condiciones adecuadas para que estos grupos vulnerables logren acceder a la justicia de forma real y oportuna. Justamente, es aquí donde las Oficinas Ombudsman, por su naturaleza estatal de control y mediación, por ser instancias democráticas que favorecen la inclusión de sectores tradicionalmente excluidos, por ser instancias sensibles a los problemas sociales, con poder de convocatoria, tienen un papel central y una misión fundamental. Estas características le permiten mediar como buen componedor entre las necesidades específicas que expresan estos grupos discriminados y el Estado, haciendo valer estas como reclamos legítimos ante el sector público⁵³.

Las Oficinas Ombudsman, a través de las acciones que llevan a cabo, pueden contribuir a lograr un mayor acceso a la justicia laboral de grupos en condición de vulnerabilidad y, por medio de ello, a favorecer mayores niveles de cohesión social, haciendo accesible la justicia, pilar básico de la vida democrática.

Para poder comprender sus principales acciones y procesos, en primera instancia es pertinente señalar, de manera breve, el contexto en el que son creadas. Las Instituciones Ombudsman de Guatemala, El Salvador y Honduras fueron creadas en el contexto de la guerra y posguerra que tuvo lugar en Centroamérica, principalmente a lo largo de la década de los años ochenta. La creación de estas instituciones, sin duda, se convirtió en un factor que apoyó los procesos de transición hacia la democracia y la consolidación de la paz en la región. Asimismo, por su naturaleza, estas instituciones pronto comenzaron a convertirse en referentes -junto a otras organizaciones- que posicionaron en la agenda pública los intereses de grupos en condición de vulnerabilidad, marcados por la odiosa realidad de desigualdad.

En Guatemala la Procuraduría de Derechos Humanos fue creada en 1985. El surgimiento de esta Oficina habría que entenderlo vinculado a las transformaciones políticas e institucionales de aquel país, las cuales se orientaban a la construcción de una cultura democrática. Justamente, en el año 1985, no solo se creó la Procuraduría de los Derechos Humanos, sino también se aprobaba la Constitución Política de la República. En medio de tales transformaciones, algunos verían en la figura del Procurador de los Derechos Humanos la imagen de un “todo poderoso”, que debía resolver los problemas que acompañaban las transformaciones sociopolíticas que ocurrían⁵⁴. El final de la década de los 70 e inicios de la década

53 Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2006). *Acceso a la justicia de los pueblos indígenas*. San José: IIDH.

54 Hegel, A. *Informe nacional de Guatemala*. Pág. 16.

de los 80 había marcado en Guatemala un período de violencia sistemática en contra de la población indígena y de algunos sectores sociales (sindicalistas, estudiantes universitarios, líderes comunitarios y miembros de partidos políticos de izquierda). En este marco, las violaciones a los derechos humanos no solo eran comunes sino, con frecuencia, en extremo indiscriminadas, alcanzando a mujeres, niños, niñas y ancianos. Este marco de violencia y de necesidad de transitar hacia un esquema democrático hacía no solo necesario, sino urgente, la figura de un magistrado de conciencia.

Fue de esta forma que en las atribuciones del Procurador de los Derechos Humanos se incorporaron algunas funciones que no desempeñan otros Ombudsman en la región, pero que en Guatemala eran necesarias, de acuerdo con el contexto social y político de aquellos años. Las labores llevadas a cabo en el transcurso de los años dieron como resultado que la Procuraduría de los Derechos Humanos fuera penetrando en la conciencia de la ciudadanía y, a la vez, se fuera identificando a la institución como una instancia a la que las personas podían recurrir ante los vacíos que presentaban las otras instituciones del Estado. Hoy, la Procuraduría de los Derechos Humanos ha llegado a convertirse en una de las instituciones del Estado que goza de mayor confianza por parte de la población.

Es importante recalcar que Guatemala se convirtió en el primer país de América Latina en otorgarle rango constitucional al Procurador de los Derechos Humanos. Este mismo rango ha sido dado ya a las Oficinas de El Salvador y Honduras, aunque no es el caso aun de Costa Rica.

La Defensoría de los Habitantes de Costa Rica fue creada mediante la Ley n.º 7319, el 17 de noviembre de 1992, con el mandato legal de proteger los derechos e intereses de las personas habitantes del país y de velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho (Artículo 1). Esta labor la lleva a cabo junto con la Contraloría General de la República, como auxiliar de la Asamblea Legislativa en las tareas de control que ejerce este poder público. Con este cometido, la Defensoría se propuso, desde un inicio, ser una institución modelo en el sector público, para brindar un servicio ágil, efectivo y eficiente en aras de la protección de los derechos e intereses de las personas habitantes, y con esta misión abrió sus puertas el primero de octubre de 1993.

Es importante destacar la autonomía con la cual las Oficinas Ombudsman están llamadas a actuar. Así, al analizar de forma comparativa las atribuciones de las Oficinas Ombudsman, se aprecia que estas no se encuentran sujetas a mandato imperativo alguno, es decir no reciben instrucción de ninguna autoridad. Desempeñan sus funciones con plena autonomía, puesto que su objetivo es la defensa de los derechos fundamentales de la persona y el fortalecimiento de un Estado de derecho. Una característica de su independencia es que el Ombudsman puede intervenir de oficio o a petición de parte en aquellos casos originados por abuso de poder, arbitrariedad, error de derecho, negligencia, omisión e incumplimiento de sentencias judiciales por parte de cualquier autoridad nacional que represente al Estado. En el cuadro siguiente puede verse la regulación referida a su independencia.

Cuadro 7
Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras: regulación referente a la independencia de las Oficinas Ombudsman

País	Regulación referente a independencia
Costa Rica	Adscrita al Poder Legislativo, pero desempeña funciones con independencia funcional, administrativa y de criterio (Art. 2 de la Ley).
El Salvador	Es parte del Ministerio Público, con carácter independiente, solo sometido a la Constitución y a las leyes (Artículos 2 y 4 de la Ley). No puede ser coartado por ninguna autoridad (Art. 10 de la Ley). Autonomía en la administración de patrimonio (Art. 23 de la Ley).
Guatemala	No supeditado a organismo, institución o funcionario alguno. Actúa con absoluta independencia (Art. 8 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos).
Honduras	Independencia funcional, administrativa y técnica (Art. 8 de la Ley). Plena autonomía (Art. 10 de la Ley). Independencia para determinar cuáles personas necesitan protección (Art. 22 de la Ley).

Fuente: Sistema Integrado de Información y Comunicación para las Oficinas Ombudsman en América Latina y el Caribe, administrado por el IIDH.

Las cuatro Oficinas Ombudsman mencionadas en el cuadro han tenido un proceso de maduración que ha permitido a las personas habitantes de esos países tener confianza en ellas, debido a que son instituciones que tienen como mandato acompañar a quienes se encuentran en situación de desventaja. A pesar de que esta función también es realizada por organizaciones de la sociedad civil, debe resaltarse la importancia de estas Oficinas, por cuanto sus fines se orientan a la prevención, promoción y protección de los derechos humanos, entendiendo que la promoción de la labor divulgativa (*outreach*) se ve complementada con una labor destinada al desarrollo evolutivo y prospectivo de los derechos humanos⁵⁵. En las líneas siguientes se expondrán las principales acciones y procesos que han desarrollado estas Oficinas.

1. Principales acciones y procesos desarrollados por las Oficinas Ombudsman

Las Instituciones Ombudsman de Honduras, El Salvador, Costa Rica y Guatemala han evolucionado a lo largo de los años. Los cambios, a su vez, toman en cuenta las transformaciones socioeconómicas y políticas que han tenido lugar en la región, intentando desde cada Oficina responder a los retos que se desprenden de aquellas transformaciones.

Honduras

El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos hondureño inició, en 2002, un proceso de transformación desde la lógica del *nuevo paradigma*⁵⁶, a través de la realización de diversas jornadas de reflexión y toma de decisiones, las cuales culminaron con la adopción consensuada de un conjunto

55 Urquilla, C. *Informe nacional de El Salvador*. Pág. 30.

56 Un cambio de paradigma supone un modo nítidamente nuevo de enfocar los antiguos problemas; se habla de paradigmas educacionales, paradigmas de planificación, cambio de paradigma en la medicina, y así en otros campos.

de principios, valores y métodos de acción, así como de acuerdos concretos acerca de procedimientos que actualmente orientan el desempeño institucional en materia de atención de quejas por violaciones a los derechos humanos.

Este proceso ha generado cambios profundos en la institución, especialmente el cambio de actitud del personal. Esto, de acuerdo con la información disponible, repercute en una mayor eficiencia y organización de la institución, lo cual se traduce en ofrecer respuestas renovadas a las exigencias actuales de la población hondureña, garantizar la restitución más inmediata posible de los derechos conculcados a los peticionarios de cualquier sexo y condición social, y la procuración de justicia tanto para las víctimas como para sus familiares, aun cuando la violación haya causado los efectos más indeseables.

Con el propósito de potenciar el trabajo realizado desde esa nueva óptica de atención y servicio, la institución elaboró el Plan Estratégico del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), instrumento que, como tal, guía las acciones previstas para el periodo 2006-2010. Para la realización de este plan, el CONADEH efectuó un diagnóstico situacional en las diversas áreas de trabajo, programas especiales y temáticas específicas abordadas a nivel nacional, lo cual sirvió de referente para identificar las fortalezas y debilidades de la institución en los diversos campos.

De esta manera, el CONADEH cuenta con una planificación estratégica que dirige su accionar en cuatro áreas de trabajo fundamentales: 1) Área de quejas. 2) Área de participación ciudadana y redes. 3) Área de educación y comunicación. 4) Área de gestión institucional. Simultáneamente, esta institución aborda la problemática de derechos humanos de la mujer, niñez, adolescencia, personas viviendo con discapacidad y con VIH/Sida, a través de programas especializados de los cuales se derivan políticas y lineamientos a nivel operativo. A partir de lo anterior, y dada la ausencia de una unidad especializada en el área laboral, podría valorarse la pertinencia de crear tal unidad como parte de una estrategia institucional para atender los casos laborales. Lo anterior tiene como base el constatar que de las cuatro áreas mencionadas ninguna atiende específicamente los casos laborales y estos son tratados de manera transversal, algo que se podría visualizar como una barrera importante para el acceso a la justicia laboral.

Los procesos desarrollados por las áreas mencionadas demuestran el fortalecimiento y el progreso de la institución. En términos operativos, se ha creado la figura del Comisionado Municipal, así como la implementación de la figura de Comisiones Ciudadanas de Transparencia. Esta instancia tiene como objetivo velar por la implementación de una administración sana, moderna y orientada por principios, así como el manejo honesto de los fondos y bienes municipales y de las instituciones y organizaciones de interés público, con jurisdicción en el municipio; además de promover la formulación y establecimiento de un sistema municipal de transparencia (rendición de cuentas).

Durante el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008, el CONADEH realizó un total de 201 auditorías sociales en diversos municipios del país, orientadas a proyectos de agua, matrícula gratuita, fondos de la Estrategia de Reducción de Pobreza, cajas rurales, proyectos de pavimentación, puentes vehiculares y permisos de urbanización, entre otros. A través del área de gestión institucional, el CONADEH ha fortalecido continuamente los procesos de formación para el personal, los sistemas administrativos y contables, y actualiza periódicamente la normativa interna. Buena parte de su gestión se orienta a brindar un eficiente apoyo administrativo-logístico a las operaciones de ejecución institucional, tanto de la oficina central como de las delegaciones regionales y departamentales. En el año 2008, la institución logró fortalecer los procesos administrativos y contables del CONADEH, con base en las recomendaciones de control interno formuladas por las auditorías externas realizadas

a proyectos específicos. No obstante, no se visualiza el esfuerzo específico de promover e identificar el derecho de acceso a la justicia.

Cabe señalar que la Oficina Ombudsman hondureña se ha preocupado por las personas con discapacidad, participando en el Consejo Consultivo de Apoyo a la Dirección General de las Personas con Discapacidad. Este ha realizado un trabajo encaminado a asegurar recursos humanos, logísticos y económicos provenientes de lo que actualmente es la Dirección General de Desarrollo de las Personas con Discapacidad, adscrita a la Secretaría de Gobernación y Justicia. Asimismo, el Consejo ha brindado el apoyo técnico profesional para la revisión y elaboración del Reglamento de la Ley de Equidad y Desarrollo de las Personas con Discapacidad y para la elaboración del plan estratégico. Esta institución organizó y desarrolló el Segundo Congreso Latinoamericano de Inclusión. También elaboró, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil del sector de discapacidad, la versión amigable de la Ley de Equidad y Desarrollo de las Personas con Discapacidad.

La Oficina Ombudsman hondureña realizó una primera aproximación para abordar el estigma y la discriminación por efecto del Sida en Honduras, en el marco del proyecto centroamericano “Promoción de una mayor conciencia sobre infecciones de transmisión sexual, VIH/Sida, salud y derechos sexuales y reproductivos entre tomadores de decisión, incluyendo parlamentarios en Centroamérica”. Este proyecto regional fue promovido desde el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH), con el apoyo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). En ese marco, se fortaleció la capacidad institucional para hacer frente a la problemática de estigma y discriminación, para lo cual se brindó capacitación en procedimientos de defensa y tutela de derechos humanos aplicados en el sector público, técnicas de educación participativa para la promoción y educación en VIH-Sida, y situación de la legislación hondureña en este campo.

En este proceso fueron capacitados 26 investigadores del Área de queja y 16 Delegados regionales y departamentales. Simultáneamente, se ofreció capacitación en el tema de legislación y derechos humanos a grupos de autoapoyo, promotores y defensores de derechos humanos, miembros de cinco capítulos del Foro nacional de Sida, filiales de la Asociación Nacional de Personas Viviendo con VIH/Sida (ASONAPSIDA) y comunidad gay, entre otros grupos de interés. Estas intervenciones constituyeron el inicio de un proceso de institucionalización del tema en la agenda del CONADEH. La participación del CONADEH en el marco del proyecto de Fondo Global ha perseguido el objetivo de disminuir el estigma y la discriminación hacia las personas con el VIH-Sida, a través de la promoción y defensa de los derechos humanos en 39 municipios del país⁵⁷.

Costa Rica

La Defensoría de los Habitantes de Costa Rica es una instancia de control de legalidad y justicia. Esto es un rasgo fundamental, pues su labor no garantiza en sí misma el acceso de grupos en condición de vulnerabilidad a la justicia laboral, sino que audita a las instancias que tienen la competencia de asegurar tal acceso.

⁵⁷ El convenio de cooperación Honduras-Fondo Global ha considerado, desde sus inicios, las intervenciones en los 39 municipios más vulnerables hacia el VIH-Sida, ubicados en su mayoría en el corredor de desarrollo que comprende: San Rosa de Aguán, Santa Fe, Trujillo, Limón, Tocoa, San Pedro Sula, Puerto Cortés, La Lima, Potrerillos, Choloma, Villanueva, Tela, La Ceiba, La Masica, Santa Bárbara, las Vegas, El Progreso, Santa Rita, Yoro, Santa Rosa de Copán, Nueva Arcadia, Dulce Nombre, San Juan de Opoa, San Nicolás, Comayagua, Siguatepeque, Lejamaní, Distrito Central, Valle de Ángeles, Ocotepeque, Sinuapa, San Lorenzo, Amapala, Roatán, La Esperanza, Choluteca, El Paraíso, Candelaria y la Paz.

Es importante señalar que, en los últimos años, la Defensoría de los Habitantes ha realizado esfuerzos en el mejoramiento institucional. Se ha concentrado en la *desformalización*⁵⁸ y la descentralización de sus servicios.

En este proceso de *desformalización* de la estructura interna de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, el 9 de enero de 2009 se creó la Dirección de Asuntos Laborales⁵⁹. A esta Dirección le corresponde dar seguimiento al compromiso de la Defensoría de los Habitantes de ejercer el control de legalidad en el cumplimiento de los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asimismo, investigar y verificar las denuncias por incumplimiento de los contratos colectivos de trabajo; intervención en los conflictos colectivos de trabajo y en la violación del régimen laboral de excepción de los funcionarios policiales; despidos ilegales o violación a normas laborales en el sector público; discriminación en el ingreso, permanencia, trato y remuneración en el empleo; las omisiones en el control estatal ante despidos ilegales o violaciones a las normas laborales; anomalías en el trámite de reclutamiento, selección y nombramientos; actos ilícitos que afecten derechos laborales de los dirigentes, cancelación arbitraria de sindicatos o asociaciones de trabajo, y obstrucción a la actividad laboral o de asociación.

Con relación al sector privado, sus funciones se orientan, principalmente, a dar seguimiento a la persecución u hostigamiento laboral. Como se aprecia, las competencias en el tema del conflicto laboral de esta Dirección son sumamente amplias. La creación de esta Dirección especial se constituye en un valioso paso para dar seguimiento a casos laborales.

Ahora bien, un rasgo que caracteriza la gestión de la Defensoría de los Habitantes es el hecho de asumir un diseño interno para el conocimiento de las solicitudes de intervención, en razón de las especificidades, realidad, características y temáticas que demande aquella intervención. Este abordaje se presenta como una respuesta integral que atiende a la situación específica de quien demanda un servicio. Este hecho es relevante pues permite que la persona que se acerca a la institución pueda ser acompañada profesionalmente, sea desde la Defensoría de la Mujer, del área de Protección Especial o de la Dirección de Asuntos Laborales. Esta práctica, tendiente a eliminar la segmentación, se convierte en una fortaleza de esta institución, dado que permite a la persona demandante del servicio vincular el incumplimiento de la legislación laboral con la condición particular en la que vive o de la que es parte.

En la práctica, puede decirse que los casos en materia laboral que llegan a la Defensoría de los Habitantes se encuentran diseminados en diversas áreas. Adicionalmente, el área de Admisibilidad también conoce casos de esta temática en la consulta, asesoría y atención inmediata.

El proceso de descentralización obedece a una intención manifiesta de democratizar el acceso, en forma ágil y expedita. Así, a partir del año 2002 la Defensoría de los Habitantes inició un proceso de regionalización que ya para el 2007 mostraba una mayor consolidación del acceso de la ciudadanía al reclamo de sus derechos. De esta forma, del total de solicitudes atendidas durante ese año (14 397), el 60% fueron registradas en la sede central en San José, y el restante 40% correspondió a la labor de las sedes regionales. En el 2008, de las 17 539 solicitudes registradas, poco más de la mitad, un 53%, se recibieron en la sede central en San José, y el restante 47% en las sedes regionales, en primer lugar en la oficina regional Chorotega (14,21%), en segundo lugar en la oficina regional Brunca (9,57%),

58 Término que da cuenta de la eliminación de procesos escritos y formalistas en la tramitación de la ley, que deriva de la Ley n.º 7319, en cuanto a concluir la investigación en el plazo de dos meses, garantizando el principio de celeridad.

59 Acuerdo n.º 0000-1429. Publicado en la Gaceta n.º 24, del 4 de febrero de 2009.

y en tercer lugar en la oficina regional Huetar Norte (8,83%). Vale la pena acotar que cuando el caso lo requiera para su resolución, se coordina con la sede central.

Estas cifras permiten visualizar la importante labor realizada por esta institución en aras de descentralizar sus labores, ya que muchas de las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad se ubican en las zonas periféricas del país.

Finalmente, hay que apuntar que la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica muestra una serie de fortalezas relacionadas con la descentralización, la reducción de la burocracia, la legitimidad en el control y justicia, así como en la intervención en razón de las especificidades y temática, según sea el caso. Estas fortalezas son complementadas con mecanismos ágiles de escucha y de articulación con las voces de las personas habitantes.

Guatemala

La Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala ha desarrollado acciones en el campo de asesorías jurídicas, en el Departamento de Mediación y Resolución de Conflictos e Incidencia en Políticas Públicas. A través de esta instancia, el Procurador de los Derechos Humanos ha impulsado la participación de la sociedad en la formulación de políticas públicas, así como la prevención, mediación y resolución de conflictos, monitoreando el comportamiento de la administración pública, con el objeto de asegurar el respeto y la vigencia de los derechos humanos.

La Procuraduría de Derechos Humanos cuenta con una Defensoría del Trabajador, como una unidad especializada para temas relacionados con los derechos laborales. Su accionar, de acuerdo con su mandato, se circunscribe al ámbito administrativo dentro del sector público. Ahora bien, la Defensoría del Trabajador no se ha limitado a supervisar que la Inspección General de Trabajo cumpla con su función adecuadamente. Como instancia administrativa correspondiente, ha intentado ir más allá. En sus labores ha ampliado el espectro de sus funciones, de conformidad con las necesidades y las exigencias de la población, que trascienden la esfera puramente administrativa dentro del sector público guatemalteco. En ocasiones, la Defensoría del Trabajador ha apoyado a personas pertenecientes a grupos discriminados, quienes no poseen los recursos económicos para pagar abogados, orientándolos para que realicen sus gestiones en los Bufetes Populares y en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, instancias que tienen como limitante la intervención solo en asuntos que no superen la cuantía de diez salarios mínimos.

El Salvador

La Oficina Ombudsman de El Salvador -la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)- ha facilitado la solución de importantes y valiosos procesos sociales que han tensionado el sistema político nacional, siendo de esta manera no solo un garante directo de los derechos humanos, sino un actor que contribuye al sostenimiento de la gobernabilidad. A diferencia de lo que puede suceder en otros países, las atribuciones de la PDDH no se limitan al comportamiento de los poderes políticos en materia de derechos humanos. También puede realizar una labor de supervisión del desempeño del poder judicial, lo que tiene una relevancia particular para la eliminación de las barreras en el acceso a la justicia de grupos vulnerables, precisamente porque, por regla general y condicionamiento estructural, ese tipo de violaciones a los derechos humanos solo pueden ser realizadas por las estructuras estatales.

Un particular puede generar discriminaciones o violaciones al derecho al trabajo o a los derechos en el trabajo, pero no puede hacerlo –normalmente– en el derecho de acceso a la justicia⁶⁰.

En el análisis de los informes de gestión de los últimos cinco años de la Oficina Ombudsman, no se encuentran reportes de atención de casos o situaciones en las que se aborden temas que coincidan con la eliminación de las barreras en el acceso a la justicia para los grupos vulnerables. Esto no significa que las temáticas laborales no formen parte de la preocupación de la PDDH. Al contrario, el tema laboral parece ser una preocupación central, expresada en el monitoreo del cumplimiento de los derechos laborales. Ahora bien, los problemas de acceso a la justicia laboral respecto de personas pertenecientes a grupos en condición de vulnerabilidad no adquieren una dimensión pública, por lo cual no son conocidos oficiosamente, y no han sido denunciados, probablemente, porque las víctimas de tales incumplimientos pueden no ser conscientes de que la situación que experimentan es un obstáculo que afecta el ejercicio de un derecho humano fundamental, como es el acceso a la justicia.

Este análisis apunta, en primera instancia, a que los grupos en condición de vulnerabilidad se encuentran invisibilizados, por lo que sus demandas no son conocidas públicamente. En segunda instancia, a que las barreras en el acceso a la justicia laboral no se encuentran debidamente identificadas. Justamente, la no identificación de las barreras existentes es un obstáculo que debe superarse.

En El Salvador ha adquirido una importancia y preocupación principal el tema del acceso al empleo. Tomando como punto de partida el hecho de que hay muchas personas demandantes de empleo, en no pocas ocasiones se aceptan condiciones laborales desventajosas. Esto condiciona que múltiples violaciones a derechos en el trabajo, que darían lugar a reclamaciones y que por tanto permitirían un mayor nivel de visibilidad de las barreras en el acceso a la justicia de los grupos vulnerables, no salgan a la luz⁶¹. La existencia de una enorme necesidad de empleo conlleva a que las personas que conforman los grupos en condición de vulnerabilidad toleren o no denuncien, ni en sede administrativa ni en sede judicial, las afectaciones a sus derechos laborales.

República Dominicana

A pesar de que en este país todavía no se ha implementado la figura de Defensor del Pueblo, la investigación nacional de República Dominicana propuso algunas competencias que debería tener, en el futuro, la Oficina Ombudsman en este país.

En el caso puntual del papel que podría desempeñar el Defensor en la protección y garantía de derechos laborales y el acceso a la justicia laboral de grupos discriminados, es necesario aclarar que las relaciones laborales constituyen “cuestiones de carácter jurídico-privado”, en las que en principio no interviene la administración pública⁶². Es por esto que se trata de una materia en la que el Defensor del Pueblo no tiene facultad para intervenir directamente. No obstante, de acuerdo con las prerrogativas que podría tener, sí podrá fiscalizar el buen funcionamiento de los órganos públicos que tengan competencia en materia laboral, para asegurar que sus actuaciones respeten los derechos fundamentales de las personas trabajadoras.

En este sentido, una vez puesta en funcionamiento, la Oficina del Defensor del Pueblo deberá tutelar tanto el desempeño de la Secretaría de Estado de Trabajo, como el de otras instituciones u

60 Urquilla, C. *Informe nacional de El Salvador*. Pág. 32.

61 Urquilla, C. *Informe nacional de El Salvador*. Pág. 33.

62 Defensor del Pueblo de España. (2088). *Informe Anual*. Madrid. Disponible en: <http://www.defensordelpueblo.es/index.asp?destino=informes1.asp>.

órganos más especializados que operan en el marco de grupos discriminados, y cuyo trabajo, directa o indirectamente, se relaciona con el ámbito laboral y la protección de los derechos de estos grupos. Tal es el caso de la Secretaría de Estado de la Mujer, el Consejo Nacional de la Discapacidad (CONADIS), la Dirección General de Migración, la Secretaría de Estado de Salud y el Consejo Presidencial del Sida (COPRESIDA), entre otros.

En materia judicial, el hecho de que las actuaciones del Poder Judicial escapan a la competencia directa del Defensor del Pueblo no descarta el que -tal como han proclamado los miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman- dicho órgano supervise las “disfunciones del servicio público judicial como mediador y persuasor, para que los procesos se lleven a cabo sin dilaciones y con el cumplimiento oportuno de las leyes procedimentales”⁶³.

Desde la perspectiva del **análisis regional**, habrá que decir que, si bien no hay argumentos contundentes desarrollados por las investigaciones acerca de los obstáculos en el acceso a la justicia laboral, debe señalarse con claridad que la precariedad laboral en la que trabajan muchas personas en la región les lleva a minimizar -y asumir- los incumplimientos a la legislación laboral, como parte de la estrategia de sobrevivencia. En otras palabras, se asume como mejor situación tener empleo, aunque este incumpla con los derechos laborales inherentes a la persona. Asimismo, en este escenario puede ocurrir que amplios segmentos de población en condición de vulnerabilidad no visualicen y no tengan conciencia de la existencia de barreras que limitan el ejercicio del derecho a la justicia laboral. Visto el escenario de acción de las Oficinas Ombudsman, debe llamarse la atención acerca del hecho de que algunas Oficinas de la región no parecen identificar claramente qué factores obstaculizan el pleno acceso a la justicia laboral, convirtiéndose este factor en un obstáculo en sí mismo.

2. Reporte de denuncias, casos atendidos y resoluciones en la materia

Las oficinas Ombudsman de Honduras, Guatemala, El Salvador y Costa Rica atienden diversos casos relacionados con grupos discriminados. A continuación, se sistematizan las denuncias, casos atendidos y las resoluciones dadas por dichas instituciones en relación con estos grupos. El abordaje realizado por estas Oficinas en cuanto al tema de la recepción de denuncias y casos ha sido diverso.

La Oficina del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos hondureño ha diseñado un mecanismo para la recepción de quejas. Este se hace a través de tres procedimientos:

- **Sistema de Quejas (SIQUEJAS)**, que cumple con cuatro objetivos principales: 1) Registro y administración de expedientes. 2) Funcionamiento a nivel nacional, con una consolidación en la oficina central. 3) Generación de estadísticas e informes automatizados y confiables. 4) Interacción con la página web del CONADEH.
- **Sistema de respuesta rápida**, que es una línea de teléfono gratuita (800-220-0007) y, desde un teléfono celular, la línea 220-76-48. Este servicio funciona en la oficina central del CONADEH las 24 horas de los 365 días del año, con personal debidamente capacitado para transferir la denuncia al personal competente del CONADEH.
- **Instalación de unidades móviles**. Consiste en que, con anticipación, se hace una campaña de promoción y difusión entre las comunidades de determinado municipio, haciéndoles saber que el personal de la delegación se hará presente en determinada fecha para recibir quejas,

63 Federación Iberoamericana del Ombudsman. *Declaración de Toledo*. 16 de abril de 1997. Numeral quinto, página 1.

o para que las personas que tienen casos pendientes se informen de los resultados de las investigaciones realizadas.

De su parte, la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica (DHR) se ha planteado un sistema de atención que rompe con la tramitología tradicional del sector público, basado en la celeridad y en la eficacia, y apoyado en lo que se denomina la *solicitud* y sus *formas de intervención*. Para iniciar el procedimiento, basta con una queja, un reclamo, una denuncia, una petición de orientación o asesoría, que puede ser planteada por una persona, grupo de personas o una organización de la sociedad civil, sobre un hecho o hechos que considera o consideran ha lesionado sus derechos, ya sea por una acción u omisión de parte del sector público.

Con respecto a las denominadas *formas de intervención* debe recordarse lo señalado: la DHR tiene un diseño interno para el conocimiento de las solicitudes de intervención, en razón de las especificidades y de la temática planteada. Ambos abordajes coexisten y responden al modelo de tutela del derecho internacional de los derechos humanos. Eso, como ha sido reconocido, es una fortaleza en la intervención que se lleva a cabo.

Asimismo, se desarrollan diversas estrategias que responden a investigaciones por denuncia, investigaciones de oficio, gestiones sumarias de defensa, orientación y asesoría en torno a gestiones que debe realizar la persona, audiencias públicas, acompañamiento y mediaciones. No obstante, toda solicitud presentada, sin importar el trámite que conlleve, implica una investigación institucional en procura de satisfacer la pretensión planteada. Esto ha permitido que el acceso a la institución sea más eficiente en el ámbito de la admisibilidad de casos. Este sistema comporta un alto nivel de respuesta, y brinda un servicio ágil, oportuno y efectivo que ha redundado en que, para el año 2008, solo un 25% de las intervenciones atendidas se convirtieron en investigaciones, por corresponder a denuncias que ameritaron un abordaje más profundo en relación con el hecho denunciado. Tal forma de intervención implica un proceso de estudio y recopilación de pruebas⁶⁴.

Esto le ha permitido a la institución dotarse de un sistema de atención a las solicitudes de intervención en forma expedita, las cuales pueden ser verbales, escritas por medio de fax o correos electrónicos, e incluso telefónicas. Ello ha facilitado un proceso de registro, numerando, valorando y dictaminando su admisibilidad o inadmisibilidad, y ha permitido, entonces, actuar según las diversas formas de intervención y dirimir asuntos en el mismo acto de la admisibilidad.

La dinámica institucional de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica tiene procedimientos establecidos para la admisibilidad de asuntos violatorios, contenidos en su ley y su reglamento, así como en manuales de las áreas de trabajo, y cuenta con una Dirección de Asuntos Laborales, como se ha indicado. Es importante rescatar que la Oficina Ombudsman costarricense, en su estrategia de trabajo y en su práctica cotidiana, está apostando por la atención y el seguimiento de los casos en su especificidad, tema que ya ha sido señalado. Justamente por ello, los temas laborales pueden ser abordados desde la Oficina de la Mujer, el área de Protección Especial o la Defensoría Laboral. Esto, lejos de ser una limitante, se convierte en una fortaleza y oportunidad para transversalizar el tema de acceso a la justicia laboral.

Con respecto a la Dirección de Asuntos Laborales, esta ha recibido, desde su creación, 61 casos referentes a violación de derechos laborales⁶⁵. Estos, en relación con la cantidad total de denuncias recibidas durante el período 2008-2009, constituyen una láguida suma, por cuanto para ese período el

64 Ramírez, A. L. *Informe nacional de Costa Rica*. Pág. 101.

65 Cuarto Observatorio de Derechos Humanos. *Informe Anual de Labores 2008-2009*.

total de denuncias, sin distingo de derechos violados, alcanzó la cantidad de 17 539. Ello, en términos porcentuales de los casos conocidos por la Dirección, significa un 0,34%. De estos casos, no todos se refieren al problema de la accesibilidad a la justicia laboral de grupos discriminados. Los casos que ha atendido la oficina Ombudsman costarricense se pueden sistematizar en:

- Problemas administrativos en el Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública, particularmente en relación con irregularidades en el nombramiento de docentes, asignación de horas lectivas, falta de respuesta a traslados. No obstante, se señala que desde el 2004 se ha informado a la Asamblea Legislativa acerca de estas irregularidades, sin que se hayan resuelto.
- Irregularidades en el otorgamiento, pago y revaloración de las pensiones de los diferentes Regímenes de Pensiones por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este mismo problema se presenta en la Dirección Nacional de Pensiones, en cuanto a la lentitud en los trámites. Se señalan, además, las limitaciones en el acceso a la justicia laboral de las personas que tienen que acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda del Poder Judicial, ya que aunque podrían encontrar respuesta, requieren pagar los servicios de un abogado para demandar la defensa de sus derechos, y generalmente no cuentan con los recursos económicos para hacerlo.
- Hostigamiento laboral en el sector público. Al respecto, se atienden cinco casos, que van en aumento según se señala, sin indicarse a qué se debe y desde cuándo se da. Adicionalmente, se señala como principal problema, en relación con el hostigamiento: “...que en la mayoría de las instituciones del sector público no se cuenta con reglamentos específicos para sancionar el hostigamiento laboral y en muchos casos cuando se produce...en las dependencias estatales se tiende a disimular por lo que las víctimas de hostigamiento laboral se encuentran en total estado de indefensión...”⁶⁶. Este criterio es discutible, ya que no compete a las instituciones públicas reglamentar la violación de un derecho, es competencia del legislador formular la ley pertinente, tal y como se hizo con la Ley 7476 contra Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia.
- Persecución sindical. Se mencionan cinco denuncias en el sector público, concretamente en el Instituto Nacional de Seguros, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Ministerio de Educación Pública, las que actualmente están en estudio, a fin de determinar si se ha violado algún derecho fundamental.

La Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala (PDH) también atiende casos laborales, a través de la Defensoría del Trabajador. Entre ellos, ha recibido y apoyado amparos de personas con discapacidad, así como amparos de mujeres que han recibido un trato discriminatorio en el ámbito laboral. A través de esta Defensoría especializada, la PDH logró hacer efectivas varias reinstalaciones de personas trabajadoras despedidas ilegalmente, al estar protegidas por disposiciones establecidas en el Código de Trabajo, tales como la inamovilidad por embarazo y la prohibición de dar por terminado un contrato de trabajo con ocasión de la existencia de un conflicto colectivo económico- social, garantizada en el artículo 380 del Código de Trabajo. Adicionalmente, los Convenios 3 y 103 de la OIT, prevén prestaciones de seguridad social y asistencia médica.

Por derecho de licencia por maternidad fue ordenada la reinstalación de una trabajadora y esta fue acatada por su empleador, habiéndose conciliado dentro de la audiencia del Juicio Ordinario Laboral,

66 Ídem, pág. 354.

y casi al momento de su retorno a labores empezó a gozar de su descanso prenatal. El empleador acató el fallo judicial y atendió las solicitudes que se le formularon en torno a proporcionar el certificado de trabajo para el trámite de su descanso prenatal.

El 9 de febrero de 2006, la Defensoría de los Derechos del Trabajador de la PDH interpuso ante el Juez de Paz del municipio de Santa Catarina Pinula (área metropolitana del departamento de Guatemala) una exhibición personal a favor de trabajadores de la Maquila Mirim S.A., ante la denuncia de que fueron retenidos en el interior de la fábrica; la PDH había solicitado que estuvieran presentes los inspectores de trabajo de la Inspección General de Trabajo. Finalmente, a los sindicados se les encarceló únicamente y se les dejó libres bajo fianza, después de haber dictado auto de procesamiento. Es la primera vez, de acuerdo con los registros, que se ordena la aprehensión de un patrono por violentar los derechos humanos de las personas trabajadoras.

Se visualiza que la mayoría de los casos atendidos por la PDH, referidos al ámbito laboral, son de mujeres, personas con discapacidad e indígenas; no se reportan casos de discriminación de migrantes y grupos con VIH/Sida. Ahora bien, lo anterior no debe interpretarse como ausencia de incumplimientos a la legislación laboral. Es altamente probable que al respecto exista un subregistro. Es importante mencionar que la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala ha dado relevancia al tema de las personas migrantes y al de las personas con VIH/Sida pues existe, dentro de la institución, una Defensoría para Migrantes y una unidad que se dedica exclusivamente a apoyar a personas con dicha enfermedad.

En cuanto a las cifras de casos atendidos por esta Oficina, el informe nacional señala que en el año 2008 se registraron un total de 17 539 solicitudes de intervención. De estas, 10 662 (60,8%) correspondieron al sector público y 6877 (39,2%) al sector privado, por lo que las solicitudes de intervención crecieron un 22% con respecto al año 2007. De las solicitudes correspondientes al sector público, la mayoría (36,8%) fueron atendidas y resueltas en el proceso de admisión. El 15,8% de las solicitudes se convirtieron en investigaciones que requirieron un proceso de estudio y recopilación de pruebas e informes, a fin de esclarecer el asunto planteado.

En Honduras la cantidad de casos y denuncias expuestas en relación con grupos discriminados y acceso a la justicia laboral es escasa. Los casos que han sido presentados permiten visualizar -a través de entrevistas y acompañamiento- situaciones de mujeres hostigadas psicológicamente en el trabajo. Del total de los casos recibidos (9535) se concluyeron 7140 casos, equivalentes a un 75% y, de este porcentaje, un 67% correspondió a restitución de derechos y un 8% al cierre por otros motivos. En contraposición, quedaron 2395 casos sin concluir, equivalente a un 25%.

La Oficina Ombudsman de El Salvador no reporta denuncias, casos atendidos ni resoluciones en relación con la existencia de barreras en el acceso a la justicia laboral de personas pertenecientes a grupos en condición de vulnerabilidad⁶⁷. Como ha sido mencionado, esto puede tener su origen en la dificultad de identificar las barreras u obstáculos en el acceso a la justicia laboral. La situación señalada por la Oficina Ombudsman de El Salvador también puede estar relacionada con la ausencia de una unidad especializada que visibilice los casos que pueden llegar hasta las oficinas, los cuales -evidentemente- existen, pero a la fecha no parecen quedar registrados. No debe perderse de vista que este país tiene una dinámica social en la cual hay exceso de mano de obra, y muchas personas no denuncian las violaciones a sus derechos laborales por miedo a perder su empleo.

Cuando los obstáculos en torno al acceso a la justicia laboral no se identifican y caracterizan, pueden desarrollarse -por parte de las instituciones relacionadas con el tema- acciones que no los

⁶⁷ Urquilla, C. *Informe nacional de El Salvador*. Pág. 33.

asuman, pero que realmente existen y entorpecen tal acceso. Esta situación, que se minimiza al no reconocer los obstáculos, puede ser “un freno cultural” en el imaginario de los operadores de justicia y en aquellos que proveen asistencia letrada en materia laboral.

3. Capacidades técnicas de las Oficinas Ombudsman en la eliminación de las barreras en el acceso a la justicia laboral de grupos discriminados

En Honduras, Costa Rica y Guatemala se observa que una de las principales fortalezas son sus capacidades técnicas y sus estructuras administrativas. La creación de diversos departamentos especializados, así como la expansión de sus servicios a casi todo el país, pueden promover un mejor acceso a la justicia laboral de grupos discriminados. En el caso de El Salvador se resalta su fuerza persuasiva para realizar los cambios necesarios. A continuación se explica con mayor detalle.

La Oficina Ombudsman de Costa Rica cuenta con una estructura institucional consolidada y de un andamiaje jurídico amplio. Su ley constitutiva y reglamento le permiten ejercer su función de control de legalidad y justicia. Sumado a ello, se observa que, después de quince años de existencia, ha logrado establecer estrategias integrales de intervención a partir de las necesidades específicas y temáticas de las personas habitantes del país.

Son destacables los esfuerzos por reducir la burocracia en la institución, así como implementar sistemas de recepción, análisis y resolución de los casos sometidos a su conocimiento, los que han incidido en su pronta respuesta y resolución. Asimismo, se facilitan los procedimientos de recolección, evaluación y escogencia de pruebas y delimitación del resguardo al debido proceso, entre otros.

Cobra aun mayor importancia el esfuerzo por democratizar el acceso de la ciudadanía a los servicios institucionales, acción que se observa a partir del proceso de regionalización. Lo anterior permite demostrar que la paridad de acceso resulta hoy una realidad en proceso para el resto de la población que se ubica en regiones fuera del Gran Área Metropolitana. No se puede dejar de mencionar que la Defensoría de los Habitantes de la República hace esfuerzos encomiables por revisar y redefinir los instrumentos estratégicos, en un accionar que no es nada sencillo, aun dentro de un espectro social de relativa calidad democrática como lo es la sociedad costarricense.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que la Defensoría de los Habitantes cuenta con fortalezas, no solo las que le brinda el entorno social, sino las que ha logrado avizorar y acuñar por todos estos años, a partir de la diaria tarea que ha venido realizando sin pausa. El organigrama institucional actual corresponde al aprendizaje cotidiano; las áreas de intervención y sus direcciones han sido establecidas en virtud, precisamente, de ese aprendizaje. Su ley constitutiva y su reglamento son las principales herramientas para proseguir con la tarea de redimensionar el quehacer institucional.

La realidad social ciudadana comporta un universo infinito de posibilidades, retos, situaciones, violaciones y reclamos, de ahí que la capacidad técnica de la institución no puede ceñirse a un modelo pétreo, rígido, inmutable, permanente. Un reto constante radica en entender que esa realidad requiere, por su especificidad, de un modelo institucional capaz de adecuarse y responder a los retos cotidianos. Esto permite adecuar las rutas necesarias hacia la eliminación de las barreras en el acceso a la justicia.

En el caso de Honduras, la Oficina Ombudsman reconoce que el tema de la eliminación de barreras en el acceso a la justicia laboral de grupos discriminados, así como otros temas de interés para estos sectores, en realidad no han sido específica y plenamente promovidos y desarrollados aun. A pesar de ello, la institución cuenta con algunas capacidades técnicas que se pudieran aprovechar para trabajar en la promoción del acceso a la justicia laboral. Una de las capacidades técnicas de mayor importancia

es el contar con el conocimiento y todo lo que se ha ganado en el territorio de los derechos humanos, desde el tiempo en que se creó la figura del Comisionado hasta la actualidad.

La experiencia en la recepción, sistematización, análisis y seguimiento de denuncias a violaciones a derechos humanos, en tanto metodología ya utilizada por esta Oficina, también puede ser otra capacidad técnica con la que se cuenta. Asimismo, la experiencia desarrollada con Oficinas móviles que llegan a distintos lugares del país no solo demuestra la disponibilidad de descentralizar los servicios, sino que, además, constituye un medio para acercar a las personas mecanismos de información, legítimamente constituidos, acerca de temas de derechos humanos.

De su parte, la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala funciona a través de su Dirección de Procuración, áreas específicas, su dirección de Asesoría Jurídica, así como las Defensorías como unidades especializadas. Además, cuenta con una estructura administrativa que proporciona el apoyo logístico, operativo, administrativo y financiero necesario para cumplir con sus funciones.

La Procuraduría está descentralizada a través de 21 Auxiliaturas departamentales (una por cada Departamento del país), siete Auxiliaturas municipales, 21 Auxiliaturas móviles (de las cuales quince están ubicadas en los municipios del departamento de Guatemala) y dos Auxiliaturas regionales.

Las personas presentan sus denuncias a través de la Auxiliatura más cercana al lugar en que viven, y posteriormente se da seguimiento a los casos que se presentan a través de dichas instancias. Cuando son casos muy específicos que no pueden resolverse en las Auxiliaturas, son trasladados a las Defensorías en la sede central, dependiendo de la violación específica de la que se trate. En los casos de acceso a la justicia laboral, se abre expediente y se les da el seguimiento correspondiente a través de áreas de derechos económicos y sociales, derechos específicos, unidad de seguimiento, unidad de mediación y de la Defensoría de los Trabajadores.

La importancia de las Auxiliaturas radica en que permiten acercar a la población a la Procuraduría de los Derechos Humanos, ya que de otra forma los pobladores tendrían que viajar a la ciudad capital para plantear sus denuncias. Las Auxiliaturas pueden adoptar las siguientes medidas, dependiendo del caso del que se trate: orientación, prevención, observación, operativos, acompañamientos o intervención inmediata. Como puede verse, tales Auxiliaturas muestran, a la vez, capacidades técnico-administrativas que pueden potenciarse.

La administración actual de la Oficina Ombudsman salvadoreña, tal como se mencionó, y según el informe nacional, cuenta con la suficiente fuerza persuasiva para promover los cambios necesarios a efectos de eliminar las barreras en el acceso a la justicia laboral. Ahora bien, el logro o ejercicio de estas habilidades políticas se encuentra determinado y condicionado a una habilidad técnica que debe ser sujeta de mayor fortalecimiento: el conocimiento técnico adecuado de las barreras en el acceso a la justicia laboral que enfrentan los grupos discriminados.

Desde la **perspectiva regional**, y de acuerdo con lo observado en cuanto a las principales capacidades técnicas de las Instituciones Ombudsman en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras, se desprenden las siguientes características:

- a. La descentralización de sus Oficinas y la posibilidad de establecer Oficinas móviles
- b. La posibilidad de que los casos en materia laboral puedan ser abordados desde una perspectiva interdisciplinaria, de acuerdo con las necesidades específicas y temáticas, como ocurre en Costa Rica
- c. Una estructura administrativa flexible

- d. Capacidad política para que sus observaciones y recomendaciones sean atendidas. Es decir, capacidad de negociación y mediación pedagógica
- e. Capacidad técnica en la recepción, sistematización y seguimiento de casos relacionados con los derechos humanos
- f. Área especializada en temas laborales

La primera característica permite que grupos en condiciones de vulnerabilidad que habitan en zonas alejadas tengan un acceso a estas instituciones. La segunda, permite atender las necesidades particulares a partir de la realidad específica que la persona vive. La tercera, se fundamenta en su capacidad de tener varios departamentos especializados en relación con los grupos discriminados, por ejemplo un departamento enfocado en mujeres, otro en asuntos laborales, migrantes, indígenas, etc. No obstante, cabe recordar que la mayoría de los casos que atienden estas instituciones, con respecto al acceso a la justicia laboral de los grupos desprotegidos, pueden ser transversales entre sí, debido a que los casos que se plantean a través de un departamento pueden tener relación directa con otros departamentos, como sucede claramente en Costa Rica.

Desde esta perspectiva, el acceso a la justicia laboral por parte de grupos discriminados, en la mayor parte de los casos, debe ser abordado en forma conjunta por dos o más departamentos, por tratarse de derechos específicos que afectan a dos o más grupos vulnerados en sus derechos laborales.

Es válido recordar que a pesar de que la buena capacidad política que tenga una Oficina Ombudsman es indispensable para su buen desempeño, también es necesario saber dirigir y fortalecer las capacidades técnicas, así como acompañar efectiva y eficientemente las demandas de la población.

A continuación, se presenta un cuadro que sintetiza las principales capacidades técnicas de las Oficinas Ombudsman de los países analizados en el presente estudio.

Cuadro 9
Oficinas Ombudsman de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras:
principales capacidades técnicas

País	Área especializada en derechos laborales	Oficinas descentralizadas	Oficinas móviles	Estructura administrativa flexible	Personal con capacidad de recibir, sistematizar y dar seguimiento a casos	Capacidad de negociación y mediación
Costa Rica	X	X		X	X	X
El Salvador				X		X
Guatemala	X	X		X		X
Honduras			X	X	X	

Fuente: elaboración propia a partir de la sistematización regional.

En el cuadro anterior se observa una capacidad técnica compartida por las cuatro Oficinas: la de poseer una estructura administrativa flexible. Esta es de suma importancia, ya que la flexibilidad permite contar con estructuras especiales para responder a coyunturas que puedan surgir en situaciones particulares. En el caso que nos ocupa, es relevante:

- Tener políticas institucionales de atención
- Identificar líneas de acción específicas
- Establecer protocolos de atención

Por consiguiente, esta flexibilidad administrativa permite que la Oficina Ombudsman se mude de acuerdo con las necesidades de la población. En este caso, modificar algunas de sus funciones o líneas de acción, con el fin de atender el derecho de acceso a la justicia.

Asimismo, se puede visualizar la clara descentralización que se han propuesto las cuatro instituciones Ombudsman, con el objetivo de ayudar a la eliminación de la barrera geográfica, con la que muchas veces se encuentran las personas en condición de vulnerabilidad.

Cabe destacar que la capacidad referente a poseer un personal con solvencia de receptar, sistematizar y dar seguimiento a casos, consiste en la posibilidad de:

- Establecer protocolos especializados
- Ofrecer directrices de acciones claras
- Agilizar los procesos para cada caso

Si bien se señala que las Oficinas Ombudsman de países como Costa Rica y Honduras cuentan con esa capacidad técnica, los informes nacionales señalan la necesidad de especializar aun más a los funcionarios que tramitan o reciben denuncias laborales. El caso de Costa Rica puede ilustrar esta solicitud ya que, a partir del diseño interno de atención, quienes receptan casos en materia laboral no son únicamente las personas funcionarias de la Defensoría Laboral, sino que también lo hacen la Defensoría de la Mujer y el área de Protección Especial, por tanto, fortalecer las capacidades en materia laboral para aquellos funcionarios es una tarea clave. Este requerimiento se extiende, en general, a los cuatro países analizados.

El cuadro nueve recoge también un aspecto que no debe perderse de vista: la capacidad de negociación política y gestión pedagógica. La primera se refiere a la posibilidad de generar acuerdos a partir de posiciones que puedan ser contradictorias. En el marco laboral, esto puede referirse a los conflictos en las relaciones obrero-patronales, como también a las diferencias entre autoridades públicas -como los Ministerios de Trabajo- y el sector privado, por ejemplo, en los casos de negociación de incrementos salariales.

La gestión pedagógica puede referirse a la acción educativa que, en sí misma, genera el desempeño de la Oficina Ombudsman. Por ejemplo, promoviendo el diálogo y el entendimiento, fomentando una cultura de paz. Más aun, promoviendo buenas prácticas que puedan ser replicadas.

4. Capacidades técnicas susceptibles de un mayor fortalecimiento en las Oficinas Ombudsman

En este apartado se identificarán las capacidades técnicas que requieren de un mayor fortalecimiento en cada una de las Oficinas Ombudsman de los países analizados. Se expondrá, de forma conjunta, aquellas que sean comunes y se distinguirán aquellas capacidades que sea necesario individualizar para cada Oficina.

La Oficina Ombudsman de Costa Rica cuenta con una ventaja sumamente importante para el pleno desarrollo de sus competencias: una sólida estructura institucional y jurídica. Ahora bien, ese entorno y ese amplio marco jurídico podrían ser sujetos de un mayor fortalecimiento, aunque ahondar en ello no es tema del presente estudio. Resulta suficiente, para este análisis, partir del hecho de que ese entorno influye y condiciona el desenvolvimiento de una compleja institución como es la Defensoría de los Habitantes.

Asimismo, es importante plantearse la interrogante acerca de cómo puede la institución obtener un mayor fortalecimiento. Cabe resaltar que la Defensoría de los Habitantes entiende la necesidad de fijarse tareas a partir de una estrategia de mediano y largo alcance, sobre la base de un diagnóstico que identifica la violación reiterada de ciertos derechos sustanciales de la población. Interesa no solo la forma correcta de establecer una visión estratégica, sino también los mecanismos cotidianos que posibilitan no perder la meta fijada, esto es, mayor precisión en cuanto a las categorías de los derechos laborales violentados, su registro, seguimiento y evaluación, entre otros. En este sentido, correspondería un fortalecimiento adecuado a la Dirección de Asuntos Laborales, la que en ese proceso de especialización debería contar, al menos, con un cuerpo interdisciplinario con capacidad de ubicar los parámetros de la investigación, dictamen y resolución. Específicamente, contar con un equipo asesor especializado en materia laboral (legislación nacional e internacional) que atienda las necesidades específicas de grupos en condición de vulnerabilidad.

Dado el diseño interno para el conocimiento de las solicitudes de intervención que tiene la DHR (en razón de las especificidades y naturaleza temática) se considera oportuno fortalecer la formación en materia laboral (legislación nacional e instrumentos internacionales) para los funcionarios de las Defensoría de la Mujer, Protección Especial y Admisibilidad, de forma que tengan mayores elementos de juicio al momento de atender los casos que reciben. Esta propuesta intenta respetar el modelo de gestión propio que tiene la Defensoría de los Habitantes, el cual se considera una fortaleza, como se ha señalado.

En el caso de Guatemala, en el año 2006 la Procuraduría de los Derechos Humanos impulsó un programa de fortalecimiento institucional, con el objeto de darle mayor impulso a las siguientes dependencias: la Unidad de Mecanismos e Instrumentos Internacionales, la Unidad de Asesores Jurídicos, la Unidad Científica de Investigación Social, la Coordinadora de Voluntariado, la Unidad de Seguimiento de los Acuerdos de Paz, la Unidad de Averiguaciones Especiales, la Unidad de Incidencia en Políticas Públicas, la Asesoría de Análisis Estratégico y la Coordinadora de Auxiliaturas.

No obstante lo anterior, se ha determinado que existen, actualmente, algunos aspectos institucionales puntuales que se hace necesario fortalecer y que están directamente relacionados con el tema de acceso a la justicia de grupos discriminados:

- Recurso humano: se hace necesario fortalecer con más personal algunas áreas como las defensorías. Desarrollar capacidades técnicas del personal, particularmente en materia laboral, profundizando sus conocimientos a efectos de potenciar cualitativamente sus intervenciones. Al respecto, conviene apoyar la profundización del conocimiento acerca del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de la Organización Internacional del Trabajo, para promover el reclamo en esta vía.
- Fortalecer, cualitativamente, la capacidad de promover y defender de manera integral los derechos humanos del trabajo, elaborando, validando, mejorando e institucionalizando indicadores que funcionen como instrumentos para mantener una supervisión permanente a la labor de la Inspección de Trabajo y los órganos jurisdiccionales en materia de trabajo.

- Fortalecer la promoción, desarrollo y consolidación del diálogo social, con énfasis en temas nacionales y estratégicos. Enfatizar en la búsqueda de coincidencias que permitan elaborar una agenda nacional y sentar las bases para formular propuestas concretas acerca de la problemática laboral del país.
- Contribuir y acompañar la iniciativa de la conformación de un Consejo Económico Social cuyo fin sea fortalecer, promover y desarrollar el diálogo social, con énfasis en temas nacionales y estratégicos.
- Apoyar la elaboración y reproducción de manuales relacionados con el contenido y la ruta a seguir para el reclamo de los derechos laborales, los cuales sirvan para asesorar y formar parte de campañas de sensibilización tendientes a que los grupos discriminados se apropien de contenidos centrales del derecho laboral.
- Impulsar una campaña de divulgación que contribuya a la promoción y respeto de los derechos laborales, haciendo énfasis en los grupos más vulnerables.
- Se debe apoyar a la institución del Procurador de los Derechos Humanos para la instalación y funcionamiento de un sistema de auditoría social y supervisión dirigido a hacer efectiva la fiscalización social, a fin de lograr el compromiso de los operadores de justicia laboral. La auditoría social debe centrarse en la eficacia, la eficiencia y la pronta administración de la justicia laboral, que responda a la equidad y transparencia en la ejecución, y que esté apegada a la idoneidad, capacidad y compromiso social en función del bien común.
- Sensibilizar y contribuir a abrir espacios que garanticen la regulación y la aplicación del derecho laboral en el marco de la globalización. Para ello se debe partir de la homologación de las condiciones de trabajo con los países con los cuales se asuman acuerdos comerciales, a fin de proteger y mejorar las condiciones laborales de la persona trabajadora guatemalteca, combatir el subempleo y abrir mayores oportunidades de trabajo.
- Fortalecer la Unidad de Asesores Jurídicos, con profesionales especializados en temas laborales.
- Fortalecer las capacidades técnicas, a través de talleres de capacitación especialmente dirigidos a la Unidad de Recepción de Denuncias, con el objeto de fortalecer cualitativamente la capacidad de atención a la población.
- Fortalecer la capacidad de incidencia en la Comisión de Trabajo del Congreso de la República.
- Fortalecer la relación con los bufetes populares o instancias que ofrecen patrocinio legal gratuito en materia laboral, a fin de buscar el consenso alrededor de promover la creación del Instituto de la Defensa Pública Laboral.
- Fortalecer la relación con las facultades de Derecho de las universidades del país, con el objeto de contribuir a que dichos entes tomen conciencia de su responsabilidad de fortalecer los contenidos académicos relacionados con el enfoque de los derechos humanos de las personas trabajadoras, promovido por la Organización Internacional del Trabajo y que constituye un enfoque especializado en la materia.
- Facilitar el intercambio de experiencias entre la Defensoría de los Derechos del Trabajador en Guatemala y la Dirección de Asuntos Laborales de la Defensoría de los Habitantes en Costa Rica, para retroalimentar los procesos de defensa de los derechos laborales en cada país.

En el caso de Honduras los temas de discriminación laboral y acceso a la justicia laboral de grupos vulnerables todavía no han sido desarrollados por el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Lo anterior no se debe a una debilidad institucional sino a que aun existen otras barreras en las que la Oficina del Comisionado está trabajando, y cuya resolución es fundamental para el desarrollo de temas como el acceso al trabajo de grupos vulnerables. En vista de lo anterior, y de manera propositiva, existen algunas capacidades técnicas que requieren de un mayor fortalecimiento en la Oficina Ombudsman (CONADEH) de Honduras:

- Potenciar las relaciones del CONADEH con las instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de reducir las barreras de los grupos discriminados al acceso de la justicia. Se puede apreciar la existencia de una coordinación débil entre las instituciones gubernamentales que tienen la responsabilidad de ejercer las acciones que por ley son de su competencia. En este sentido, cuando una persona que pertenece a un grupo vulnerable interpone una queja por motivos de discriminación laboral ante una oficina gubernamental que no es la Secretaría de Trabajo, esta se limita únicamente a remitir a la persona denunciante a dicha Secretaría. Al indagar acerca de si la institución realizaba algún seguimiento a esa denuncia o queja, la respuesta no fue positiva.
- Fortalecer las capacidades, competencias y especializaciones en materia laboral de los funcionarios que reciben denuncias. Asimismo, capacitar a funcionarios de la CONADEH respecto de los contenidos e instrumentos del Sistema Universal, del Sistema Interamericano y de la Organización Internacional del Trabajo, los cuales pueden ser utilizados en la búsqueda de mayor acceso a la justicia laboral.
- Promover la elaboración de un plan estratégico, de mediano y largo plazo, que permita dotar al Comisionado de una infraestructura normativa, presupuestaria y técnica para abordar la problemática de una manera integral. Como se ha mencionado, todavía la problemática de la discriminación laboral y el acceso a la justicia laboral no ha sido desarrollada en el plan estratégico de la institución. En el Plan estratégico 2006-2010 solamente se contempla el proyecto “El derecho humano a la garantía judicial de acceso a la justicia”, el cual tiene por objeto darle cumplimiento al artículo 42 de la Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, que preceptúa como obligación del Comisionado “...velar por el libre acceso de las personas ante los órganos jurisdiccionales y para que estos actúen con la debida diligencia y celeridad procesal”.

Estas capacidades que se han señalado, de acuerdo con el informe nacional que se tuvo como base, se pueden entender como las consecuencias de una estrategia institucional estructurada y con pautas a seguir definidas.

En el siguiente cuadro se visualizan las principales capacidades técnicas que necesitan fortalecimiento en las Oficinas Ombudsman de la región. El propósito es destacar, de forma comparativa, los elementos técnicos que pueden ser susceptibles de mejoramiento.

Cuadro 10
**Oficinas Ombudsman de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras:
capacidades técnicas susceptibles de ser fortalecidas**

País	Identificación de barreras de acceso a la justicia	Capacitación técnica y administrativa en el ámbito laboral	Creación de un área especializada de derecho laboral, como parte de una estrategia institucional conjunta	Estrategia interinstitucional	Capacidad pedagógica
Costa Rica		X		X	X
El Salvador	X	X	X		X
Guatemala	X	X		X	X
Honduras	X	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia a partir de la sistematización regional.

Como se mencionó, la no identificación de las barreras en el acceso a la justicia constituye una barrera en sí misma. Precisamente, esto puede sugerir que una tarea que podría llevarse a cabo al interior de cada Oficina Ombudsman es la de elaborar, a partir de cada situación nacional, una ruta crítica que establezca los obstáculos existentes para cada momento procesal, sean estos de naturaleza jurídica, institucional o cultural. La construcción de tal ruta crítica puede ser la base a partir de la cual se establezcan líneas de acción dentro de un plan institucional definido.

Los hallazgos presentados por los cuatro informes nacionales señalan la necesidad de capacitar a su recurso humano en el área laboral, tanto en lo referente a la legislación nacional e internacional competente como en la atención y seguimiento de estos casos laborales.

La creación -donde no exista- de un área especializada en el ámbito laboral puede fortalecer las capacidades de atención, intervención y seguimiento a los casos que se presentan. Una unidad como la que se plantea puede, asimismo, ejercer desde labores pedagógicas hasta la atención de casos. Se debe subrayar que aunque hay Oficinas Ombudsman que cuentan con unidades especializadas, estas pueden ser sujetas de mayor fortalecimiento, no solo en lo referente a aspectos materiales sino también en cuanto a las capacidades y habilidades técnicas.

Podría parecer contradictorio pero, de forma simultánea, deben fortalecerse las capacidades técnicas en materia laboral de otras unidades especializadas de las Oficinas Ombudsman, en relación con el conocimiento del marco procesal en materia laboral, de legislación y de instrumentos internacionales. De esta manera, el fortalecimiento de otras unidades puede ser una acción que complemente el trabajo que hacen las Defensorías especializadas en materia laboral.

Es importante destacar que lo que se persigue no es una especialización en un tema particular, porque se debe recordar que todos los derechos humanos se encuentran interrelacionados; lo que se pretende es el mejoramiento en la atención a violaciones a este derecho fundamental de acceso a la justicia laboral, así como prevenir dichas violaciones. Por tanto, esta propuesta debe ser parte de una estrategia institucional, en la que las diversas áreas tengan pautas claras que conlleven a una coherencia administrativa. Lo anterior se debe realizar con base en un plan a mediano y largo plazo, que tenga bien establecidas las pautas que seguirá cada institución.

La información presentada en los estudios nacionales sugiere que se necesita fortalecer estrategias de trabajo interinstitucional, que incluyan a otras instancias gubernamentales, universidades, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Es de sobra conocido que la cooperación y articulación de esfuerzos, a partir de temas comunes, permite potenciar el trabajo al evitar duplicidades, cubrir áreas que tradicionalmente no han sido atendidas, intercambiar recursos y socializar experiencias.

Por último, la capacidad técnica pedagógica es de suma importancia, debido a que cumple una función trascendental en el buen desarrollo y aplicación de los derechos humanos. Se debe fortalecer dicha capacidad para que estas instancias, que juegan un rol fundamental, puedan dar pautas a seguir, lineamientos y protocolos, entre otros, para la exigibilidad y ejecución del acceso a la justicia laboral por parte de todas las personas, pero, especialmente en el caso que nos ocupa, por parte de las personas en condición de vulnerabilidad.

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 notificados, 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 taquimecánografo. Para la fase de conciliación de los procesos laborales se requiere documentar el actuar del juez y las fórmulas ecuánimes 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, inmediación 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 laboralistas, jueces, fiscales, representantes de organizaciones de la sociedad civil, etc.

V. Anexo

Centroamérica: principales instrumentos internacionales referidos a la discriminación laboral

Fecha de la ratificación por país					
	El Salvador	República Dominicana	Guatemala	Costa Rica	Honduras
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	23 de noviembre de 1979	4 de enero de 1978	8 de agosto de 1988	11 de diciembre de 1968	18 de junio de 1980
Convención Interamericana contra la Discriminación de Discapacitados	15 de noviembre de 2001	28 de diciembre de 2006	8 de agosto de 2002	22 de noviembre de 1999	No está vigente
Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	14 diciembre de 2007	Firmado el 30 de marzo de 2007, aun no se ha ratificado	7 de abril de 2009	1 octubre de 2008	14 de abril de 2008
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	23 de noviembre de 1979	25 de mayo de 1983	30 de noviembre de 1982	5 de enero de 1967	02 de abril de 2002
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer	2 de junio de 1981	25 de junio de 1982	8 de julio de 1982	2 de octubre de 1984	10 de septiembre de 1980
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belem Do Para”	23 de agosto de 1995	01 de octubre de 1996	4 de abril de 1995	12 de julio de 1995	14 de junio de 1995
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	19 de febrero de 2003	No está vigente	7 de marzo de 2003	No está vigente	15 de marzo de 2005
C169 Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989	No está vigente	No está vigente	05 de junio de 1996	02 de abril de 1993	28 de marzo de 1995

VI. Bibliografía

- Agenda Política de Mujeres. (2003). *Informe sombra sobre la CEDAW*. San José.
- ASEPROLA. (2007). *Obstáculos a la Justicia Laboral en Centroamérica y el Caribe: Estudio de caso Costa Rica*. Costa Rica.
- Asociación Nacional de Empleados Públicos. (2006). *Declaración Final de la Primera Conferencia Nacional de Gays, Lesbianas, Bisexuales y Travestis de Costa Rica. Birri de Heredia, 30 de abril de 2006 en el marco de la Primera Conferencia Nacional GLBT*. Costa Rica.
- Chacón, R. (2006). *Derecho Consuetudinario Indígena en Costa Rica. Derecho de los Pueblos Indígenas a Darse su Propia Justicia, en el Sistema Jurídico Costarricense 2006-01-02* OIT. Julio 2009 [En red]. Disponible en: <http://portal.oit.or.cr>
- Chacón, R. (2005). *Guía Legal para los Pueblos Indígenas de la Región Brunca - Costa Rica*. OIT. Julio 2009 [En red]. Disponible en: <http://portal.oit.or.cr>
- Chacón, R. (2005). Derechos de los Pueblos Indígenas de Costa Rica: Disposiciones Jurídicas Relacionadas. (Núm. 3). Junio 2009. [En red]. Disponible en: <http://portal.oit.or.cr>
- Chacón, R. (2005). Diez años de Jurisprudencia Indígena en Costa Rica (1989-1999). Junio 2009. [En red]. Disponible en: <http://portal.oit.or.cr>
- Chávez, C. (2009). “Mujeres embarazadas sufren discriminación laboral”. *Actualidad Noticiosa, Costa Rica Hoy*. San José.
- Código de la Niñez y la Adolescencia, 1998. Costa Rica.
- Código de Trabajo (Ley No. 2, del 26 de agosto de 1943. Costa Rica.
- Código de Trabajo de Guatemala, Decreto Legislativo 1441 y Otras Leyes Afines.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*. Julio 2009. (En la red). Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Ecuador-sp/Resumen.htm>
- CONADEH. (2005). *Relanzamiento Institucional desde la perspectiva del Nuevo Paradigma*. Honduras.
- CONADEH (2006). *Plan Estratégico 2006 -2010*. Honduras.
- CONADEH. *Proyecto El Derecho Humano a la Garantía Judicial de Acceso a la Justicia*. Honduras.
- Constitución Política de la República de Guatemala, 1985.
- Convención Americana sobre los Derechos Humanos, 1969.
- Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979.
- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, 1989.
- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006.
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, 1999.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belem do Para”.

- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- Convenio 100 de la OIT Sobre Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y Femenina, 1951.
- Convenio 111 de la OIT, sobre la Discriminación en el Empleo y la Ocupación, 1958.
- Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989.
- Convenio 138 de la OIT sobre Edad Mínima de Admisión al Empleo y Recomendación Asociada 142.
- Convenio 182 de la OIT sobre Peores Formas de Trabajo Infantil y Recomendación Asociada 190.
- C87 Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948.
- C98 Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949.
- C29 Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930.
- C105 Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957.
- Córdova, J.; Fallas, E.; Ramírez, M.; Valerín, G. (1996). *Constitución Política de la República de Costa Rica: concordada y anotada con jurisprudencia de la Sala Constitucional*. Segunda Edición, Asamblea Legislativa. Investigaciones Jurídicas S.A. Centro para la Democracia, San José.
- COVERCO / AID. (2006). *Derechos y Obligaciones de los Trabajadores*. Guatemala.
- COVERCO. (2007). *Obstáculos a la Justicia Laboral en Centroamérica y el Caribe: Estudio de Caso, “Acceso a la Justicia Laboral en la Maquila de Ropa o Indumentaria en la Región CA-RD”*. Guatemala.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Resolución aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/drip.html>
- Décimo Tercer Informe sobre el Estado de la Nación. (2007). San José.
- Décimo Cuarto Informe sobre el Estado de la Nación. (2008). San José.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Declaración de los Derechos de los Impedidos.
- Declaración de los Derechos del Retrasado Mental.
- Defensor del Pueblo de España, Informe Anual. Madrid. (2008). Junio 2009. [En red]. Disponible en: <http://www.defensordelpueblo.es/index.asp?destino=informes1.asp>.
- Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica. Informe Anual de Labores 1994-1995. (1995). San José.
- Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica. Informe Anual de Labores 2008-2009. (2009). San José.
- Defensoría de los Habitantes. (2008). *Tercer Observatorio de Derechos Humanos: los 15 años de la Defensoría de los Habitantes*. Informe Anual de Labores 2007-2008. San José.
- El Código de la Niñez y de la Adolescencia. Costa Rica.
- El Reglamento sobre Trabajo Infantil en Honduras.
- Elvir, J.E., Elvir, R., Elvir, E.M. (2009). *Abordaje de género en la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social*. Instituto Nacional de la Mujer. Agencia Sueca de Cooperación internacional para el Desarrollo. Tegucigalpa.

- Fabré, C. (2007). *Transversalización de género en el PNED*. Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, Agencia Española de Cooperación Internacional. Revisado por INAM. Honduras.
- Facio, A. (1992). *Cuando el género suena cambios trae*. Colación: San José, ILAUNUD.
- Federación Iberoamericana del Ombudsman. (1997). Declaración de Toledo.
- Foro Nacional. (1994). *Estrategia para el mejoramiento de la administración de la justicia*. Tegucigalpa.
- Flores, E. (2006). "Impartición discriminatoria de la justicia: un panorama del acceso a la justicia en México y en la Región Costas Sur Jalisco", en *Letras Jurídicas. Revista electrónica de Derecho* (2). Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Ciénega. (En la red). Disponible en:
<http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/02/EFT2006.pdf>
- Gobierno de Guatemala, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2006). *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala, II informe de avances*. Guatemala.
- Gontier, T. *Análisis de la situación de la discapacidad en Honduras*. Development Cooperation Ireland, Handicap International, Fondo ACI-ERP, UNDP.
- Gosh, B. (2008). "Derechos humanos y migración: el eslabón perdido", en *Revista Migración y Desarrollo*. (10). Universidad Autónoma del Estado de México.
- Herrera, C. (1996). *Derechos Humanos Laborales*. Fomento Cultural y Educativo, México, D.F.
- Human Rights Watch. (2004). *Una prueba de desigualdad, discriminación contra mujeres viviendo con VIH en la República Dominicana*. Vol. 16, No. 4(b). Nueva York.
- Iniciativa Regional para la Responsabilidad Social y el Trabajo Digno. (2007). *Obstáculos a la justicia laboral en Centroamérica y el Caribe: Análisis comparativo*. San Salvador.
- Informe Anual Circunstanciado de la Procuraduría de los Derechos Humanos 2008. Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala. Disponible en:
<http://www.pdh.org.gt>
- Informe Anual Circunstanciado de la Procuraduría de los Derechos Humanos 2007.
- Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala. Disponible en:
<http://www.pdh.org.gt>
- Informe Anual Circunstanciado de la Procuraduría de los Derechos Humanos 2006.
- Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala. Disponible en:
<http://www.pdh.org.gt>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2006). *Acceso a la justicia de los pueblos indígenas*. San José: IIDH.
- Jiménez, R. *Derecho y discapacidad*. San José: Fundación Justicia y Género.
- Jiménez, R.; F. J. (2001). *Derechos laborales de las mujeres. Un análisis comparado para América Central y Panamá*. Oficina Internacional del Trabajo (OIT); Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD).
- Ley 7769 Atención a Mujeres en Condición de Pobreza, 1998. Costa Rica.
- Ley 7771 General sobre el VIH-SIDA. Costa Rica.
- Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia (nº. 7476 de 30 de enero de 1995). Costa Rica.

- Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (nº. 7600, 29 de mayo de 1996). Costa Rica.
- Ley 7142 Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, 1990. Costa Rica.
- Ley 7735 Protección a la Madre Adolescente, 1998. Costa Rica.
- Ley 7092 Incentivos a Favor de los Empleadores que Contraten Personas con Discapacidad, 1996. Costa Rica.
- Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS-, Decreto Legislativo 295.
- Ley 2694 para Eliminar Toda Clase de Discriminación en Materia de Empleo u Ocupación, 1960. Costa Rica.
- Ley 5360 Tendiente a Abrogar Normas de Discriminación Racial, 1973. Costa Rica.
- Ley de Equidad y Desarrollo Integral para las Personas con Discapacidad.
- Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer.
- Méndez, J. E. (2008). “El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos”, en *Acceso a la Justicia y Equidad, Estudio de siete países en América Latina*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mesa Permanente de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad. (2008). *Plataforma Mínima de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad en El Salvador*. El Salvador.
- Meza, M. (2006). *Migración, mercado de trabajo y pobreza en Honduras*. Unidad de Apoyo Técnico UNAT, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Secretaría de Estado del Despacho Presidencial. Honduras.
- Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala. (2002). *Proyecto de Fortalecimiento de Consensos para la Formación de una Propuesta de Mejoramiento de la Administración de la Justicia*. Guatemala.
- Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.
- Olguín, G. (2005). *Guía Legal para la utilización de los convenios y recomendaciones de la OIT para la defensa de los derechos indígenas*. Julio 2009. [En red]. Disponible en: <http://portal.oit.or.cr>
- Olguín, G. *Guía Legal sobre la utilización del Sistema Interamericano para la defensa de los derechos indígenas*. Julio 2009. [En red]. Disponible en: <http://portal.oit.or.cr>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pineda, Á. A. (2006). *TLC (RD-CAFTA). Análisis de las ventajas y desventajas del capítulo laboral en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América*. Tesis de la Facultad de Derecho. Guatemala: Universidad Francisco Marroquín.
- PNUD. (2005). Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe. Buenos Aires.
- Proyecto Cumple y Gana. (2007). *Roles en Tensión: Madres y Trabajadoras en las Zonas Francas Dominicanas*. San José: FUNPADEM.
- Ratificación de la República de Costa Rica al Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos y sus enmiendas aprobadas por Ley n.º 8664, del 3 de septiembre de 2008.
- Rosalía, J; Bueso, S; Mejía, K; Chávez, G; Vaquerazo, G. (2008). *Discriminación de género y derechos laborales de las mujeres*. Proyecto Cumple y Gana, FUNPAPEM.
- Rubio, J. (1956). *Los medios de impugnación el derecho laboral*. (Tesis). Guatemala: Imprenta Universitaria.

- Sistema Costarricense de Información Jurídica: Poder Judicial, Procuraduría General de la República (SINAIEVI). Julio 2009. [En red]. Disponible en: <http://www.pgr.go.cr>
- Trejos, M. E. (2005). *Impactos del TLC sobre la mujer trabajadora*. San José: Fundación Friedrich Ebert.
- Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión, Dirección Nacional de Inspección de Trabajo. (2005). *Casos Embarazadas, comparación anual, 1988-2005*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión, Dirección Nacional de Inspección de Trabajo. (2007). *Fueros Especiales*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión, Dirección Nacional de Inspección de Trabajo. (2006). Informe: Casos especiales atendidos por la Inspección de Trabajo, año 2005. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión, Dirección Nacional de Inspección de Trabajo. (2005). Informe: Casos especiales atendidos por la Inspección de Trabajo, Año 2004. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión, Dirección Nacional de Inspección de Trabajo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2004). Informe: Casos especiales atendidos por la Inspección de Trabajo en el 2003. San José.
- Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión, Dirección Nacional de Inspección de Trabajo. (2003). Duración de los trámites en sede administrativa para la atención de casos de despido de Trabajadoras Embarazadas y de Trabajadores Adolescentes, San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala –UNISTRAGUA-. (2007). *Diagnóstico de la justicia laboral*. Guatemala.
- Vargas, E. (2000). *Código de Trabajo: con anotaciones sobre acciones de inconstitucionalidad y espacios para anotaciones en cada artículo*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A.
- Vega, R. (1995). *El despido discriminatorio de la trabajadora embarazada*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A.
- Washington Office on Latin America. (2009). *DR-CAFTA and Worker's Rights: Moving from Paper to Practice*. Fotocopias.
- XIV Cumbre Judicial. (2008). *Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad*. Brasilia.
- Oficinas visitadas por el consultor de Honduras:**
- Asociación Civil Mosquitia Pawiska Apiska MOPAWI
- Comisionado Nacional del Derechos Humanos, CONADEH
- Corte Suprema de Justicia
- Federación Indígena del Departamento de Gracias a Dios, MASTA
- Fiscalía de Derechos Humanos
- Fiscalía de la Mujer
- Fiscalía de las Etnias y del Patrimonio Cultural
- Foro Nacional para las Migraciones en Honduras, FONAMIH
- Handicap International*
- Instituto Nacional de Estadísticas, INE

Instituto Nacional de la Mujer, INAM

Secretaría de Gobernación y Justicia / Dirección General de Desarrollo para las Personas con Discapacidad,
DIGEDEPDI

Secretaría de Gobernación y Justicia / Unidad de Desarrollo Integral de los Pueblos Autóctonos, DIPA

Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, STSS

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2007-2010)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Mónica Pinto
Vicepresidenta

Margareth E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
Line Bareiro
Lloyd G. Barnett
César Barros Leal
Allan Brewer-Carías
Marco Tulio Bruni-Celli
Antônio A. Cançado Trindade
Gisèle Côté-Harper
Mariano Fiallos Oyanguren
Héctor Fix-Zamudio
Robert K. Goldman
Claudio Grossman
María Elena Martínez
Juan E. Méndez
Sandra Morelli Rico
Elizabeth Odio Benito
Nina Pacari
Máximo Pacheco Gómez
Hernán Salgado Pesantes
Wendy Singh
Rodolfo Stavenhagen

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Luz Patricia Mejía
Víctor E. Abramovich
Felipe González
Paolo G. Carozza
Florentín Meléndez
Clare Kamau Roberts
Paulo Sérgio Pinheiro

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Cecilia Medina-Quiroga
Diego García-Sayán
Manuel E. Ventura Robles
Sergio García-Ramírez
Leonardo Franco
Margarette May Macaulay
Rhadys Abreu Blondet

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos.

Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.

El Proyecto “Acceso Ciudadano a la Justicia Laboral en Centroamérica y República Dominicana” ejecutado por PACT Inc. y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), tiene como objetivo general fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones nacionales que comparten el mandato de promover el cumplimiento de los derechos laborales.

Específicamente, el proyecto tiene entre sus metas fortalecer las capacidades técnicas de las defensorías públicas y de proveedores de asistencia legal, para facilitar un mayor acceso a la justicia laboral. Contribuir a la participación activa de organizaciones de la sociedad civil en la promoción de la justicia laboral, transparencia, e incidencia; así como en el cumplimiento de las metas de la región en lo que respecta a la administración de la justicia laboral. Fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones Ombudsman y de organizaciones de la sociedad civil con miras a la eliminación de formas de discriminación en la administración de justicia; por último utilizar la técnica de negociación en base a intereses para resolver conflictos laborales colectivos más efectivamente.