

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.