



XVIII CONGRESO MUNDIAL DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD

Paris, 5-8 de Septiembre de 2006

TEMA 1 LIBERALIZACION DEL COMERCIO Y DERECHO DEL TRABAJO

CUESTIONARIO SOBRE LA REPÚBLICA DOMINICANA

por Carlos Hernández Contreras (*1)
carlosrafaelhernandez@hotmail.com

I. DEBATE IDEOLÓGICO Y LEGISLACIÓN LABORAL

1.- ¿Se discute o se ha discutido en su país la reformulación de la legislación laboral teniendo en cuenta:

- a. La globalización;
- b. Los cambios tecnológicos;
- c. Los cambios en la organización del trabajo?

Al inicio de la década de los años 1990 se discutió la reformulación de la legislación laboral discusión que provocó la reforma laboral de 1992 la cual produjo el denominado “Nuevo Código de Trabajo”. Esa ha sido la reforma más importante desde la creación del Código de Trabajo en el año 1951.

Esa refoma de 1992 no tomó en cuenta los “cambios tecnológicos” ni los “cambios en la organización del trabajo” que han afectado a las relaciones laborales en la mayoría de los países durante los últimos años (1990-2005), por esta razón algunos sectores empresariales han sugerido la modificación de la actual legislación laboral sobre todo en lo que respecta a la organización del trabajo.

2.- ¿Si su respuesta a (1) es afirmativa, puede dar precisiones sobre el alcance y naturaleza de este debate y sus interlocutores (por ejemplo, si es sólo un debate

¹ (*) Cuestionario respondido el 22 de agosto del 2005 por Carlos Hernández Contreras, abogado de la República Dominicana especializado en Derecho Laboral y en Derecho de la Seguridad Social; profesor de la Universidad Católica Santo Domingo de 1993 a1997.

académico o si involucra también al gobierno, actores sociales, la legislatura, operadores financieros, otros)?

Durante los años 1999 al 2001 se debatió entre los sectores laboral y patronal y el gobierno, la *flexibilización la jornada de trabajo*, esto es, la posibilidad de introducir (unilateralmente por el empleador, o en su defecto, a través de la negociación colectiva) distintas modalidades de jornadas de trabajo diaria y semanal. Entre los promotores de esta iniciativa se encontraban las empresas de zonas francas y un grupo de empresas productoras de cerveza y de tabaco, entre otros. El tema fue debatido a nivel del Consejo Consultivo (órgano tripartito adscrito a la Secretaría de Estado de Trabajo) y a la vez fue objeto de varios seminarios y encuentros con la participación de los interlocutores sociales y del Gobierno. La reforma nunca se produjo debido básicamente a la oposición del sector sindical.

Por otro lado, con motivo de la nueva ley de Seguridad Social promulgada en el 2001, se debatió (años 2001 a 2003) la posibilidad de sustituir las prestaciones laborales por terminación de contratos de trabajo (las indemnizaciones del preaviso y del auxilio de cesantía) por un *seguro de desempleo*. Sobre el tema se celebraron un seminario y varios encuentros. La reforma fue finalmente desestimada al ser desaprobada por el sector sindical y por una parte del sector empleador.

A nivel académico se ha debatido sobre distintos aspectos de aplicación de la legislación laboral, lo cual ha tenido cierta incidencia en la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia, en temas tales como la *liquidación anual*, el *fardo de la prueba* en sus límites y alcances, numerosos *aspectos procesales en las jurisdicciones de trabajo* (facultad de acumulación de incidentes, garantía de los créditos del trabajador durante el proceso y durante la ejecución de las sentencias, el papel activo del juez laboral, etc.), la *protección a la maternidad*...

3.- ¿Este debate ha dado lugar a reformas legislativas o a propuestas de reformas recientes en materia laboral? En caso afirmativo, ¿podría detallar las mismas?, por ejemplo si se refieren a algunos de los temas siguientes:

- a. **Contrato de trabajo;**
- b. **Terminación de la relación de trabajo;**
- c. **Negociación colectiva;**
- d. **Métodos de determinación del salario;**
- e. **Duración del trabajo y organización del tiempo de trabajo;**
- f. **Modificación de los términos y condiciones de trabajo y empleo;**
- g. **Movilidad laboral;**
- h. **Otros temas?**

Los debates citados sobre la *flexibilización de la jornada de trabajo* y sobre el *seguro de desempleo* no dieron lugar a ninguna reforma legislativa ni a ninguna propuesta de reforma. En efecto, después de la señalada reforma general del año 1992 se han producido pequeñas modificaciones de poca trascendencia (sobre las vacaciones anuales, sobre el salario de navidad, sobre los días feriados...). Las principales innovaciones en materia laboral, durante los últimos años, han sido consecuencia de la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia –muy especialmente a partir del año 1997– jurisprudencia ésta que ha clarificado la aplicación de numerosas disposiciones del Código de Trabajo, y en muchos casos ha “creado derecho” positivamente.

4.- ¿Ha tenido esta discusión algún efecto sobre:

- a. **Decisiones judiciales;**
- b. **Procedimientos y temas de negociación colectiva?**

Las discusiones o debates sobre *flexibilización de la jornada de trabajo* o sobre el *seguro de desempleo* no han tenido efecto alguno sobre las decisiones judiciales ni sobre la negociación colectiva.

Generalmente, en República Dominicana las decisiones judiciales (o jurisprudencia) no reflejan una influencia recibida de las discusiones que tienen lugar a nivel de un diálogo social tripartito. Es más factible observar una influencia en la jurisprudencia a partir de un debate a nivel académico.

En lo que a la negociación colectiva se refiere, el tema de la *flexibilización de la jornada de trabajo* tuvo por efecto que en año 2001 la Secretaría de Estado de Trabajo diera el visto bueno a un acuerdo entre un reconocido grupo de empresas dedicadas a la producción de cerveza y de tabaco con sindicatos de trabajadores. De otra parte, el mismo debate sobre la jornada de trabajo ha provocado que los empleadores de varios sectores de la economía (zonas francas, un ingenio azucarero, cerámicas, cartones, ...) hayan introducido unilateralmente varias modalidades de jornadas de trabajo diarias y semanales, las cuales se alternan a lo largo de un año.

II. DERECHO MERCANTIL Y LEGISLACIÓN LABORAL

5.- ¿Ha habido modificaciones en la legislación laboral (o en convenios colectivos) en temas relacionados con el derecho mercantil, por ejemplo los siguientes:

- a. Situación jurídica de los trabajadores en caso de transferencia parcial o total de empresas;**
- b. Inventiones de los trabajadores;**
- c. Derecho de los trabajadores en caso de insolvencia del empleador;**
- d. Procedimientos de despido colectivo;**
- e. Libertad de establecimiento de los trabajadores después de la terminación de la relación de trabajo (cláusulas restrictivas de la competencia);**
- a. Otros?**

En ninguno de los aspectos citados se ha producido una modificación en la legislación laboral durante los últimos 13 años, salvo las reformas introducidas en el año 1992 en donde:

a) se reforzó la protección de los trabajadores en caso cesión de empresa y transferencia parcial o total de empresas (arts. 63 y 64 del C. trav.) y más luego, quedó también reforzada la protección a partir de la jurisprudencia (Casación del 2 Jun. 1999, B.J. 1062, p. 831, sobre responsabilidad laboral en las empresas privatizadas y Casación del 11 Ago. 1999 sobre responsabilidad laboral en caso de continuidad de la explotación del establecimiento cedido);

b) reconocimiento de la propiedad del trabajador sobre las inventiones durante la ejecución del contrato de trabajo (art. del C. trav.);

c) obligación del empleador a pagar una "Asistencia económica" (ligeramente inferior a la indemnización por despido injustificado) a favor de los trabajadores en caso de quiebra, cierre o reducción definitiva de personal, sujeto a verificación del Departamento de Trabajo (art. 82, *in fine*, del C. trav.);

d) restricción para trabajar al servicio de otro empleador, por un período de dos años, en la situación en que el empleador ha erogado fondos en la formación profesional del trabajador (Se trata de una restricción al trabajo, que sin embargo compromete al empleador que ha costeado la formación profesional a mantener el empleo del trabajador durante el período de la restricción) (art. 75 *in fine* del C. trav.).

En cuanto a “procedimientos de despido colectivo”, en el Código de Trabajo dominicano no se hace una distinción expresa entre despido “colectivo” y despido “individual” ni entre despido “por razones económicas” y despido “por motivos personales”, tal como existe en algunos países europeos. Al respecto, la reforma del año 1992 introdujo la ya citada “Asistencia económica” por “reducción definitiva de personal” (art. 82 del C. trav.) la cual podría asimilarse a una indemnización por “despido colectivo”. De otra parte, desde la creación del Código de Trabajo en 1951 existe en la legislación dominicana un orden para los casos de disminución de personal (arts. 141 y Sgtes. del C. trav.), orden éste que, eventualmente debería ser seguido para los casos de “despidos colectivos” y que necesariamente implica el pago de las indemnizaciones laborales por terminación de contrato (preaviso y auxilio de cesantía).

III. COMERCIO INTERNACIONAL Y LEGISLACIÓN LABORAL

6.- ¿Su país participa en algún acuerdo de integración comercial? En caso afirmativo, por favor indique en cuál.

La República Dominicana participa en el *Dominican Republic and Central America Free Trade Agreement*, más conocido por sus siglas en inglés *DR-CAFTA* que constituye un acuerdo regional de libre comercio en el que participan también Estados Unidos, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. El acuerdo fue firmado en el año 2004 y ha sido ratificado el Congreso de los Estados Unidos en agosto del 2005. Se espera que el Congreso dominicano lo ratifique en el otoño del 2005.

7.- Si su respuesta a (6) es afirmativa:

- a. **Indique si el sistema jurídico establecido por dicho acuerdo incluye normas de carácter laboral. Si es así por favor descríbalas brevemente;**
- b. **¿Tienen dichas normas efectos legales supranacionales? En caso afirmativo, ¿cómo se aplican? ¿Es posible evaluar cómo han sido implementadas?**
- a. **Si no tienen efectos supranacionales, dé por favor detalles sobre la manera como se aplican, si existe algún mecanismo para ello.**

El capítulo 16 de dicho tratado está dedicado por completo a las relaciones laborales, en donde, en síntesis se consagra lo siguiente:

1. Reafirmación de obligaciones de los Estados como miembros de la OIT y sus compromisos asumidos en virtud de la *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de 1998*.
2. Reconocimiento de que cada país tiene la facultad de establecer sus propias normas laborales y/o modificarlas.
3. El compromiso de cada Estado de promover la legislación laboral de cada país, para conocimiento público.
4. El acuerdo no se interpretará en el sentido de facultar a las autoridades de una parte, para que pueda realizar actividades que tiendan a hacer cumplir la legislación de otra parte o Estado.
5. Cada Estado deberá garantizar que toda persona con un interés o derecho reconocido, tenga acceso libre a las jurisdicciones que corresponda en el país.
6. Se creará un *Consejo de Asuntos Laborales* que tendrá a su cargo la supervisión del avance del acuerdo, previsto en el capítulo 16 del Tratado. En este sentido, cada Estado designará una unidad en su Ministerio de Trabajo, que será el punto de contacto con los demás Estados signatarios de tratado, en interés de coordinar las labores del Consejo.

7. Se establece un *Mecanismo de Cooperación Laboral*, en el entendido de que la cooperación contribuye a que las partes puedan promover el respeto de los principios contenidos en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de 1998, y al cumplimiento del Convenio n° 182 de la OIT, sobre la Prohibición y la Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil.
8. Las actividades de cooperación previstas en el acuerdo son, entre otras: las condiciones de trabajo, los asuntos relativos a la pequeña y mediana empresa, la protección social, los derechos fundamentales y su aplicación efectiva, el intercambio de información sobre políticas laborales y la aplicación efectiva de la legislación y prácticas laborales en ambos países.

En cuanto a los efectos legales del Tratado, conforme a la Constitución de la República Dominicana, los convenios y tratados internacionales suscritos por el gobierno y ratificados por el Congreso Nacional poseen los mismos efectos legales de una ley; inclusive, conforme a una parte de la doctrina dichos acuerdos están por encima de una ley ordinaria.

Por último, en lo que se refiere a la implementación del tratado ninguna de sus disposiciones y mecanismos ha tenido la ocasión de aplicarse dado que, como hemos indicado antes, el acuerdo ha sido ratificado por el Congreso de los Estados Unidos apenas en agosto 2005 estando pendiente la ratificación por parte de los congresos de Costa Rica y de República Dominicana.

8.- ¿Se consultó a la sociedad civil (sindicatos, ONGs) con motivo del desarrollo de la dimensión social de los acuerdos comerciales en los que su país participa? Si es así, ¿cómo se hizo esa consulta? ¿La sociedad civil tiene un papel consultivo permanente con motivo de la aplicación de los aspectos sociales del acuerdo comercial? ¿Qué balance se puede hacer de esa participación?

Si, las distintas organizaciones que aglutinan los diferentes sectores de la economía nacional fueron informados por medio de la prensa y a través de seminarios, coloquios de discusión,... acerca de la inminencia del acuerdo de libre comercio *DR-CAFTA* y de sus eventuales efectos. No obstante, algunos sectores han sostenido que el proceso de negociación y firma del tratado fue “hecho a la carrera”, es decir, aceleradamente sin dársele la oportunidad para “defenderse” o hacer las debidas objeciones. Igualmente, otros sectores han alegado que “no fueron consultados”...Pero lo cierto es que se efectuó todo un proceso –ciertamente rápido, dado la trascendencia del tratado– llamado “de negociación” en donde el Ministerio de Industria y Comercio (de Nov. 2003 a May. 2004) mantuvo la dirección y representación del país, asistido, en sus momentos y según los tópicos, por otros ministerios. El Ministerio de Trabajo colaboró asistiendo a varias reuniones, muy especialmente una celebrada en Puerto Rico. Por último, algunos sectores políticos, agroindustriales y empresariales han criticado duramente el acuerdo, acusando al gobierno de no haber negociado nada y de simplemente haberse adherido al tratado suscrito previamente entre los Estados Unidos y los países centroamericanos.

9.- ¿Se han hecho esfuerzos en su país con objeto de aproximar la legislación laboral nacional a la de sus principales interlocutores comerciales? En caso afirmativo, ¿qué metodología se ha seguido?

La reforma laboral de 1992 reforzó el régimen protector del contrato de trabajo por tiempo indefinido en detrimento de otras modalidades de contratos de trabajo (contratos por cierto tiempo, contratos para obra o servicio determinado, contratos por temporadas...) e incrementó el costo las indemnizaciones laborales por terminación de contratos de trabajo y añadió otras indemnizaciones y recargos; reforzó considerablemente el régimen de las

sanciones penales por violación a la legislación laboral; estableció definitivamente jurisdicciones (y por ende, jueces) especializadas de trabajo.

En previsible que a partir del recientemente aprobado tratado *DR-CAFTA* el Consejo de Asuntos Laborales adscrito al Ministerio de Trabajo, y sobre todo el Mecanismo de Cooperación Laboral, ambos creados por el tratado, tengan por efecto aproximar la legislación laboral nacional a la de los países centroamericanos y a la de los Estados Unidos.

10.- ¿La legislación de su país sobre comercio internacional incluye disposiciones que condicionan las ventajas comerciales otorgadas a terceros estados al respeto por éstos de ciertos derechos fundamentales de los trabajadores? En caso afirmativo ¿cómo se aplican esas disposiciones? ¿Su país ha aplicado sanciones comerciales conforme a estas reglas?

La legislación interna dominicana no condiciona expresamente el comercio internacional al respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores. Sin embargo, a partir de la firma del *DR-CAFTA* la República Dominicana queda comprometida formal y expresamente con una “clausula social” (capítulo 16) que condiciona el libre comercio entre los Estados signatarios al respecto de los derechos fundamentales de los trabajadores.

Por otro lado, desde los años 1980, a través de la *Caribbean Bassin Initiative, CBI* el comercio internacional de la República Dominicana hacia los Estados Unidos estuvo condicionado al respeto de ciertos derechos laborales, aunque en la práctica nunca hubo ocasión de aplicar o verificar dichas condiciones.

11.- ¿La legislación laboral de su país ha sido afectada o es susceptible de ser afectada por disposiciones sobre comercio internacional de otros países con los que mantiene relaciones comerciales (por ejemplo, si la concesión de ventajas comerciales o arancelarias ha sido condicionada al respeto por su país de derechos internacionalmente reconocidos a los trabajadores)?

A través del *RD-CAFTA* la concesión de ventajas comerciales y arancelarias ha sido condicionada al respeto de derechos internacionalmente reconocidos a los trabajadores (art. 16.1 del tratado), y de otra parte, en el mismo *RD-CAFTA* se establece que cada Estado “*procurará asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación (su legislación laboral interna) de manera que debilite o reduzca su adhesión a los derechos laborales internacionalmente reconocidos*” (art. 16.2 del tratado).

Esta última disposición del tratado atenta contra la soberanía del Estado dominicano pues condiciona y limita su soberano derecho a derogar, modificar y reformular su propia legislación según los intereses legítimos de la nación, y además viola la Constitución de la República, ley superior de la nación, la cual dispone que las facultades y atribuciones de los poderes del Estado (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo) son “indelegables” e “inalienables”.

12.- Si su respuesta a (11) es afirmativa, podría usted indicar si su país ha sido obligado a revisar su ley o sus prácticas de relaciones laborales con objeto de evitar perder ventajas comerciales concedidas por sus principales interlocutores comerciales.

En cuanto a la ley, salvo la gran reforma de 1992, ninguna de las pequeñas revisiones efectuadas durante los últimos 13 años ha sido consecuencia del comercio internacional. En cuanto a las prácticas de relaciones laborales, en el sector de zonas francas, durante los años 1990, el país (específicamente los empleadores) se vieron obligados a moderar – y en algunos casos eliminar – ciertas practicas laborales, tales como la exigencia de la prueba

del estado de embarazo previo a la contratación de la empleada o el despido de dirigentes sindicales miembros de un sindicato en formación. Esa eliminación o reducción de las señaladas prácticas fue el resultado combinado de las denuncias y presiones hechas por la AFL-CIO en los Estados Unidos ante contratistas o proveedores y las denuncias y presiones hechas por organizaciones sindicales dominicanas del sector de zonas francas.

I. **SOFT LAW Y NUEVOS ACTORES**

13.- Si su país es sede de empresas multinacionales (EMNs):

a. ¿Dichas EMNs o algunas de ellas han elaborado códigos de conducta relativos a los derechos de los trabajadores, que los contratistas o proveedores en terceros países deben respetar? En caso afirmativo:

- I. Sírvase describir el contenido de esos códigos y cómo se aplican;**
- II. Indique si algún contratista o proveedor de una EMN ha perdido sus contratos con la EMN por no respetar el código, o ha sido puesto en mora de respetarlo;**
- III. ¿Puede hacer un balance sobre la eficiencia de estos códigos?**

Ciertamente, en el país operan muchas EMNs; unas invierten directamente y otras asociadas a inversionistas locales, pero ninguna de ellas ha establecido o elaborado un código de conducta relativo a los derechos de los trabajadores. Las EMNs que se encuentran y hacen negocios en el país procuran darle cumplimiento a todas las normas y requisitos legales en materia laboral y de protección social, muchas veces con mayor esmero que los empleadores locales.

b. ¿Dichas EMNs o algunas de ellas han firmado un Acuerdo mundial con un interlocutor sindical, relativo al respeto de los derechos laborales. En caso afirmativo:

- I. Sírvase describir el contenido de estos acuerdos y cómo se ponen en práctica;**
- II. Indique si algún contratista o proveedor de una EMN ha perdido sus contratos con la EMN por no respetar el acuerdo, o ha sido puesto en mora de respetarlo.**
- III. ¿Puede hacer un balance sobre la eficacia de estos acuerdos?**

No, ninguna.

c. ¿Dichas EMNs o algunas de ellas han adherido a una norma de responsabilidad social elaborada por una ONG? Si lo han hecho, por favor informe de qué norma se trata y la manera como se supervisa su aplicación.

Si, es muy frecuente ver en la República Dominicana que las grandes empresas y los grupos empresariales asumen formal y voluntariamente una “responsabilidad social” a través de cooperativas de ahorros y préstamos y a través de fundaciones educativas, deportivas y caritativas.

Generalmente, cuando una empresa admite en su seno la creación de una asociación cooperativa, la gestión y administración es dejada por completo a los trabajadores con una participación – y podría decirse que “patrocinio” y en algunos casos “supervisión” – del empleador, pero cuando se trata de una fundación u ONG, la dirección es asumida por un personal independiente pero directamente controlado por la empresa matriz.

Otro tipo de “responsabilidad social” que asumían las grandes empresas y EMNs en el país lo eran los planes o fondos de pensiones y jubilaciones, altamente apreciados por los trabajadores y cuidadosamente administrados por un Consejo de Administración que en hechos era controlado por la empresa matriz. Sin embargo, al crearse el nuevo sistema de seguridad social en el 2001 desaparecieron prácticamente todos esos planes y fondos debido sobre todo a la falta de confianza en el nuevo sistema, tanto por parte de los trabajadores como también de los empleadores.

14.- Si en su país operan contratistas o proveedores de EMNs, u otras empresas exportadoras (por ejemplo de zonas francas):

- I. **¿Algunas de estas empresas han sido obligadas por la MNE con la que mantienen relaciones comerciales a adherir a un código de conducta? Si es así indique por favor el tipo de código de cuestión.**
- II. **¿Algunas de estas empresas han adherido voluntariamente a una norma de responsabilidad social? ¿Si es así, a cuál de ellas?**
- III. **¿Hay personas en su país que han sido habilitadas por alguna ONG para supervisar el respeto de sus normas de responsabilidad social? ¿Si las hay, se hacen monitoreos frecuentes de empresas que adhieren a dichas normas? ¿Cómo se realizan los mismos?**

No existe el denominado “código de conducta”. Lo que existe y se da en la practica es la observancia de la legislación laboral y sobre protección social. No existen ONGs dedicadas a supervisar el respeto a normas de responsabilidad social, salvo los escasos sindicatos de trabajadores que todavía subsisten. La supervisión del respeto a la legislación laboral es de la competencia del servicio de inspección del Ministerio de Trabajo.

15.- ¿Existen evidencias que puedan demostrar la influencia de algunos de los siguientes instrumentos internacionales en la legislación laboral, la negociación colectiva o jurisprudencia en su país:

- a. **Las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales.**
- b. **La Declaración tripartita de principios de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social.**
- c. **La Declaración de la OIT sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo.**
- b. **El acuerdo global de las Naciones Unidas (*Global Compact*)?**

Ninguno de los instrumentos internacionales citados ha tenido influencia alguna ni en la legislación laboral ni en la negociación colectiva ni en la jurisprudencia. En lo que concierne a la legislación laboral, la ultima reforma de importancia ocurrió en el año 1992 época anterior a los citados instrumentos internacionales; en cuanto a la negociación colectiva, durante los últimos 15 años ésta ha ido en declive y es cada vez más escasa; y finalmente, en lo referente a la jurisprudencia, la tendencia entre los juristas dominicanos es a invocar y reclamar la aplicación de normas de derecho interno, con escasa aplicación de los instrumentos internacionales ratificados por el país, tendencia ésta que deberá revertirse durante los próximos años.