



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

Santo Domingo de Guzmán, D.N.  
15 de julio de 2021

**DETERERL 700/2021**

A La : Comisión Permanente de **Seguridad Social, Trabajo y Pensiones.**

Vía : **Licda. Rosemary Cedeño Nieves**  
Coordinadora de Comisiones Permanentes

Cc : **Lic. José Carrasco Estévez**  
Secretario General Legislativo.

De : **Welnel D. Feliz F.**  
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa.

Asunto : Opinión Proyecto de Ley que modifica el artículo 37 de la ley núm. 41-08, del 18 de enero de 2008 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de la Administración Pública.

Referencia : **Expediente No. 00819-2021-PLO-SE**

En atención a su comunicación de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de ley indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto, tenemos a bien expresarle lo siguiente.

### **Contenido**

**Primero:** Se trata del proyecto de ley que tiene por objeto modificar el artículo 37 de la ley núm. 41-08, del 18 de enero de 2008 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de la Administración Pública.

**Segundo:** Este proyecto fue presentado por el señor Virgilio Cedano Cedano, Senador de la República, por la provincia de La Altagracia.

### **Faculta Legislativa Congressional**

La Facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral 1), literal q), que establece: ***“Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución”***

### **Procedimiento de Aprobación**

Por su naturaleza el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 112 de la Constitución de la República, que establece:



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

**“Artículo 112.- Leyes orgánicas.** Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.”

### **Desmante Legal**

El proyecto de Ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

**Vista:** La Constitución de la República;

**Vista:** La Resolución núm. 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, que establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París;

**Vista:** La Resolución núm. 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, que establece El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

**Vista:** La Convención Americana sobre Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969, suscrita tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos;

**Vista:** La Ley núm. 41-08, del 16 de enero de 2008, de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública.

A partir de las recomendaciones de técnicas legislativas, los antecedentes o vistos son adecuados.

**Vista:** La constitución de la República;

**Vista:** La Resolución núm. 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, que establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París;

**Vista:** La Resolución núm. 684, del 27 de octubre de 1997, que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos auspiciado por las Naciones Unidas;

**Vista:** La Resolución núm. 739, del 25 de diciembre de 1977, que aprueba la Convención, Interamericana sobre Derechos Humanos;



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

**Vista:** La Ley núm. 41-08, del 16 de enero de 2008, de Función Pública y crea la Secretaria de Estado de Administración Pública.

**Impacto de la Vigencia**

Toda ley amerita ser analizada, en su pertinencia y adecuación, tomando como base el mandato constitucional. Al respecto, el artículo 40.15 de la Constitución establece: "A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica". Dado que la disposición persigue suprimir un mandato que puede llevar a la discriminación por la edad, es una ley justa y útil para la sociedad, cuyo efecto será el respeto por los derechos fundamentales.

**Análisis constitucional**

El objeto del proyecto de ley es modificar el artículo 37 a los fines suprimir de su articulado lo relativo a la limitación de la edad de 55 años para ingresar a la carrera administrativa. Hay que observar que este mandato, al establecer una limitación, cae en una discriminación por igual y viola el principio de igualdad, en tanto impide que una persona, en razón de su edad, pueda ingresar al sistema público bajo la condición de carrera. Hay que observar que el artículo 39 de la Constitución dispone: "**Artículo 39.- Derecho a la igualdad.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal." A partir de lo planteado, esta iniciativa legislativa encuentra sustento constitucional y legal.

Sobre la discriminación al trabajo por la edad, el Tribunal Constitucional ha establecido precedentes vinculantes extensos, dirigidos a garantizarlos. En su sentencia TC/0005/20, estableció:

"En República Dominicana, en virtud del contenido esencial del derecho al trabajo, así como de nuestro compromiso de cumplir con todas las disposiciones y recomendaciones suscritas por el país con la OIT, antes que poner trabas innecesarias a las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad, debe actuar con razonabilidad valorando cada elemento que integra la norma –y de manera especial aquellas que tienen como finalidad la restricción de derechos– para determinar su pertinencia, ya que el derecho al trabajo en su condición de derecho económico y social está protegido por el principio de progresividad y la cláusula de no retroceso que impiden a las instituciones del Estado desmejorar las condiciones originalmente preestablecidas, salvo razones rigurosamente justificadas.

9.19. En el caso concreto, en relación con las limitaciones que incorpora el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17 para el desarrollo de la actividad de chofer de transporte público, este tribunal es del criterio de que las mismas no cumplen con el requisito establecido en el previamente citado artículo 62.5) de la Constitución, así como tampoco con el primer criterio del test de razonabilidad, ya que la ley no prevé cuales serían las razones de protección al trabajador con



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**

**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

base en las cuales se restringe el ejercicio del derecho al trabajo, ni las razones que justifiquen dicha medida. Téngase en cuenta que la propia constitución, en su artículo 57, establece que la familia, la sociedad y el Estado concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

9.20. En este orden ya se ha pronunciado este tribunal declarando la inconstitucionalidad de una norma que limita el acceso al disfrute de un derecho fundamental basada en una medida discriminatoria en relación con la edad. Al respecto, a través de su Sentencia TC/0093/12 este tribunal estableció lo siguiente:

9.3.4. Asimismo, se ha podido advertir que la modificación unilateral introducida por el literal a), del artículo 1, del referido Decreto No. 452- 02 a los contratos de viviendas de interés social en el sentido de que los beneficiarios deberán tener como límite para el pago de las cuotas fijadas la edad de setenta (70) años, constituye una disposición discriminante en perjuicio de las personas envejecientes que no secorresponde con las (sic) obligación constitucional que pesa sobre el Estado de protección a las personas de la tercera edad (artículo 57 de la Constitución de la República), ni con la letra y espíritu del artículo 10 de la Ley No. 352-98, de fecha quince (15) de agosto del mil novecientos noventa y ocho (1998) sobre Protección de la Persona Envejeciente que reza de la siguiente manera: "Artículo 10.- Todo(a) envejeciente tiene derecho a una vivienda digna y adecuada. El Instituto Nacional de la Vivienda, la Administración General de Bienes Nacionales y las demás entidades públicas relacionadas con la vivienda, le proveerán mayores facilidades de financiamiento para la obtención de su vivienda (...)". Al establecer el Decreto en cuestión, que el límite de pago de las cuotas de las viviendas de interés social deberán ser pagadas antes del beneficiario cumplir los setenta (70) años, está excluyendo por razones de edad a potenciales propietarios de viviendas que no pudieran pagar la totalidad de las cuotas antes de llegar a esa edad, limitación ésta que no está contemplada en la ley que rige la materia y que además no fue consignada en el contrato, por lo que la misma deviene en inconstitucional al resultar discriminante para la población en dicho rango de edad."

9.21. Y es que resultaría contradictorio el hecho de que, por un lado, la Constitución, en su artículo 57, establezca como deber del Estado la promoción de las personas de la tercera edad en la vida activa, mientras que, por el otro, el Congreso apruebe una ley que limite el acceso al disfrute de cualquier derecho fundamental basado exclusivamente en el criterio de la edad. En este sentido, en ocasión del dictamen de la referida Sentencia TC/0093/12 el tribunal también precisó lo siguiente:

Dichas condiciones de accesibilidad a la propiedad de las viviendas de interés social revisten, por la naturaleza prestacional del derecho a la vivienda digna como derecho social, de una protección jurídica especial -respecto de otros derechos fundamentales- sustentada esencialmente sobre la base del principio de progresividad y la cláusula de no retroceso en materia de derechos económicos, sociales y culturales que impide a las instituciones del Estado desmejorar las



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**

**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

condiciones originalmente preestablecidas salvo razones rigurosamente justificadas. Tal es el criterio que en ese sentido desarrolla la jurisprudencia constitucional comparada: “La denominada cláusula de no retroceso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, supone que una vez logrados ciertos avances en la concreción de los derechos económicos, sociales y culturales en medidas de carácter legislativo o reglamentario, las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes...En ciertos casos el mandato de progresividad y la prohibición de medidas regresivas puede estar en estrecha conexión con el principio de confianza legítima, pues en última instancia ambos presentan un elemento común cual es el respeto por parte de las autoridades estatales del marco jurídico o fáctico previamente creado para la satisfacción de derechos prestacionales. También desde la perspectiva del principio de confianza legítima es reprochable el cambio intempestivo de las condiciones previamente definidas por la Administración para la satisfacción de derechos prestacionales, y a ésta en todo caso le corresponde la carga argumentativa de justificar el cambio intempestivo de las reglas de juego inicialmente acordadas [Sent. T-1318/05, del catorce (14) de diciembre de dos mil cinco (2005); Corte Constitucional de Colombia].

9.22. Con respecto al segundo criterio del test de razonabilidad relativo a “el análisis del medio empleado”, este tribunal entiende que incurre en un error la norma impugnada al partir del establecimiento de una edad límite máxima para dedicarse a la conducción de vehículos de transporte público como parámetro para mejorar la seguridad del tránsito. En efecto, también en relación con este criterio, este tribunal considera discriminatorio, conforme al previamente citado artículo 62.5 CD, el hecho de establecer una limitación del acceso al disfrute del derecho fundamental al trabajo –derecho que también constituye un deber y una función social del Estado– basado en el criterio de la edad. Téngase en cuenta que, conforme ha aumentado la esperanza de vida de los dominicanos – situada en los setenta y cuatro (74) para el dos mil dieciséis (2016), de acuerdo con el Banco Mundial<sup>3</sup>– es importante establecer las condiciones para que las personas envejecientes se mantengan activas el mayor tiempo posible, conforme señala el artículo 57 de la Constitución dominicana. Y es que hoy en día, gracias a los avances en la medicina, podríamos encontrar personas mayores de sesenta y cinco (65) años en perfecto estado de salud y en mejores condiciones físicas y mentales que pertenecen a grupos etarios de menor edad, para el desarrollo de la actividad de chofer de transporte público así como cualquier otra actividad, razón por la que el establecimiento de un criterio basado exclusivamente en la edad resulta contrario a los valores que reconoce nuestra constitución y, en concreto, al derecho al trabajo constitucionalmente reconocido como derecho fundamental en el artículo 62 de la Constitución dominicana. Basado en estos argumentos hemos de concluir que la norma impugnada tampoco acredita el cumplimiento del segundo criterio del test de razonabilidad.

9.23. La relación con el tercer criterio del test entendemos que no es necesario pronunciarse ya que, tal como ha sido señalado supra, ni el fin buscado con la medida ni el medio empleado para hacerlo efectivo se cumplen con la norma impugnada, por lo que resulta irrelevante hacer una relación entre los dos primeros criterios. De igual forma, al considerarse



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**

**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

contrario al derecho al trabajo consagrado constitucionalmente en el artículo 62, tampoco es necesario verificar si se vulneran los demás derechos invocados por los accionantes. Basado en estos criterios este tribunal procede a declarar no conforme con la Constitución de la República del artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17 en cuanto a establecer la edad máxima de sesenta y cinco (65) años para dedicarse a la actividad de chofer de transporte público”.

**Análisis legal y de técnicas legislativas**

La iniciativa legislativa es cónsona con las leyes y el país y responde a los criterios de técnicas legislativas.

En conclusión, el objeto de la iniciativa persigue establecer lo relativo a derechos fundamentales; de allí, esta dirección entiende que es factible la decisión de informe favorable.

Atentamente,

**Wenel D. Félix F.**  
Director.

WF/ja