

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo D.N.
11 de septiembre del año 2006

DETEREL 0876/2006.

A la : **Lic. Mayra Ruiz de Astwood,**
Coordinadora de Comisiones Permanentes

Atención : Comisión Permanente de Seguridad Social, Trabajo y Pensiones.

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley en contra de la discriminación De la población mayor de 40 años con calificaciones suficientes para llenar vacantes en el mercado laboral de la República Dominicana.

Ref. : No. Exp.00523, Oficio No.000007 d/f 29/08/06
(**En el historial original aparece con el número 00046**)

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 de un Proyecto de Ley mediante el cual se dispone que toda persona mayor de 40 años pueda ser considerando para una posición vacante en el mercado laboral.

SEGUNDO: Este proyecto fue sometido por el Senador Euclides Rafael Sánchez Tavarez, representante de la Provincia La Vega, depositado en fecha 21 de agosto del año 2006.

Facultad Legislativa Congressional

La facultad Legislativa Congressional para legislar sobre esta materia está sustentada en el Art. 37, numeral 23, que establece como atribución del Congreso: "**Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución**".

Aspectos Constitucionales

Después de analizar el Proyecto de Ley, **ENTENDEMOS** que el mismo no contraviene a la Constitución de la República, sin embargo hacemos la siguiente observación:

1.- El artículo 1 del proyecto de ley dice: **“Toda persona con 40 años y más tiene el derecho a ser considerada para una posición vacante en el mercado laboral, independientemente de su afiliación política, religión, cualidades físicas, color, y sexo”**, en tal sentido tenemos a bien señalar que el derecho al trabajo es una prerrogativa que ya se encuentra establecida en nuestra Carta Magna y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el mismo constituye un derecho inalienable de la persona humana, en tal virtud y en el entendido de que el espíritu del legislador es proteger a las personas mayores de 40 años de la discriminación laboral y garantizar de esta manera que toda persona pueda ejercer el derecho legítimo de trabajar dignamente somos de opinión que el presente artículo estatuya de manera específica la prohibición a este tipo de discriminación.

Asimismo, hemos podido observar que el presente artículo se circunscribe a la discriminación laboral de la cual son víctimas las personas mayores de 40 años que aplican a una vacante laboral, en torno a este aspecto es oportuno señalar que este tipo de discriminación no tan solo se limita a los solicitantes de empleo sino que las personas de edad o mayores que laboran en una empresa, también resultan víctimas de discrimen en aspectos relacionados al ascenso, compensación, beneficios, asignaciones de tareas y entrenamiento, despido y suspensión, por lo que a partir de lo antes expuesto sugerimos a su vez que el presente artículo contemple esta diversidad de discriminaciones en una redacción alterna en donde pasa a ser el artículo 3 que diga como sigue:

Artículo 3. No Discriminación - Se prohíbe toda discriminación contra las personas de 40 años de edad o más respecto de su situación laboral que incluye: contratación, entrenamiento, asignación de tareas, ascenso, beneficios, suspensión y despido.

Aspectos Legales

1.- Desmonte Legal

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

- a) La Constitución de la República, en su Art. 37, numeral 6.
- b) Convención sobre Discriminación (empleo y ocupación) 1958, ratificada el 13 de julio del año 1964.
- c) Código de Trabajo de la República Dominicana.

Después de analizar el proyecto de Ley en el aspecto legal, **ENTENDEMOS**, pertinente hacer las observaciones siguientes:

1.- El presente proyecto establece como Vistas a la Ley de Seguridad Social y la Ley General del Plan de Pensiones, en tal sentido es oportuno precisar dada la naturaleza de este

proyecto su inclusión resulta innecesaria; en su lugar sugerimos agregar el Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación) del año 1958 y el Código de Trabajo de la República Dominicana así como

2.- Hemos observado que el Artículo 2 del proyecto, que será el artículo 5 del proyecto sugerido, dice: **“La planilla laboral deberá constar con la siguiente distribución poblacional en el mercado laboral siempre y cuando cuenten los candidatos empleados con las calificaciones necesarias para llenar”**, en tal sentido tenemos a bien establecer que la parte subrayada resulta contradictoria al objeto del proyecto ya que establece una condicionante en la selección del personal, en tal sentido sugerimos su eliminación, para que diga de la manera siguiente:

Artículo 5. Rango de Edad. La planilla del personal de cada empresa debe constar con una población laboral distribuida de la siguiente forma:

Rango de edad	Distribución de empleos
Menores de 40 años	60%
40-49 años de edad	20%
50-59 años de edad	hasta un 10%
60-64 años de edad	hasta un 10%

Asimismo, entendemos oportuno establecer en este proyecto lo concerniente al depósito de la planilla de la nómina laboral y los requisitos para la validez de la misma a los fines de garantizar la aplicación efectiva de esta ley, por lo tanto sugerimos la creación de los 6 y 7 en la redacción alterna anexa.

3.- Observamos, además, que el artículo 3, que será el artículo 4 del proyecto que sugerimos, dice: **“ No se podrá colocar en los medios de comunicación solicitudes para llenar vacantes laborales haciendo alusión a edad, sexo, cualidades físicas, raciales ni religiosas”**, en torno a este aspecto, entendemos que resulta innecesario la mención de otros tipos de discriminación ya que el presente proyecto versa sobre la discriminación por razón de edad por lo que la referida mención desnaturaliza el objeto que este proyecto persigue, en tal virtud sugerimos eliminar la referida parte infine.

Asimismo, entendemos oportuno especificar a cuales medios de comunicación se refiere este artículo y así como también incluir otros tipos de publicidad a través de los cuales también son difundidos este tipo de avisos, para que diga como sigue:

Artículo 4.- Publicación. No se podrá colocar en los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos, ni en Internet y murales de las empresas solicitudes para llenar vacantes laborales que hagan alusión a la edad.

Párrafo. La disposición del presente artículo es extensiva a las vallas, letreros, y cualquier otro tipo de publicidad.

4.- Hemos observado que el artículo 4, que será el artículo 8 del proyecto sugerido dice: **“Las planillas de la nómina laboral de empresas privadas serán auditadas aleatoriamente por inspectores de Dirección General de impuestos Internos y de la Secretaría de Estado**

de Trabajo a los fines de verificar la aplicación de la presente ley", en cuanto a este aspecto entendemos que la inclusión de la Dirección General de impuestos Internos es innecesaria la atribución de supervisión en el entendido de que estas son facultades exclusivas de la Secretaría de Estado de Trabajo, ya que en materia laboral ella es la llamada a realizar este tipo funciones.

Artículo 8. Supervisión. Los inspectores de la Secretaría de Estado de Trabajo podrán supervisar a las empresas a los fines de constatar el cumplimiento de esta ley.

5.- Asimismo, el Artículo 5 del proyecto dice: "...por un periodo no más de seis (06) meses...", en tal sentido debemos precisar que el Código de Trabajo en su artículo dice: " , por lo que no se puede considerar el periodo de seis meses provisional ya que la ley ya tiene un periodo de prueba establecido, en tal virtud sugerimos sustituir la frase **"por un periodo no más de seis (06) meses"** para que se lea de la siguiente manera **por un periodo no más de dos (02) meses.**

6.- Por otra parte, sugerimos eliminar el artículo 6 del proyecto que establece: **"Los medios de comunicación deben acatar la resolución de esta Ley en su artículo"** en virtud de que esta disposición se encuentra implícitamente contenida en el Art. 2 del proyecto el cual establece la prohibición de colocar en los medios de comunicación solicitudes para llenar vacantes laborales que hagan alusión a la edad.

7.- En otro orden, a partir del estudio y análisis realizado en torno a las legislaciones existentes, determinamos que en muchos países se ha establecido que las empresas que estarán bajo los efectos de este tipo de ley serán aquellas que tengan un número mínimo determinado de empleados, a nuestro juicio consideramos esta disposición es importante ya que dada la naturaleza de este tipo de ley, la misma resulta poco práctica en empresas que cuenten con un reducido número de empleados, en tal virtud sugerimos la creación de un artículo, que contenga esa disposición, que diga como sigue:

Artículo 2. Ámbito de Aplicación. Están sujetas a la presente ley todas las empresas que posean un número de 20 empleados o más.

8.- Por otra parte, el presente proyecto no contempla las sanciones correspondientes por la violación a las disposiciones contenidas en el mismo, ni tampoco Tribunal competente para conocer de estas violaciones, en tal sentido es preciso señalar que el objeto del proyecto es establecer una prohibición, por lo que el incumplimiento a la misma debe implicar la imposición de una sanción, a partir de lo antes expuesto tenemos a bien sugerir la creación de los artículos 9, 10, 11, 12 que dispongan todo lo concerniente a las medidas procedimentales y de sanción del presente proyecto en una redacción alterna anexa.

9.- Asimismo, entendemos oportuno establecer en el presente proyecto que los fondos provenientes del pago de las multas impuestas por causa de incumplimiento a estas disposiciones sean destinados a los programas de becas que ofrece el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), como una manera de contribuir a la formación y capacitación laboral en el país, que diga como sigue:

Artículo 13.- Destino de las Multas. Los fondos provenientes de las sanciones impuestas por efectos de violación a esta ley serán destinados a los programas de becas del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP).

10. Finalmente, entendemos oportuno señalar que para la ejecución efectiva de la presente ley se hace necesaria la creación de medidas que complementen las disposiciones contenidas en la misma y que trace las pautas para su adecuada aplicación, por lo que sugerimos la creación de un artículo que establezca la elaboración del Reglamento correspondiente que diga de la manera siguiente:

Artículo 14.- Reglamento. El Reglamento para la aplicación de esta ley será dictado por el Poder Ejecutivo a más tardar tres (03) meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Legislación Comparada

Después de haber investigado la legislación de otros países, sobre el tema de la Discriminación laboral por razón de edad, hemos encontrado que esta constituye una problemática existente en muchos países y asimismo hemos advertido que las actuales reformas en materia laboral iniciadas en muchos países en las últimas décadas, han estado basadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en sus Artículos 2.1 “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”; y en su Art. 7 el cual establece que: “Todos son iguales ante la ley y tiene, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su Art. 26 dice. “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen el derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Entre los países que han abordado esta problemática podemos mencionar:

Unión Europea.- La mayor parte de los países miembros de la Unión Europea, abordan la cuestión de la discriminación laboral por razón de la edad a través de sus Constituciones y Códigos Laborales, pero sólo unos pocos países disponen de leyes específicas en la materia. Así, en Francia, la edad se menciona directamente en las leyes sobre despido colectivo y se establece que esta circunstancia no puede ser esgrimida, como motivo único, para dar por finalizada una relación laboral.

Por su parte, en Bélgica, una ley de 1998 prohíbe el recurso a la edad como criterio en la contratación y selección de personal. Asimismo una proposición de ley que proscribe la discriminación por razón de la edad en el empleo, está actualmente siendo debatida en el Parlamento holandés, y esta misma propuesta legislativa ha sido desarrollada, más a fondo, en Irlanda, a través de la Ley de Igualdad en el Empleo de 1998. En Alemania el acceso a la jubilación anticipada ha sido restringido, debido al incremento de los costes de la Seguridad Social y, en el año 2000, el Servicio Federal de Empleo instó a las empresas a contratar a personas de edad

Asimismo, la Constitución española de 1978 prohíbe indirectamente, en su artículo 14, esta forma de discriminación al establecer que los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o *“cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*. Y, de manera más explícita, el artículo 17 del Estatuto de los Trabajadores impide esta discriminación en las relaciones laborales, cuando establece la nulidad de los convenios colectivos, pactos o decisiones del empresario que contengan diferencias desfavorables por razón de la edad.

Estados Unidos.- La ley federal de Discriminación en el Empleo Basada en la Edad (ADEA), prohíbe toda discriminación laboral por razón de edad, Esta Ley protege a los trabajadores mayores de 40 años contra la discriminación en cuanto a ofertas y decisiones de empleo, paga, ascenso o promoción, adiestramiento, capacitación o entrenamiento, tareas asignadas o negadas, licencia o beneficios, licenciamiento, beneficios de jubilación o retiro, despido y otras decisiones relacionadas con el empleo. Las protecciones contenidas en esta ley son aplicables a las compañías que emplean a 20 o más trabajadores.

En torno a lo lingüístico y técnica legislativa, **RECOMENDAMOS** lo siguiente:

1.- En virtud de lo que establece el Manual de Técnica Legislativa, en su numeral 4.1.1.2, literal c) que reza: ***“Se debe otorgar un título más breve cuando el título principal es extenso o difícil de recordar”***, sugerimos modificar el título de la ley de la manera siguiente:

**LEY QUE PROHIBE LA DISCRIMINACIÓN LABORAL CONTRA LAS PERSONAS
DE MÁS DE 40 AÑOS DE EDAD**

2.- Es preciso enumerar los considerandos, en virtud de lo que establece el numeral 4.1.1.3, literal e), del Manual de Técnica Legislativa, que reza: **“Los considerandos deben numerarse para una mejor ubicación de los mismos”**.

CONSIDERANDO PRIMERO
CONSIDERANDO SEGUNDO

“ “

3.- A partir de lo que establece el Manual de Técnica Legislativa, en su punto 5, referente a la Redacción, los textos legales deben ser claros precisos y concisos y aunque los considerandos no son disposiciones normativas pero forman parte del texto legal y deben ser presentados de igual forma, hemos observado que los considerandos no se encuentran sustentados en estudios y estadísticas que sirvan de base a las motivaciones esgrimidas, por lo sugerimos que los mismos sean reestructurados de la manera siguiente:

CONSIDERANDO PRIMERO: Que los trabajadores en la República Dominicana deben contratarse sobre la base de su capacidad o habilidad para el desempeño de las labores a ejercer.

CONSIDERANDO SEGUNDO: Que uno de los principios fundamentales en que se sustenta nuestra legislación laboral, está basado en la no discriminación de los trabajadores o aspirantes a determinadas labores o servicios.

CONSIDERANDO TERCERO: Que en la práctica laboral dominicana se ha establecido la edad como condición para la contratación y obtención de las posiciones vacantes, aún teniendo las calificaciones necesarias exigidas.

CONSIDERANDO CUARTO: Que la República Dominicana es signataria de la Convención sobre Discriminación (empleo y desocupación), la cual establece como discriminación cualquier distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y ocupación.

4. Por otra parte, el Artículo 5 del proyecto dice: **“La Distribución porcentual de los empleados de la empresa privada según rango de edad será llenada según el artículo 2 de la presente ley. En caso de no aplicar candidatos a los rangos de edad requerido deberá llenarse la posición con los candidatos disponibles provisionalmente por un periodo no más de seis (06) meses, debida aprobación de la secretaría de Estado de Trabajo y auditados por los inspectores de la Dirección General de Impuestos Internos”**, en tal sentido a partir de lo que dice el Manual de Técnica Legislativa, en su punto 5, literal e), establece que los textos normativos no deben contener exceso de términos o redundancias que complique la interpretación, por lo que sugerimos eliminar la parte subrayada.

Asimismo, al tenor del numeral 4.1.7.1 del Manual de Técnica Legislativa, el párrafo es una subdivisión normativa del artículo, es decir que constituye un complemento vinculado directamente con la parte fundamental de éste, por lo que en virtud del contenido de la segunda parte del referido artículo sugerimos que esta disposición se establezca en un párrafo ubicado después del artículo 5 del proyecto sugerido.

“Art. 5.

Párrafo.- En caso de no aplicar candidatos acorde a los rangos de edad requeridos, debe llenarse la posición, provisionalmente, con los solicitantes disponibles, por un periodo no mayor de dos (02) meses, aprobado previamente por la Secretaría de Estado de Trabajo.”

5. En virtud de lo que dice el Manual de Técnica Legislativa en su punto 1.2 sobre las Disposiciones Iniciales, dentro de estas debe incluirse el objeto que el proyecto persigue, en tal sentido sugerimos la creación de un artículo que diga de la manera siguiente:

Artículo 1.- Objeto.- La presente ley tiene por objeto proteger a todas las personas de 40 años o más, ya sean solicitantes de empleo o trabajadores contratados, de la discriminación laboral.

6. A partir de lo que establece el Manual de Técnica Legislativa en su punto 4.1.7 referente al ordenamiento sistemático de la ley, sugerimos capitular el presente proyecto a los fines de agrupar según su naturaleza las disposiciones contenidas en el mismo, de la manera siguiente:

Capítulo I Del objeto y Alcance de la Ley

Capítulo II De las Prohibiciones

Capítulo III De la Planilla del Personal

Capítulo IV De las Sanciones

Capítulo V Del Tribunal Competente

Capítulo VI Disposiciones Generales

Capítulo VII Disposiciones Finales

7. Asimismo conforme a lo que establece el numeral 4.1.7.2, literal d), los artículos deben llevar un resumen de su contenido a la que se denomina epígrafe, en tal virtud, sugerimos establecer los epígrafes correspondientes en cada artículo del proyecto, en una redacción alterna anexa.

8. En virtud de lo que establece el numeral 6.1, literal a) del Manual de Técnica Legislativa, en cuanto a que la vigencia de la ley puede establecerse para: “**una fecha determinable, como la fecha de promulgación.....**”, sugerimos agregar un último artículo, que rece como sigue:

Artículo 15.- Vigencia. La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación.

Finalmente, consideramos que para mayor justificación y ponderación de los objetivos perseguidos por el presente proyecto de ley sería plausible hacer acopio de estadísticas sobre la población envejeciente y del número de personas existentes en el mercado laboral con 40 años o más.

Atentamente,

Lic. Welnel D. Feliz.
Director del Departamento Técnico
de Revisión Legislativa

**LEY QUE PROHIBE LA DISCRIMINACIÓN LABORAL CONTRA LAS PERSONAS
DE MÁS 40 AÑOS DE EDAD**

CONSIDERANDO PRIMERO: Que los trabajadores en la República Dominicana deben contratarse sobre la base de su capacidad o habilidad para el desempeño de las labores a ejercer.

CONSIDERANDO SEGUNDO: Que uno de los principios fundamentales en que se sustenta nuestra legislación laboral, está basado en la no discriminación de los trabajadores o aspirantes a determinadas labores o servicios.

CONSIDERANDO TERCERO: Que en la práctica laboral dominicana se ha establecido la edad como condición para la contratación y obtención de las posiciones vacantes, aún teniendo las calificaciones necesarias exigidas.

CONSIDERANDO CUARTO: Que la República Dominicana es signataria de la Convención sobre Discriminación (empleo y desocupación), la cual establece como discriminación cualquier distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y ocupación.

Vista: La Constitución de la República

Visto: Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación) del año 1958

Visto: El Código de Trabajo de la República Dominicana

Capítulo I Del objeto y Alcance de la Ley

Artículo 1.- Objeto.- La presente ley tiene por objeto proteger a todas las personas de 40 años o más, ya sean solicitantes de empleo o trabajadores contratados, de la discriminación laboral.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación. Están sujetas a la presente ley todas las empresas que posean un número de 20 empleados o más.

Capítulo II De las Prohibiciones

Artículo 3.- No Discriminación. Se prohíbe toda discriminación contra las personas de 40 años de edad o más respecto de su situación laboral que incluye: contratación, entrenamiento, asignación de tareas, ascenso, beneficios, suspensión y despido.

Párrafo.- Las disposiciones del presente artículo son extensivas a las instituciones centralizadas, descentralizadas, semi-autónomas y autónomas del Estado.

Artículo 4.- Publicación. No se podrá colocar en los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos, ni en Internet y murales de las empresas solicitudes para llenar vacantes laborales que hagan alusión a la edad.

Párrafo. La disposición del presente artículo es extensiva a las vallas, letreros, y cualquier otro tipo de publicidad.

Capítulo III De la Planilla del Personal

Artículo 5. Rango de Edad. La planilla del personal de cada empresa debe constar con una población laboral distribuida de la siguiente forma:

Rango de edad	Distribución de empleos
Menores de 40 años	60%
40-49 años de edad	20%
50-59 años de edad	hasta un 10%
60-64 años de edad	hasta un 10%

Párrafo.- En caso de no aplicar candidatos acorde a los rangos de edad requeridos, debe llenarse la posición, provisionalmente, con los solicitantes disponibles, por un periodo no mayor de dos (02) meses, aprobado previamente por la Secretaría de Estado de Trabajo.

Artículo 6. Depósito de Planilla. Todas las empresas deben depositar la planilla del personal dos veces al año en la Secretaría de Estado de Trabajo, a más tardar los días 10 de enero y 10 de julio de cada año.

Artículo 7. Requisitos. La planilla del personal debe contener los datos personales de cada empleado que incluye: nombre, edad, cédula, estado civil, dirección y teléfonos.

Artículo 8. Supervisión. Los inspectores de la Secretaría de Estado de Trabajo podrán supervisar a las empresas a los fines de constatar el cumplimiento de esta ley.

Capítulo IV De las Sanciones

Artículo 9. Sanciones. Se castiga con multa de 20 a 30 salarios mínimos del sector público a todas aquellas empresas que incumplan con las disposiciones contenidas en esta ley.

Artículo 10. Reincidencia. En los casos de reincidencia en la violación a la presente ley se aumentará la multa en un cincuenta por ciento de su valor.

Capítulo V Del Tribunal Competente

Artículo 11. Tribunal Competente. El Juzgado de Paz es el tribunal competente para conocer la violación a la presente ley.

Artículo 12. Ministerio Público. En el Distrito Nacional y en el Distrito Judicial de Santiago el ministerio público será ejercido por un abogado al servicio de la Secretaría de Estado de Trabajo.

Capítulo VI Disposiciones Generales

Artículo 13.- Destino de las Multas. Los fondos provenientes de las sanciones impuestas por efectos de violación a esta ley serán destinados a los programas de becas del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP).

Capítulo VII Disposiciones Finales

Artículo 14.- Reglamento. El Reglamento para la aplicación de esta ley será dictado por el Poder Ejecutivo a más tardar tres (03) meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 15.- Vigencia. La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación.

DADA...

MOCIÓN PRESENTADA POR: