

Informe de avances en la protección de los derechos humanos de las personas mayores en El Salvador: Derecho al Trabajo, acceso al mercado laboral y a la justicia

14 de febrero de 2022

En atención a preguntas orientadoras remitidas para definir el contenido normativo de las cuestiones examinadas en el undécimo período de sesiones del grupo de trabajo de composición abierta de la Asamblea General con el fin de fortalecer la protección de los derechos humanos de las personas mayores, se proporciona la siguiente información:

DERECHO AL TRABAJO Y ACCESO AL MERCADO LABORAL

Definición

1. ¿Cómo se define el derecho al trabajo y al acceso al mercado laboral de las personas mayores en la legislación nacional de su país? Si tal definición no está disponible, ¿cómo debería definirse considerando los marcos legales nacionales, regionales e internacionales relevantes existentes?

En la legislación laboral salvadoreña, no se encuentra una conceptualización específica del derecho al trabajo y al acceso al mercado laboral de las personas adultas mayores, pero sí, se garantiza la no discriminación laboral. Al respecto, la Ley Especial para la Protección de los Derechos de la Persona Adulta Mayor (LEPDAM), en el tenor literal del artículo 16 sobre la no discriminación laboral.

De igual manera, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la Observación General N° 18, “El Derecho al Trabajo”, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada el 24 de noviembre 2005¹, establece sobre la importancia del derecho al trabajo para la realización de otros derechos humanos. Sumado a lo anterior, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en el artículo 23 sobre el derecho al trabajo.

Asimismo, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en relación al Derecho al Trabajo de la Persona Adulta Mayor determina que la “La persona mayor tiene derecho al trabajo digno y decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, sea cual fuere su edad”. Para lo cual, los Estados Parte deberán promover políticas, programas y medidas en función del cumplimiento de dicho derecho.

En virtud de lo anterior, la definición del derecho al trabajo y el acceso al mercado laboral de las personas adultas se plantea con los siguientes elementos: “La persona adulta mayor tiene derecho al trabajo decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto de las otras personas trabajadoras, sea cual fuere su edad, garantizándose la igualdad de contratación y acceso al empleo, jubilación y retiro cuando sea voluntario. Queda prohibido establecer edad límite para la oferta

¹Disponible en: <https://www.refworld.org/es/publisher.CESCR.GENERAL..47ebcb332.0.html>

laboral y para el ejercicio del derecho al trabajo, así como el despido basado en la edad y la jubilación forzosa”.

Alcance del derecho

2. ¿Cuáles son los elementos normativos clave del derecho al trabajo y el acceso al mercado laboral de las personas mayores? relativos a:

A. Prohibición de toda forma de discriminación contra las personas mayores por motivos de edad, sola o combinada con otros motivos, en todos los asuntos relacionados con el empleo.

La prohibición de toda forma de discriminación contra las personas adultas mayores se encuentra regulado de forma específica en la Ley Especial para la Protección de los Derechos de la Persona Adulta Mayor, que establece como un derecho de gozar de oportunidades, salarios y prestaciones (Art. 6 literal m). De igual manera, establece las obligaciones de las instituciones públicas y privadas para dar cumplimiento a dicho mandato, también delega al Ministerio de Trabajo y Previsión Social verificar que se cumpla (Art. 16).

B. Eliminación de todas las formas de discriminación por edad en el lugar de trabajo y en las culturas organizativas

A través del Código de Trabajo se busca normar las relaciones entre patronos y trabajadores; sin hacer ninguna distinción por razón de edad, sexo, raza, etc. (Art 1).

Existen mecanismos establecidos para la eliminación de discriminación, la Dirección General de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de acuerdo a la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social, es la encargada de la vigilancia del cumplimiento de normas laborales, la ley establece el procedimiento a seguir al momento de realizar las diligencias de inspección y la visita de inspección en el lugar de trabajo a través de solicitud por supuestos actos que menoscaben los derechos laborales del adulto mayor. Adicionalmente, el convenio 111, define el término discriminación en el tema laboral.

C. Provisión de ajustes razonables para las personas mayores en el lugar de trabajo

Aunque no se cuenta con normativa que mencione explícitamente sobre este punto, en la LEPDPAM se establece la obligatoriedad de las instituciones públicas y privadas deberán garantizar condiciones de empleo y la estabilidad laboral para las personas adultas mayores.

D. Programas para promover la contratación de personas mayores

En la LEPDPAM queda prohibido establecer edad límite para la oferta laboral y para el ejercicio del derecho al trabajo, así como el despido en la edad y la jubilación forzosa, para lo cual el Ministerio de Trabajo y Previsión Social deberá organizar una bolsa de trabajo orientar a las PAM para optar puesto de trabajo.

F. Acceso a planes de jubilación flexibles o graduales y prácticas laborales flexibles para trabajadores mayores

G. Promoción del autoempleo y espíritu empresarial de las personas adultas mayores.

La Ley de Organización y Funciones del sector trabajo y Previsión Social, establece que le corresponde al MTPS contribuir al establecimiento de la política nacional de empleo y salarios; impulsar programas de desarrollo profesional, orientación técnica y vocacional; servicios de prácticas de desarrollo vocacional y de habilidades; y promoción, y formación técnica del autoempleo y el espíritu empresarial de las personas mayores (Art. 61)

H. Condiciones laborales favorables, justas y seguras a la hora de realizar trabajos formales, informales o no remunerados

El MTPS realiza inspecciones programadas que incluyen la verificación de la normativa laboral en materia de Seguridad y Salud Ocupacional, para dar cumplimiento a la Ley General de Prevención de Riesgos en los lugares de Trabajo.

La Dirección General de Inspección de Trabajo, en su Plan Anual de Trabajo del 2022 realizará el Plan de Inspección para la verificación de los derechos laborales de las personas Adultas Mayores, con el objetivo de erradicar la discriminación en el trabajo por condición etaria, según la facultad establecida en la Ley Especial antes mencionada, más el cumplimiento de las demás garantías laborales establecidas en el Código de Trabajo.

I. Acceso a recursos y reparaciones inmediatas cuando se deniega el derecho al trabajo de las personas mayores.

Obligaciones estatales

3. ¿Cuáles son las medidas que debe tomar el Estado para respetar, proteger y realizar el derecho al trabajo y el acceso al mercado laboral de las personas mayores, en relación con los elementos normativos existentes?

De conformidad a la Recomendación 162 sobre los trabajadores de edad, 1980 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el MTPS considera que las medidas que debe tomar el Estado para respetar, proteger y realizar el derecho al trabajo y el acceso al mercado laboral de las personas mayores, es en primer lugar, contar con una política nacional a través de la cual todas las instituciones del Estado promuevan la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores, sea cual fuere su edad, en la legislación y las prácticas relativas a dicha política, adoptando medidas para impedir la discriminación respecto de las personas de edad en materia de empleo y de ocupación.

Es importante que las organizaciones de empleadores y de trabajadores participen efectivamente en la elaboración de la política, y tenga mecanismos para que se cumpla. También, es importante revisar la normativa e identificar que leyes pueden ser mejoradas.

Por otro lado, las personas adultas mayores deberían disfrutar, sin discriminación por razón de edad, de igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores.

Fortalecer los servicios de orientación, formación y colocación para facilitar a las personas adultas mayores el asesoramiento y la ayuda que puedan necesitar para disfrutar plenamente de la igualdad de oportunidades y de trato.

4. *¿Qué medidas especiales y consideraciones específicas deben tenerse en cuenta al desarrollar el contenido normativo del derecho de las personas mayores al trabajo y al acceso al mercado laboral, como la protección y regulación de los trabajadores mayores en el sector informal, la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, especialmente para las mujeres mayores, así como el reconocimiento del trabajo no remunerado que a menudo realizan las mujeres mayores?*

CEPAL y OIT destacan que el trabajo por cuenta propia es la principal fuente de ingresos entre las personas mayores que siguen trabajando. Esto puede reflejar tanto la discriminación que obstaculiza el acceso a un empleo asalariado para las personas mayores, como el deseo de estas personas de trabajar de manera independiente aprovechando las calificaciones adquiridas a lo largo de su vida laboral para trabajar en condiciones que permiten una mayor flexibilidad del trabajo.

La incorporación de las personas adultas mayores al mercado laboral deviene de tomar en cuenta el enfoque de derechos humanos, la inclusión, no discriminación y el ciclo de vida, entre otros, la consideración especial de la accesibilidad, la solidaridad entre el Estado, la familia, la sociedad y actores claves en la sociedad. Con respecto a las mujeres adultas mayores debe de considerarse la doble discriminación de la cual pueden sufrir, tomando en cuenta que también existen factores que pueden afectar y aumentar brechas, como el trabajo del hogar no remunerado, la crisis por pandemia que incrementó la crisis de cuidados, fenómeno que se vive exponencialmente en países norte y sur, debido a la migración laboral y el requerimiento de la mano de obra de mujeres, entre otros; en igual situación se pueden determinar personas que pertenecen a grupos vulnerables (personas con discapacidad, personas con VIH, personas migrantes, población LGBTI, etc). Es aquí en donde queda evidenciada la diferencia salarial, al ser el trabajo reproductivo históricamente ejercido por mujeres, en el colectivo socio-cultural y jurídico, recibe menor remuneración relación a los hombres que puedan realizar dichos trabajos. Igual suerte, con todos los demás trabajos feminizados.

El análisis de las tendencias de inserción laboral de las personas mayores plantea un importante problema de medición, relacionado con la transición de las edades previas a la edad legal de jubilación para las cuales las políticas públicas deberían deben fortalecer la promoción de un trabajo decente, para las PAM. De igual manera, mejorar el sistema de pensiones es importante para una vida digna.

5. *¿Cómo deberán definirse las responsabilidades de las partes no estatales, como el sector privado, en el contexto del derecho al trabajo y al acceso al mercado laboral de las personas mayores?*

En El Salvador, se cuenta con un aparataje jurídico e institucional sobre la Persona Adulta Mayor, entre la que se cuenta con una Ley, una política y el Consejo Nacional Integral de la Persona Adulto Mayor (CONAIPAM).

De acuerdo a la ley, se establece la importancia de la participación de las organizaciones de sociedad civil en el CONAIPAM y la Mesa Nacional de Personas Adultas Mayores del CONAIPAM, así como la academia con el propósito de apoyar el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos de atención a la PAM.

Le ley establece que la empresa privada, contribuirá con la inserción laboral de personas adultas mayores, a través de las demandas de puestos de trabajo para dicho segmento de la población.

6. ¿Cuáles son las mejores prácticas y los principales desafíos que enfrenta su país en la adopción e implementación del marco normativo sobre el derecho al trabajo y el acceso al mercado laboral de las personas mayores?

Entre las mejores prácticas encontramos que se cuenta con la Ley Especial para la Protección de los Derechos de la Persona Adulta Mayor, que crear el ente rector que le dará seguimiento a su cumplimiento el Consejo Nacional Integral de la Persona Adulto Mayor y que promoverá la participación de sociedad civil a través de la Mesa Nacional de Personas Adultas Mayores

Los desafíos más grandes son la sensibilización en el tema tanto en las instituciones públicas como privadas, la priorización de los derechos humanos de las personas adultas mayores y la creación de proyectos de empleabilidad y acceso al empleo.

ACCESO A LA JUSTICIA

Definición

1. ¿Cuál es la definición del derecho de las personas mayores a acceder a la justicia en la legislación nacional de su país? ¿O cómo debería definirse ese derecho, teniendo en cuenta el marco jurídico nacional, regional e internacional existente?

De acuerdo a la Ley Especial para la Protección de los Derechos de la Persona Adulta Mayor, el acceso con trato preferente y expedito para la protección de sus intereses, con los ajustes razonables y procesales que sean necesarios para la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en los procesos judiciales y administrativos (Art, 6, literal r).

Alcance del derecho

2. ¿Cuáles son los elementos normativos clave del derecho de las personas mayores a acceder a la justicia en igualdad de condiciones con los demás? Proporcione referencias a las normas existentes sobre los elementos que se indican a continuación, así como cualquier elemento adicional:
 - A. La garantía de la capacidad jurídica de las personas mayores (capacidad y agencia jurídicas) en igualdad de condiciones con las demás y no negada por motivos de edad;

La garantía de capacidad jurídica al interior de la legislación salvadoreña se contempla en el artículo 224 del Código de Familia, Ley Especial para la Protección de los Derechos de la Persona

Adulto Mayor (LEPDAM) y en el caso de la Procuraduría General de la República, en sus atribuciones establecidos en los Artículos 5, 17, 24 y 54 de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

La Ley Especial reconoce la capacidad jurídica de los adultos mayores. También establece que el órgano judicial aplicará la Convención Americana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las personas mayores, a fin de proteger su capacidad jurídica, y que el Estado garantizará mecanismos de apoyo para asegurar la capacidad jurídica de las personas mayores

- B. Eliminación de la influencia de los estereotipos de discriminación por edad en cualquier etapa de los procedimientos judiciales o extrajudiciales, incluida la concesión de indemnizaciones por daños y perjuicios;

El Estado salvadoreño implementa diversas políticas planes y programas que tienen como propósito eliminar cualquier acto discriminatorio contra las personas adulto mayor y en la. Por ejemplo, la Procuraduría General de la República atiende a las personas mayores sin discriminación ni estereotipos, el servicio de asistencia legal se presta con profesionalismo. Por ello en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se crea el sistema de queja o denuncia.

En el caso de la LEPDAM establece, con carácter general, la prohibición de discriminación en cualquier procedimiento y la posibilidad de reclamar indemnización por daños y perjuicios.

- C. Acceso a procedimientos legales oportunos, especialmente en situaciones de inmediatez;

Entre los procedimientos legales se encuentra el que desarrolla la Procuraduría General de la República a través de sus áreas de atención a las personas usuarias, se desarrollan iniciativas que tienen como propósito la pronta y cumplida justicia en la aplicación de procedimiento administrativo se atiende a personas adultas mayores con eficiencia y en caso ser necesario solicitar medidas de protección a su favor se hace de forma inmediata y se da continuidad al procedimiento pertinente.

La LEPDAM garantiza el acceso a la justicia con trato preferencial y expedito. Asimismo, establece que se deben garantizar la agilidad en los procedimientos en los que se encuentren involucrados los adultos mayores, especialmente en aquellos casos en que tengan la condición de víctima. También, todas las instituciones que forman parte del Ministerio Público deben realizar programas de capacitación y concientización de su personal para brindar un trato digno los adultos mayores.

Además, deberán prestar a los adultos mayores los servicios de asesoramiento y asistencia jurídica gratuitos, en cualquier tipo de procedimiento judicial, administrativo o notarial, especialmente en aquellos en los que se presuma un peligro inminente para los derechos e integridad de la persona. Finalmente, establece que todas las instituciones del Estado deben desarrollar mecanismos administrativos para la interposición de denuncias cuando existan hechos que vulneren los derechos de las personas mayores dentro de sus respectivas instituciones.

- D. Accesibilidad de las salas de audiencias, tribunales legales y otras instalaciones relacionadas con la justicia para todas las personas mayores;

Entre los cambios que se han realizado, se encuentra que algunas instituciones han readecuado sus instalaciones físicas con el objeto de garantizar la accesibilidad a sus instalaciones físicas a las personas adulto mayor o las personas que presentan alguna discapacidad.

La LEPPAM establece que se debe garantizar la accesibilidad de las personas mayores a cualquier espacio dentro de las instituciones públicas, lo que incluye tribunales de justicia y otras instituciones.

- E. Acceso a servicios legales, incluyendo asistencia legal, consejería y líneas directas, en igualdad de condiciones con los demás;

La LEPPAM establece que todas las instituciones que forman parte del Ministerio Público deben brindar a las personas adultas mayores servicios de asesoría y asistencia legal gratuitos, en cualquier tipo de procedimiento legal, administrativo o notarial, especialmente en aquellos en los que exista un peligro inminente para su vida. De igual manera, en el marco de la nueva ley, el Consejo Nacional Integral de la Persona Adulta Mayor gestionará servicios de asesoramiento y asistencia jurídica gratuitos a los adultos mayores.

Entre la oferta que existe, de acuerdo a las competencias de las instituciones la Procuraduría General de la República, cuenta con 18 sedes distribuidas en los 14 departamentos en el cual se divide administrativamente el país; en el contexto de la pandemia de la COVID 19 se han implementado y ejecutado la asistencia directa para asesorías sobre los servicios que la institución ofrece a la población usuaria, incluyendo población de personas mayores por medio.

Por otro lado, se cuenta con el Programa de Ciudad Mujer, a través del cual también se gestionan este tipo de apoyos a mujeres adultas mayores que solicitan el servicio.

- F. Acceso a vías alternativas no judiciales hacia la justicia, que incluyen, entre otros, centros de justicia comunitaria de ventanilla única, apoyo parajurídico, procedimientos de defensoría del pueblo o comisionados especializados;

La Procuraduría General de la República como instancia parte del CONAIPAM, y como ente encargado de este tipo de acciones, utiliza la herramienta jurídica de conciliación y mediación, por personal especializado que busca que sean las partes en conflicto las que generen las posibles soluciones, bajo la dirección de profesionales en conciliación o mediación según sea el caso planteado.

- G. Acceso a ajustes razonables en todos los procedimientos legales y administrativos en cualquier etapa para facilitar el papel efectivo de las personas mayores como participantes directos o indirectos en los procedimientos judiciales.

En el marco de sus funciones, la Procuraduría General de la República, ha creado instrumentos para que el personal facilite los procesos de atención tales como: Política de inclusión para la atención y acceso a la justicia de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, orientada a garantizar el respeto de sus derechos humanos y dignidad personal; Plan de Acción para atención a Personas Adultas Mayores y formulario de entrevista para la atención de asistencia legal a personas mayores en instancia administrativa.

- H. Capacitación adecuada y adecuada a todos los que trabajan en la administración de justicia y las fuerzas del orden, incluido el poder judicial, la policía y el personal penitenciario, sobre los derechos de las personas mayores;

La Procuraduría General de la República por medio del centro de formación y análisis desarrolla planes de capacitación permanente a treves de recursos propios o en coordinación con otras instancias del sistema judicial del país o agencias de cooperación nacional e internacional.

- I. Adaptación a las necesidades de los presos mayores, incluidas las adaptaciones físicas necesarias, protección contra la violencia y la extorsión, oportunidades educativas y vocacionales adecuadas y apoyo para la reintegración en la comunidad;

A través de la Dirección General de Centros Penales (DGCP), de mantener la motivación de las personas privadas de libertad, entre ellos los mayores, se cuenta con el Plan Cero Ocio, creado para que el 100% de los privados de libertad que se encuentran en los diferentes recintos penitenciarios a escala nacional realicen trabajos de utilidad para las comunidades.

De igual manera, pueden acceder a la educación superior mediante una plataforma digital que les permitirá estudiar en la universidad de manera virtual, se cuenta con el proyecto "Una Segunda Oportunidad" con el enfoque de brindar educación universitaria a privados de libertad en fase de confianza del Centro Preventivo y de Cumplimiento de Penas La Esperanza, conocido como Mariona, dónde se ofrece la Licenciatura en Administración de Empresas.

En la Política de inclusión para la atención y acceso a la justicia de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, orientada a garantizar el respeto de sus derechos humanos y dignidad personal, en su eje VIII, la Procuraduría General de la República, asume la responsabilidad de velar por las personas privadas de libertad en general con énfasis en las poblaciones vulnerables.

- J. Igualdad de acceso de los presos mayores a los servicios, incluida la salud física, mental y cognitiva, los servicios dentales, de higiene y de cuidados paliativos, y los servicios de apoyo social y de otro tipo disponibles para la población en general.
- K. Acceso a recursos inmediatos y reparación cuando se deniega el derecho de las personas mayores a acceder a la justicia.

Las personas adulto mayor en los trámites que realizan en la Procuraduría General de la República pueden presentar los recursos que estimen pertinentes y que estén contemplados en el sistema legal vigente, por ejemplo, en la ley de Procedimientos Administrativos establece los recursos a los que tienen derecho la persona usuaria y en la Ley Orgánica de la PGR.

Obligaciones estatales

3. ¿Qué mecanismos o medidas son necesarios para asegurar el goce y monitorear la implementación del derecho de las personas mayores al acceso a la justicia, incluidas las obligaciones del Estado de respetar, promover, proteger y cumplir el derecho?
- *Mejorar los canales de coordinación interinstitucional que trabajan en beneficio de las personas adulto mayor.*

- *Mejorar el sistema estadístico existente.*
- *Realizar campañas de sensibilización sobre los derechos de las personas adulto mayor.*
- *Fortalecer los presupuestos de las instancias especializadas que velan por los derechos de las personas adulto mayor.*
- *Promover que las agencias de cooperación internacional incorporen en su agenda apoyos a las líneas de atención institucional enfocadas en las personas adulto mayor.*

Consideraciones Especiales

4. *¿Qué consideraciones especiales o cuestiones específicas deberían incluirse en el derecho de las personas mayores a acceder a la justicia, incluidas las adaptaciones de procedimiento y adecuadas a la edad, así como las responsabilidades de los agentes no estatales?*
 - *Creación de mesas interinstitucionales vinculadas con el acceso a la justicia a las personas adulto mayor.*
 - *Monitoreo permanente de las personas adulto mayor recluida en los centros penitenciarios para que sean objeto de los beneficios que las leyes otorgan.*
 - *Transversalización de los derechos de las personas adulto mayor en los procesos de atención institucionales.*

Implementación

5. *¿Cuáles son las mejores prácticas y los principales desafíos que enfrenta su país en la adopción e implementación del marco normativo sobre el derecho de acceso a la justicia para las personas mayores?*
 - *Sensibilizar permanente al personal que trabaja con las personas adulto mayor.*
 - *Fortalecer capacidades permanentes dirigida al personal que trabaja con personas adulta mayor.*
 - *Creación de una cultura de respeto y tolerancia para las personas adulto mayor, que promueva la atención con calidad y eficiencia.*