



GOBIERNO DE PUERTO RICO

Departamento del Trabajo y
Recursos Humanos

Hon. Carlos J. Saavedra Gutiérrez
Secretario

9 de marzo de 2018

OPINIÓN DEL SECRETARIO NÚM: 2018-01

Suzanne Roig Fuertes
Administradora
Administración de Servicios de Salud Mental
y Contra la Adicción
PO Box 607087
Bayamón, PR 00960

ASUNTO: SOLICITUD DE OPINIÓN SOBRE PERMISO PARA CONTRATAR MENORES DE EDAD QUE SE DESEMPEÑEN COMO COMPRADORES SIMULADOS DE PRODUCTOS DE TABACO EN ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES

RF
Hacemos referencia a su comunicación, recibida el 1 de diciembre de 2017, en la cual nos solicitó una nueva opinión del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (en adelante, DTRH) para que se le confiera a la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción (en adelante, ASSMCA) un permiso para contratar menores entre las edades de dieciséis a diecisiete (16-17) años de edad. En su escrito, explica que la labor de estos menores es necesaria para realizar un estudio en donde funjan como compradores simulados de productos de tabaco (cigarrillos) con el propósito de comprobar si los comerciantes cumplen con la prohibición de venta de tabaco a menores de edad.

El 2 de julio de 1997, el entonces Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, luego de examinar una solicitud para estos propósitos, así como las disposiciones contenidas en las leyes relacionadas, determinó no otorgar el permiso de empleo por considerar que la tarea de compra simulada de tabaco pudiera poner en riesgo o perjuicio a estos jóvenes.¹ El DTRH

¹ Su misiva original hacía referencia a una opinión anterior sobre este tema, emitida para el año 1998 por el entonces Secretario del Trabajo y Recursos Humanos. Por lo tanto, el 5 de diciembre de 2017 el DTRH le solicitó copia de este escrito por correo electrónico y recibimos copia del mismo el 13 de febrero de 2018.



OFICINA DEL SECRETARIO

505 Edificio Prudencio Rivera Martínez, Ave. Muñoz Rivera, Hato Rey, PR 00918 • PO Box 195540, San Juan, PR 00919-5540

Tel. (787) 754-2119 • Fax (787) 753-9550 • www.trabajo.pr.gov

basó su determinación en el inciso (a) del Artículo 18 (ahora Artículo 19) de la Ley Núm. 230 de 12 de mayo de 1942, según enmendada, conocida como *Ley de Empleo de Menores* (en adelante, Ley Núm. 230).

Nos informan que en la actualidad la ASSMCA contrata para este estudio a jóvenes de dieciocho (18) años con apariencia física de menores de edad. No obstante, añaden que, aunque los comerciantes han hecho el intento de ventas, durante este estudio no se ha logrado multar a ninguno debido a que estos jóvenes son mayores de edad. No expresa en su misiva las razones por las cuales no se han sostenido las multas antes mencionadas, es decir, si es porque no se han emitido las multas o si se han impugnado las multas emitidas y la agencia no ha prevalecido en sus argumentos para sostener las mismas. Ante este panorama, solicitan un nuevo permiso de menores al DTRH.

La Sección 17 de la Ley Núm. 15 de 14 de abril de 1931, según enmendada, conocida como *Ley Orgánica del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos*, dispone que el DTRH, a través del Negociado de Normas de Trabajo, velará por la ejecución de las leyes protectoras del trabajo y el Secretario tiene la facultad de expedir permisos al amparo de estas. A esos efectos, el Negociado de Normas de Trabajo expide los permisos de empleo de menores conforme a las disposiciones de la Ley Núm. 230 y la reglamentación aplicable.

Existen múltiples estatutos que protegen a los menores de edad de relacionarse con todo producto relacionado al tabaco. La *Carta de los Derechos del Niño*, Ley 338-1998, según enmendada, es una compilación general, no exhaustiva, de los derechos que les son reconocidos a los niños en Puerto Rico. Esta Ley menciona que recae en las agencias públicas y la empresa privada la realización del máximo esfuerzo para actuar y hacer efectivos estos derechos. El Artículo 2 reconoce que un niño en Puerto Rico es una persona hasta los veintiún (21) años de edad con derecho a que el Estado limite y regule las horas y condiciones de trabajo de manera que no sufra explotación ni se afecte negativamente su desarrollo o el disfrute de las actividades propias de su edad o nivel de crecimiento. Véase, Artículo 2(24) de la Ley 338-1998, según enmendada.

Asimismo, la *Carta de los Derechos del Niño* declara que hay que protegerles del uso ilegal de sustancias controladas, tabaco y bebidas alcohólicas y prevenir su participación en la cadena de producción, distribución y tráfico de drogas. Véase, Artículo 2(24) de la Ley 338-1998, según enmendada. El Artículo 4 de esta Ley faculta a cualquier funcionario público o su representante, a acudir ante el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Relaciones de Familia del Distrito Judicial donde resida, para reclamar cualquier derecho o beneficio o para solicitar se suspenda cualquier actuación que contravenga las disposiciones de esta ley.

Es importante destacar que esta no es la única legislación que protege a los menores de edad de todo producto elaborado con tabaco. Así pues, la Ley Núm. 62 de 5 de agosto de 1993 se aprobó con el propósito de limitar y reglamentar la publicidad y promoción de productos elaborados con tabaco y prohíbe el distribuir muestras gratis de cigarrillos o de productos elaborados con tabaco a menores de dieciocho (18) años de edad, en lugares donde se permite la presencia de menores de dieciocho (18) años de edad y a una distancia menor de

quinientos (500) pies de una escuela pública o privada. La Exposición de Motivos de esta Ley menciona que restringir el acceso a los productos de tabaco en la juventud, puede retardar o impedir la decisión de los jóvenes de comenzar a fumar a temprana edad.

Por otro lado, la Ley Núm. 128 de 16 de diciembre de 1993, enmendó la *Ley para Corregir la Explotación de Niños Menores de Edad* de 25 de febrero de 1902, para disponer que: “[t]oda persona que venda, done, despache o distribuya cigarrillos o cualquier preparación de tabaco, a menores de dieciocho (18) años, incurrirá en delito menos grave y, convicta que fuere, se le impondrá multa que no excederá de quinientos dólares (\$500) o pena de reclusión que no excederá de seis (6) meses”. Esta prohibición incluye la venta de papel para enrollar picadura, la picadura en sí y todo aquel otro producto o aditamento necesario para preparar un cigarrillo de forma individual. Véase: enmienda incorporada por la Ley 361-2004. Asimismo, prohíbe la venta de cigarrillos electrónicos o “e-cigarette”. Véase: enmienda incorporada por la Ley 41-2015. Así también, la Ley 204-1998 se aprobó con el propósito expreso de prohibir el empleo, contratación o utilización de menores de dieciocho (18) años de edad para trabajar, participar o dedicarse a actividades publicitarias, de promoción, mercadeo, anuncios y cualesquiera otras actividades dirigidas a promocionar la venta y consumo de bebidas alcohólicas y productos relacionados al tabaco. Véase, Artículo 2 de la Ley 204-1998.



En cuanto a la legislación protectora del trabajo que administra el DTRH, la Ley Núm. 230 regula los permisos de empleo para menores de dieciocho (18) años. Así pues, el Artículo 2 de esta Ley, 29 LPRA sec. 431, dispone, en lo pertinente, que ningún menor de dieciséis (16) años de edad será empleado ni se le permitirá ni tolerará que trabaje en Puerto Rico en ninguna ocupación lucrativa, ni en relación con ella. Como excepción, esta Ley autoriza al Secretario del DTRH a conceder permisos a los menores entre catorce (14) y dieciséis (16) años, para trabajar fuera de horas de clase y durante las vacaciones escolares, pero no en alguna ocupación de algún modo prohibida o perjudicial a su vida, salud o bienestar. No obstante, el Secretario puede conceder un permiso para trabajar durante el periodo que permanecen abiertas las escuelas públicas de Puerto Rico cuando, previa investigación al efecto, el Secretario de Educación determine que no es posible conseguir la asistencia del menor a las escuelas y el Secretario del DTRH determine que la ocupación de la que se trata no es perjudicial a su vida, salud o bienestar. En esos casos, el empleo del menor estará sujeto a las restricciones y condiciones que el Secretario del DTRH imponga en el certificado de empleo o permiso especial.

Asimismo, el Artículo 5 de la Ley Núm. 230, 29 LPRA sec. 435, señala expresamente que “[n]ingún menor entre catorce (14) y menos de dieciocho (18) años será empleado ni se le permitirá ni tolerará que trabaje en ninguna ocupación lucrativa” a menos que su patrono conserve un certificado de empleo o permiso especial expedido por el DTRH. Este certificado de empleo o permiso especial tiene que cumplir con ciertos requisitos. Esto es, que dicho certificado comprenderá una certificación expresiva de que todas las condiciones y requisitos necesarios para la expedición de un certificado de empleo han sido cumplidas. Además, la Ley exige que dicho certificado exprese el nombre, sexo, fecha de nacimiento y residencia del menor; sea firmado por la persona que lo expida; exprese la clase de prueba

sobre la edad que fue aceptada para la expedición del mismo; el nombre y dirección del patrono para quien el menor trabaja y la naturaleza de la ocupación específica autorizada; el último grado escolar cursado por el menor; además, debe contener el número, la fecha de su expedición, y la firma del menor a favor de quien se expidió. Véase, Art. 2 de la Ley Núm. 230, 29 LPRA sec. 436. Los certificados expedidos solo tendrán valor para trabajar con el patrono nombrado y la ocupación designada en el mismo. *Íd.*

Obsérvese, que la ley enumera expresamente los documentos necesarios para solicitar el permiso, y a esos efectos el el Artículo 7 de la Ley Núm. 230, 29 LPRA 437, dispone que los funcionarios del DTRH autorizados para expedir certificados:

[E]xpedirán los mismos **sólo mediante solicitud hecha personalmente por el niño que desee emplearse, acompañado de uno de sus padres, tutor o encargado y después de haber recibido, examinado, aprobado y archivado los siguientes documentos:**

(a) Declaración firmada por el futuro patrono, o por una persona debidamente autorizada para hacerlo en su nombre, expresiva de que su intención es la de proporcionar empleo a dicho menor, y manifestando la naturaleza específica de la ocupación en que piensa emplearlo, el número de horas diarias y el número de días a la semana que estará dicho menor empleado, y las horas diarias de empezar y terminar su ocupación y del tiempo concedido para almorzar y el salario que habrá de devengar.

(b) Prueba de edad, según lo dispuesto en la sec. 438 de este título.

(c) Certificado de capacidad física y mental, según lo dispuesto en la sec. 439 de este título.

(d) Récord escolar, según lo dispuesto en la sec. 440 de este título.

No obstante, el Art. 2 de la Ley Núm. 230, 29 LPRA sec. 436, expresamente dispone que: “[e]l oficial autorizado a expedir certificaciones de empleo puede negarse a extender un certificado a un menor si de acuerdo con su opinión hay razón para creer que los intereses del menor serán mejor servidos negando el permiso. [. . .] No se concederá un certificado de empleo para trabajar en una ocupación de las declaradas peligrosas o perjudiciales a la vida, salud, educación, seguridad o bienestar de un menor por las secs. 431 a 443a y 446 a 456 de este título o por la Junta que para tal fin por las mismas se crea”. Véase, Art. 19(a) de la Ley Núm. 230, 29 LPRA sec. 448(a).

Cónsono con las disposiciones antes mencionadas, el 6 de febrero de 1963, el DTRH promulgó el Reglamento Núm. 823, *Reglamento de la Junta para Determinar las Ocupaciones Peligrosas para Personas Menores de Dieciocho (18) años de Edad*. El Artículo XII de este Reglamento dispone que el Secretario podrá denegar cualquier permiso que se hubiese solicitado para el empleo de una persona menor de dieciocho (18) años cuando a su juicio no se ofrezca la debida protección a dicha persona en el sitio en que ha de trabajar. El Negociado de Normas del Trabajo del DTRH deniega los permisos de esta índole siempre que se trate de menores de dieciocho (18) años en lugares donde haya productos de tabaco o

bebidas alcohólicas. Aclaremos que de los expedientes de nuestra agencia no se desprende que haya algún permiso emitido a esos fines.

Debemos mencionar que, tanto la Ley Núm. 230 como el Reglamento Núm. 823, establecen excepciones que permiten a los menores trabajar en ocupaciones que sean consideradas peligrosas. Así pues, el Secretario está facultado a conceder el certificado en estas ocupaciones a menores de dieciséis (16) años o más que sean estudiantes o graduados de cursos de adiestramiento ocupacional del Departamento de Educación u otras instituciones educativas privadas debidamente acreditadas por el Departamento de Educación, siempre que el Secretario de Educación, en el caso de estudiantes que se adiestren en cursos vocacionales, entienda que la industria en que habrá de prestar servicios el menor reúne los requisitos establecidos por el DTRH y tiene establecidas las medidas de seguridad requeridas; o que, en el caso de graduados de los cursos de adiestramiento ocupacional, el Secretario del DTRH determine que la industria en que habrá de prestar servicios el menor reúne los requisitos establecidos por la agencia para el empleo de menores. Véase, Art. 6 de la Ley Núm. 230; Artículo VII del Reglamento Núm. 823, *Reglamento de la Junta para Determinar las Ocupaciones Peligrosas para Personas Menores de Dieciocho (18) años de Edad.*

El Estado tiene un interés apremiante en velar por el bienestar de los menores de edad, por su educación y por su seguridad en el empleo. Por vía de excepción, se permite el empleo de menores en ciertas ocupaciones peligrosas en los casos específicos de aprendices, estudiantes aprendices y participantes de programas de desarrollo de recursos humanos y sujeto a ciertas restricciones.

Luego de analizadas las disposiciones de la Ley Núm. 230 y su reglamentación aplicable, concluimos que la solicitud de ASSMCA para que se le otorgue un permiso de empleo de menores no procede en derecho. Como explicamos anteriormente, estos permisos se conceden de forma individual a solicitud de cada menor que cumpla con los requisitos (no de forma global a un patrono) y, siempre y cuando, no sea en una ocupación de las declaradas peligrosas o perjudiciales a la vida, salud, educación, seguridad o bienestar. Además, la solicitud de ASSMCA no vino acompañada de ninguno de los documentos exigidos por ley para que el DTRH expida un permiso de menores. Entre estos, era necesaria una declaración firmada por un representante de la ASSMCA expresiva de que su intención es proporcionar empleo a un menor, o varios menores de edad, y que manifestara la naturaleza específica de la ocupación en que piensa emplearlo. Así también, la Ley Núm. 230 exige que el patrono indique el número de horas diarias y el número de días a la semana que estaría dicho menor empleado; las horas diarias de empezar y terminar su ocupación y para disfrutar de su periodo de tomar alimentos; y el salario que habrá de devengarse.

Al tomar en consideración toda la legislación que prohíbe el acceso de menores al tabaco, en ausencia de una clara expresión legislativa de excluir a un menor o a ciertas ocupaciones de la aplicación de la Ley Núm. 230, y al considerar que su propósito es restringir el empleo en "ocupaciones que se consideran peligrosas o perjudiciales a la vida, salud, educación, seguridad y bienestar de los menores", tenemos que concluir que no podemos conceder la solicitud de permiso de menores para la compra simulada de tabaco que solicitó la ASSMCA.

No obstante, debemos mencionar que la Sección 6042.08 del Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011, Ley 1-2011, según enmendada, reglamenta la operación de máquinas expendedoras de cigarrillos en sitios donde no se restrinja la entrada de menores de dieciocho (18) años, y prohíbe la venta, dispensación, distribución y donación de cigarrillos y otros productos afines a menores de dieciocho (18) años. Esta legislación se aprobó mediante una enmienda al Código de Rentas Internas de 1994 (*derogado*) para cumplir con los requisitos federales que le permitieran acceder a la subvención del *Tobacco Regulation for Substance Abuse Prevention and Investment Block Grants* y le ordenó al Secretario de Hacienda el aprobar la reglamentación necesaria para implantarla. Véase, Ley Núm. 111-1997.

La Sección 6042.08 del Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011 dispone expresamente que se violenta el artículo cuando se venda, done, dispense, despache o distribuya cigarrillos, ya sea en forma individual o empacados en cajetillas de cualquier tamaño o cualquier otro tipo de envolturas, cigarros, tabaco para mascar o cualquier preparación de tabaco que se inhale o mastique, a personas menores de dieciocho (18) años de edad, o a cualquier persona, que no aparente ser mayor de veintisiete (27) años de edad, que no presente cualquier identificación con fotografía que aparente ser válida de su faz, que demuestre que la persona es mayor de dieciocho (18) años de edad, ya sea para su propio consumo o para el consumo de un tercero. Es decir, para que una persona incumpla con este estatuto no necesariamente tiene que proveerle tabaco directamente a un menor de dieciocho (18) años de edad, sino que también incumple cuando provee tabaco a cualquier persona que no aparente ser mayor de veintisiete (27) años de edad, cuando no presente identificación con fotografía que demuestre que es mayor de dieciocho (18) años de edad.

Cónsono con lo antes expresado, si la ASSMCA entiende que el lenguaje de la Sección 6042.08 de la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, no cumple con sus necesidades para emitir las multas requeridas por la subvención federal, recomendamos el auscultar la posibilidad de enmendar su lenguaje por vía legislativa. En la alternativa, le recomendamos auscultar la posibilidad de reclutar a estudiantes o graduados de cursos de adiestramiento ocupacional que puedan ser beneficiados en su vocación por el tipo de labor que realiza la ASSMCA y, a esos efectos, solicitar un permiso al DTRH en cumplimiento con el Art. 6 de Ley Núm. 230, 29 LPRA sec. 436, y su Reglamento.

Cordialmente,



Carlos J. Saavedra Gutiérrez
Secretario