

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE DERECHO-MEXICALI
COORDINACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO**



**NOMBRE DE LA INVESTIGACIÓN
DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES:
SU EMPODERAMIENTO Y REIVINDICACIÓN SOCIAL
EN BAJA CALIFORNIA**

**TRABAJO TERMINAL QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

PRESENTA:

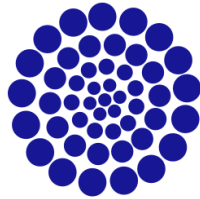
MTRA. YEDIDI CHÁVEZ VÁSQUEZ

DIRECTORA

DRA. MARÍA SALOMÉ MARTÍNEZ MAGAÑA

MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, DICIEMBRE DE 2021

**Esta investigación se realizó en el marco del
Programa Nacional de Posgrados de CONACYT
Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas
Número de registro 004302
2018-2020**



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

*Nada debería ser más esperado, nada es más imprevisto que la vejez.
En el futuro que nos aguarda está en juego el sentido de nuestra vida; no
sabemos quiénes somos si ignoramos lo que seremos: reconozcámonos en ese
viejo, en esa vieja.*

Simone de Beauvoir

DEDICATORIAS

*A mi esposo Alfredo,
por su apoyo y paciencia durante este camino.*

*A mis hijos Yedidi y Alfredo
quienes son mi motor y razón de ser, por ustedes todo.*

*A mis padres,
gracias por ser mi mejor ejemplo y mayor inspiración.*

*A mis hermanas Diana y Daphne,
la vida es más divertida con ustedes.*

AGRADECIMIENTOS

*A mi alma mater la Universidad Autónoma de Baja California,
por impulsarme a seguir creciendo en mi formación profesional.*

*A mi querida Dra. Magda quien fue mi confidente y soporte
al empezar este arduo camino.*

*A mi Directora de Tesis Salo, por aceptarme a medio camino,
gracias por tu paciencia y sabias palabras cuando más las necesitaba.*

A Angélica las palabras sobran para agradecerte toda tu ayuda y apoyo.

*A mi directora Ana, gracias por siempre creer en mí.
¡A mis compañeros de generación, Garavito, Isaura, Márquez, Alejandro,
Montesinos y Paul, cuantos obstáculos, cuantas vivencias, los que sobrevivimos!
Gracias por su compañerismo y solidaridad siempre.*

*A mi sínodo, Dra. Paula Carmina, Dra. Ana Luna, Dr. Guillermo Torres,
gracias por sus invaluable aportaciones.*

VOTOS APROBATORIOS

Dr. Pablo Latorre Rodríguez

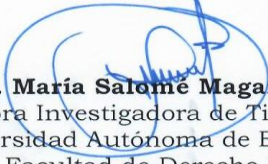
Coordinador de Investigación y Posgrado
Facultad de Derecho Mexicali
Presente.-

Por este conducto, en atención a mi designación como Directora del trabajo de tesis doctoral que para obtener el grado de **Doctora en Ciencias Jurídicas** presenta la **Mtra. Yedidi Chávez Vázquez** denominado **“Derechos de las personas adultas mayores: su empoderamiento y reivindicación social en Baja California”**, me permito otorgar mi **voto aprobatorio**, toda vez que la sustentante cumple con los propósitos planteados, presentando un proyecto de investigación innovador con un enfoque jurídico-social en el que se destacan elementos estratégicos para impulsar los cambios que amerita nuestro entorno, pues se reconoce la necesidad de adecuar la legislación estatal en pro de la dignificación de las personas adultas mayores como sujetos de derechos específicos en atención a los estándares internacionales que existen en la materia, y garantizar con ello, un envejecimiento activo de este grupo poblacional.

Se otorga el presente voto para los efectos administrativos y académicos que haya lugar.

Sin más por el momento, me despido.

Mexicali, Baja California, a 12 de noviembre del 2021



Dra. María Salomé Magaña Martínez
Profesora Investigadora de Tiempo Completo
Universidad Autónoma de Baja California
Facultad de Derecho Mexicali

ASUNTO: Voto aprobatorio tesis doctoral.

Mtra. Ana Edith Canales Murillo
Directora de la Facultad de Derecho -Mexicali (FDM)
Universidad Autónoma de Baja California (UABC)

Y

Dr. Pablo Latorre Rodríguez
Coordinador de Investigación y Posgrado de la FDM

PRESENTE.-

En seguimiento a mi designación como sínodo de **YEDIDI CHÁVEZ VÁSQUEZ** del Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas de la FDMXL, conforme a los artículos pertinentes del Reglamento General de Estudios de Posgrado de la UABC (Reglamento), tengo a bien manifestar que dicho estudiante ha cumplido con presentar la tesis doctoral finalizada y ha levantado las observaciones que se le plantearon. Asimismo, manifiesto que la tesis doctoral titulada "**Derechos de las personas adultas mayores: su empoderamiento y reivindicación social en Baja California**" es un trabajo original e innovador debido al tema de investigación y contienen un planteamiento muy actual y garantista e impulsa el avance del conocimiento en el área del derecho, por lo que, en cumplimiento con lo establecido por el Reglamento otorgo **VOTO APROBATORIO** a la referida tesis doctoral.

ATENTAMENTE

Mexicali, Baja California a 30 de noviembre de 2021.



Dra. Angélica María Burga Coronel

DR. PABLO LATORRE RODRÍGUEZ
Coordinador de Investigación y Posgrado
de la Facultad de Derecho Mexicali
Presente. -

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 43, 44, 49, 50 y demás relativos del Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma de Baja California, en mi carácter de sinodal de la **Mtra. Yedidi Chávez Vásquez**, quien para obtener el Grado de **Doctora en Ciencias Jurídicas** desarrolló la investigación denominada ***"Derechos de las personas adultas mayores: su empoderamiento y reivindicación social en Baja California"***, por lo cual me permito otorgar mi voto aprobatorio, en virtud de que dicha tesis cumple con los objetivos propuestos, siguiendo el camino metodológico trazado para llegar a las conclusiones y propuestas a las que arribó en un tema de trascendencia social de gran importancia para la búsqueda de mejor protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores.

Sin más, quedo a la orden.

Atentamente



Dr. Guillermo Torres Valenzuela

Dr. Pablo Latorre Rodríguez
Coordinador de Investigación y Posgrado
de la Facultad de Derecho Mexicali
Presente. -

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 43, 44, 49, 50 y demás relativos del Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma de Baja California, en mi carácter de sinodal de la **Mtra. Yedidi Chávez Vásquez**, quien para obtener el Grado de **Doctora en Ciencias Jurídicas** desarrolló y presentó para su revisión la tesis denominada **“Derechos de las personas adultas mayores: su empoderamiento y reivindicación social en Baja California”**, me permito otorgar mi voto aprobatorio ya que dicha investigación cumple con los objetivos propuestos y representa un magnifico esfuerzo por tratarse de un tema socialmente relevante, cuyos resultados contribuyen al avance de la ciencia jurídica y a la visibilidad de problemáticas y derechos de las vejeces en el contexto de nuestra región.

Sin más por el momento, me despido.

Atentamente



Dra. Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar
Profesora Investigadora
Instituto de Investigaciones Sociales

Mexicali, B. C., 24 de noviembre de 2021

Monterrey, Nuevo León, a 22 de noviembre de 2021.

**DR. PABLO LATORRE RODRÍGUEZ
COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO
DE LA FACULTAD DE DERECHO MEXICALI
P R E S E N T E.-**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos artículos 43, 44, 49, 50 y demás relativos del Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma de Baja California, en mi carácter de sinodal de la **C. YEDIDI CHÁVEZ VÁSQUEZ** quien para obtener el Grado de Doctora en Ciencias Jurídicas desarrolló la tesis denominada: "**DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES: SU EMPODERAMIENTO Y REIVINDICACIÓN SOCIAL EN BAJA CALIFORNIA**" me permito manifestar que dicha investigación cumple con los objetivos propuestos y representa un magnífico esfuerzo por tratarse de un tema socialmente relevante cuyos resultados contribuyen al avance de la ciencia jurídica. Por lo antes mencionado me es grato otorgarle mi **VOTO APROBATORIO.**

ATENTAMENTE



DRA. ANA LUNA SERRANO.

ÍNDICE GENERAL

Dedicatorias	IV
Agradecimientos.....	V
Votos aprobatorios	VI
Índice general	XI
Índice de abreviaturas	XII
Introducción	1

Capítulo Primero

Justificación de los derechos de las personas adultas mayores

1.1 Conceptualización de la problemática que viven las personas adultas mayores	21
1.2 Alcance de la protección de las personas adultas mayores: reconocimiento del envejecimiento activo	40
1.3 Rumbo al derecho a la vejez o el derecho a la ancianidad	48

Capítulo Segundo

Derechos de las personas adultas mayores en el marco internacional

2.1 Marco jurídico de protección de los adultos mayores en el Sistema Universal de Derechos Humanos	56
2.2 Estándares de protección a nivel de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	75
2.3 Reconocimiento de los derechos de las personas adultas mayores en otras disposiciones convencionales	77
2.4 Marco Jurídico de protección de los adultos mayores en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	82
2.4.1 Estándares generales de protección	84
2.4.2 Estándares específicos de protección: Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores	86
2.4.3 Agenda pendiente sobre la protección de los derechos de las personas adultas mayores	97

Capítulo Tercero

Derechos de las personas adultas mayores en el sistema jurídico mexicano

3.1 Estándar constitucional y reglamentario de los derechos de las personas adultas mayores en el contexto legislativo nacional	100
3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	100
3.1.2 Ley de los derechos de las personas adultas mayores	102
3.2 Políticas públicas nacionales en favor de las personas adultas mayores	114
3.3 Estándar constitucional y reglamentario de los derechos de las personas adultas mayores	119

3.3.1 Contexto social y problemática que viven las personas adultas mayores a nivel estatal	120
3.3.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California	121
3.3.3 Ley de los Derechos, Protección e Integración de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Baja California	121
3.4 Políticas públicas Políticas públicas nacionales en favor de las personas adultas mayores	140

Capítulo Cuarto

Derechos de los adultos mayores en Argentina

4.1 Estándar constitucional y reglamentario de protección de los derechos de las personas adultas mayores en el contexto del derecho argentino	146
4.2 Estándar provincial de protección de los derechos de las personas adultas mayores en el contexto del derecho argentino	151
4.3 Análisis de la normativa argentina	179
Conclusiones	183
Propuesta de solución	190
Fuentes consultadas	191

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

CAMGS	Centros de Adultos Mayores de Gestión Social
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
Comité DESC	Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales
CPELSBC	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DESCA	Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
ENADID	Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LGAC	Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
PROCAVI	Programa de Calidad de Vida para Adultos Mayores
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNFPA	United Nations Fund of Population Affairs

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se sitúo en el marco de la Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento (LGAC) del Derecho Social, toda vez que aborda un campo muy importante y sensible de esta área del derecho que ha adquirido relevancia en los últimos años, como lo es la atención de los adultos mayores en México, como grupo social vulnerable. Se incorporaron recomendaciones, medidas y acciones para el empoderamiento de los adultos mayores y reivindicación social de sus derechos. La delimitación espacial se centra en el estudio del marco normativo nacional e internacional que contempla normas protectoras específicas para este sector poblacional, y se sitúa el estudio al ámbito temporal de 2018 al 2020, para que la revisión documental que se realiza cumpla con los parámetros de actualidad e innovación requeridos.

El tema de investigación se centró en los derechos de las personas adultas mayores. Cabe considerar que los derechos sociales constituyen un apartado de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), cuyo reconocimiento se dio a partir de Declaración Universal de Derechos Humanos¹, y de forma particular con la promulgación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966², al que se le agrega la protección de los derechos ambientales posteriormente.

Este grupo social requiere un ámbito de estudio particular, incluso al que la doctrina le asigna un lugar importante en el estudio del Derecho. Este tema se propuso como una nueva línea de conocimiento de las ciencias jurídicas, al que se le reconoce (como por ejemplo en Argentina) como “el derecho de la ancianidad”, que algunos teóricos identifican como el surgimiento de una nueva especialidad. Este ámbito de estudio se caracteriza por los principios propios para la protección de las personas

¹ Adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

² Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

adultas mayores conforme a la idea del “envejecimiento activo” y su regulación jurídica en el ámbito nacional e internacional.

La delimitación del tema en el ámbito normativo se plantea tomando como parámetro los tratados de derechos humanos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la legislación secundaria mexicana sobre los derechos de las personas adultas mayores, así como las políticas públicas adoptadas por el Estado mexicano para lograr su protección efectiva.

Ahora bien, el planteamiento del problema se justificó con base en los resultados de estudios realizados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) sobre perspectivas de la población mundial muestran que hasta el 2017 existen globalmente 962 millones de personas de 60 o más años de edad, lo que constituye el 13% de la población mundial, estimada en 7.6 mil millones de personas. Esta situación representa un crecimiento del 3% anual de este grupo poblacional, que para el año 2050 se espera se duplique y triplique para el 2100. Se explica que esta situación se originó por que la expectativa de vida de 65 años en los años 90 se ha incrementado a 71 años en el año 2015 y se espera que siga aumentando hasta 83 años entre los años 2095 y 2100³.

El fenómeno sobre la ampliación de vida de la población es una realidad que vive la humanidad en el presente. Esta situación ha sido caracterizada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)⁴, y UNDESA, instituciones que conforme a los estudios se determinaron que no va a detenerse, por el contrario, va a profundizarse en los años venideros.

³ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*, Working Paper No. ESA/P/WP/248, 2017, pp. 11 – 22.

⁴ Respecto al envejecimiento ver los estudios realizados por este organismo, que se detallan a continuación: United Nations Population Fund, *Women, Ageing and Health: A Framework for Action*, Geneva, UNFP, 2007. United Nations Population Fund, *Family support networks and population ageing*, Doha, Doha International Institute for Family Studies and Development, 2009. United Nations Population Fund, *Overview of Available Policies and Legislation, Data and Research, and Institutional Arrangements Relating to Older Persons - Progress Since Madrid: Report compiled in preparation for The State of the World's Older Persons 2012*, New York, UNFP, 2011.

Si bien estas cifras corresponden a estudios del último lustro, lo cierto es que sirven de parámetro para contextualizar la idea de un mundo que “envejece”, en palabras de UNFPA⁵, debido al desarrollo. Actualmente las personas tienen una expectativa de vida más amplia como resultado en la mejora de la nutrición, el saneamiento, la atención médica, la educación y el bienestar económico; no obstante, el envejecimiento es una realidad biológica que todo ser humano experimenta, es un declinar físico, psíquico y cognitivo que también acarrea una disminución económica.

Sostiene Bellina, que al cese de sus actividades laborales y lucrativas, no solamente las personas hoy están obligadas a jubilarse, sino que un gran porcentaje percibe un beneficio previsional que no llega a cubrir sus requerimientos⁶. Afirma Isolina Dabove que además de esto, el declinar biológico acarrea costumbres “edadistas” o “viejistas” que se traducen en prácticas sociales habituales que generan circunstancias de discriminación y de exclusión de diferentes esferas de la vida social en razón de la ancianidad⁷; así se olvida que en los albores de la civilización, los ancianos fueron considerados como fuente de sabiduría y hoy se ven reducidos a un mero costo económico que muchas sociedades se rehúsan a asumir.

El logro obtenido por el desarrollo actual genera una problemática específica que exige retos sociales, políticos y jurídicos que se deben incluir en sus agendas de gobierno. Las personas adultas mayores enfrentan violaciones de sus derechos humanos en situaciones como las identificadas por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos y el Grupo de Expertos sobre los Derechos Humanos de las personas adultas mayores de las Naciones Unidas, que a continuación se detallan: falta de políticas públicas y acciones adecuadas para brindar salud y bienestar;

⁵ Idem.

⁶ Bellina Yrigoyen, Jorge, *La economía política de los fondos de pensiones*, UCEL, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, Argentina, 2004, pp. 35 – 47.

⁷ Dabove, María Isolina, *Los derechos de los ancianos*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2002, pp. 263 – 408.

desarrollo e inclusión social; oportunidades de educación y trabajo; seguridad de ingresos, protección social y seguridad social; condiciones de vivienda y cuidados; erradicar violencia, abusos y discriminación por razón de la edad; proveer entrenamiento y sensibilización de funcionarios estatales para el trato de personas adultas mayores en diversas áreas⁸.

México viene experimentando el mismo fenómeno demográfico que sucede en el mundo, el incremento de la población de adultos mayores. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el último censo realizado en 2010, arrojó que, a nivel nacional, de los 112.3 millones de habitantes que contabilizó, 10.1 son personas adultas mayores, lo que representa 9% de la población total, casi 1 de cada 10 habitantes del país. A nivel de entidades federativas, el Estado de Baja California vive una población de personas adultas mayores que representan el 5% de su población total, aunque el porcentaje no es uno de los más altos del país, ello no implica que en los últimos 20 años aumente este grupo poblacional conforme ha sucedido en todo el planeta⁹.

En este contexto, el Estado mexicano no es ajeno a la problemática que viven las personas adultas mayores, que es bastante similar a la del resto de la comunidad internacional, pues se presentan carencias de acceso a la seguridad social y de salud, inseguridad alimentaria, carencias en el sistema de cuidados y atención oportuna, pobreza extrema, entre otras¹⁰.

⁸ Cfr. Asamblea General de Naciones Unidas, *Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, Informe del Secretario General, documento A/66/173, 2011. Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons, *Meeting on the Human Rights of Older Persons*, New York, ONU, 2012. United Nations Population Fund, *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge*, New York, UNFPA, 2012. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe resumido de la consulta sobre la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad*, New York, Consejo de Derechos Humanos, documento A/HRC/24/25, 2013. The Vienna International Plan of Action on Aging, resolution 37/51, adoptado por la Asamblea mundial sobre envejecimiento, Viena, 26 de julio al 6 de agosto de 1982.

⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Perfil sociodemográfico de adultos mayores, censo de población y vivienda*, 2010, pp. 2 – 13.

¹⁰ Los datos estadísticos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018.

En el ámbito convencional no existe un tratado de índole universal específico sobre la protección de las personas adultas mayores. No obstante, existen obligaciones generales de protección de todas las personas que alcanzan en su plenitud a las personas adultas mayores, dispersas en diferentes instrumentos internacionales.

Estas disposiciones normativas universales no hacen referencia explícita a la ancianidad, no obstante, se hace por vía interpretativa a través de los mecanismos encargados de interpretar estos instrumentos. En materia regional, México no ha ratificado la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, eso no significa que carezca de obligaciones específicas de protección respecto a las personas adultas mayores.

La investigación se centra en la protección de los derechos sociales de este grupo vulnerable, se puede resaltar que la reforma constitucional realizada en el 2011 reconoce una amplia protección de los derechos humanos en general y de estos derechos en particular, integrando las obligaciones internacionales en el contexto constitucional, a través del artículo 1 de la CPEUM.

Si bien México cuenta con una regulación legal que protege los derechos de las personas adultas, así como una regulación en el marco estatal de Baja California que regula la protección de los derechos de las personas adultas mayores, lo cierto es que la misma debe ir en armonía con la ley federal, con la CPEUM y las obligaciones internacionales asumidas por el Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Del mismo modo, se han diseñado políticas institucionales para proteger a las personas adultas mayores en el Plan Nacional de Desarrollo de 2013 – 2018. En la Meta II: México incluyente, de este documento, se establece como objetivo enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen. El objetivo es que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva. Esto

implica hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos, a través del acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como base de un capital humano que les permita desarrollarse plenamente como individuos¹¹. En Baja California, el Plan Estatal de Desarrollo 2014 – 2019, en el Eje 1 sobre desarrollo humano y sociedad equitativa, ha determinado de forma específica en la estrategia 1.6 la Atención Integral del Adulto Mayor¹².

Como se aprecia tanto en el ámbito nacional como estatal se aplican políticas institucionales para proteger los derechos sociales de las personas adultas mayores, las que deben armonizarse con los estándares convencionales, constitucionales y legales, a los que se encuentra obligado el Estado mexicano. Bajo esta línea de análisis se plantea como pregunta de investigación la siguiente: ¿Cuáles son los derechos humanos de las personas adultas mayores que se reconocen y protegen en el sistema jurídico mexicano?

Se propuso como objetivo central realizar un estudio exploratorio de los derechos humanos de las personas adultas mayores para identificar aquellos que se tutelan en el sistema jurídico mexicano a fin de establecer el alcance de lo que se propone realizar en este proyecto de investigación, se delimitan como objetivos secundarios los siguientes:

a) Justificar la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores de forma específica en atención a su reconocimiento como grupo vulnerable. Este objetivo plantea los siguientes objetivos colaterales:

- Identificar la evolución del envejecimiento a nivel mundial.
- Reconocer el alcance del envejecimiento activo.
- Conceptualizar el derecho a la vejez o derecho a la ancianidad.

¹¹ Gobierno de México, *Plan Nacional de Desarrollo, Meta II, México Incluyente*, pp. 41 – 55.

¹² Gobierno del Estado, *Plan Estatal de Desarrollo 2014 – 2019*, p. 61.

b) Determinar el marco normativo universal y regional, en el que se fundamenta la protección de los derechos de las personas adultas mayores. Este objetivo plantea los siguientes objetivos colaterales:

- Identificar los estándares universales y regionales de protección de los derechos de las personas adultas mayores.
- Identificar las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo que garantizan derechos humanos a las personas adultas mayores.
- Identificar los preceptos de protección incluidos en el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos que protegen a las personas adultas mayores.

c) Identificar el estándar constitucional y estatal mexicano de protección de los derechos de las personas adultas mayores para examinar su contenido y alcance. Este objetivo plantea los siguientes objetivos colaterales:

- Examinar el estándar constitucional y reglamentario de los derechos de las personas adultas mayores en el contexto legislativo nacional.
- Examinar el estándar constitucional y reglamentario de los derechos de las personas adultas mayores en el estado de Baja California.
- Analizar las políticas públicas estatales y nacionales que tutelan derechos de las personas adultas mayores.

d) Realizar un estudio comparativo del régimen de protección de los derechos de las personas adultas mayores entre México y Argentina que permita determinar las convergencias y divergencias entre ambos sistemas. Este objetivo plantea los siguientes objetivos colaterales:

- Comparar la regulación constitucional y legal de la protección de los derechos de las personas adultas mayores en ambos Estados.

- Destacar las diferencias y similitudes entre las Instituciones que protegen los derechos de las personas adultas mayores.

En atención a los objetivos antes planteados, para efectos de esta investigación se diseñaron hipótesis descriptivas, ya que se tratan de una sola variable, toda vez que simplemente afirman, hechos, fenómenos, características de la situación investigada¹³. En este contexto se planteó como hipótesis general que en México existe un amplio catálogo de normas jurídicas que reconocen y tutelan derechos humanos para las personas adultas mayores, no obstante, no son acordes a los parámetros internacionales diseñados para este sector específico de la población, por lo que es necesario proponer alternativas que ayuden a mejorar el sistema jurídico del estado de Baja California. Al respecto se plantean las siguientes proposiciones:

- Se justifica la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores en forma específica en atención a su reconocimiento como grupo vulnerable toda vez que se comprueba la evolución del envejecimiento a nivel mundial, se reconoce el alcance del concepto de envejecimiento activo y se conceptualiza en derecho a la vejez o derecho a la ancianidad.
- El marco normativo universal y regional en el que se fundamenta la protección de los derechos de las personas adultas mayores garantiza estándares de protección que protegen a este sector poblacional.
- El estándar constitucional y estatal mexicano de protección de los derechos de las personas adultas mayores para examinar su contenido y alcance. Este objetivo plantea los siguiente, contiene normas que protegen y garantizan los derechos de estas personas más aún existen políticas públicas nacionales y estatales diseñadas para su protección.
- El estudio comparado entre las legislaciones de México y Argentina del régimen de protección de los derechos de las personas adultas mayores

¹³ Achaerandio Zuazo, Luis, *Iniciación a la práctica de investigación*, Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Guatemala, 2010, pp. 102 – 103.

permite determinar las convergencias y divergencias entre ambos sistemas y proporciona ejes de protección a este grupo poblacional que deben ser incorporados por el sistema jurídico mexicano.

El interés del tema que se plantea surgió de la falta de estudios académicos que analicen la situación jurídica de las personas adultas mayores, así como la implementación de políticas públicas que lo favorezcan en el Estado de Baja California, a fin de determinar si el Estado cumple con brindar protección efectiva en este sentido a las personas adultas mayores.

En la actualidad, con los avances de la ciencia, muchas enfermedades se combaten exitosamente, de la misma manera que la globalización de productos contribuye también al incremento de la expectativa de vida en el mundo. A medida que disminuye la fertilidad y aumenta la esperanza de vida, la proporción de la población por encima de 60 años de edad se eleva también.

En este contexto, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA)¹⁴, realizó estudios que determinan que la población universal está envejeciendo. Este fenómeno presenta desafíos económicos, sociales y culturales a las personas, las familias, los diferentes sistemas estatales y la comunidad mundial.

En los últimos años a nivel internacional se desarrollaron diversas iniciativas para adoptar un sistema jurídico que regule de forma específica los derechos de este grupo vulnerable. El primer documento en este sentido fue el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, adoptado en la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en 1982 que contiene 62 recomendaciones para mejorar la situación de las personas adultas mayores.

¹⁴ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*, Working Paper No. ESA/P/WP/248, 2017, pp. 11 – 22.

Los antecedentes legislativos universales como regionales muestran que las personas adultas mayores requieren el reconocimiento jurídico como grupo vulnerable que merece una normativa específica, condensada en un tratado internacional sobre los derechos de este grupo vulnerable.

En definitiva, se puede resaltar que no es la vejez la que dificulta el ejercicio de los derechos humanos, es la percepción social y cultural de ésta como carga para la sociedad, la que niega el goce y protección de sus derechos. Esto implica el desafío de cambiar percepciones y paradigmas respecto al envejecimiento y la vejez que ayuden a que la prolongación de la vida se lleve a cabo con dignidad, a fin de que se adopten normas, políticas públicas y planes de acción para garantizar el goce pleno de sus derechos.

En México, los derechos de las personas adultas se encuentran regulados en una ley específica a nivel federal, como lo es la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores¹⁵, cuyo objeto es garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento mediante la regulación de políticas públicas nacionales para la observancia de sus derechos, establecimiento de principios, objetivos, programas, responsabilidades e instrumentos que la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios deberán observar en la planeación y aplicación de la política pública nacional.

Por lo expuesto queda determinada la justificación de realizar una investigación sobre los derechos de las personas adultas mayores. En este sentido, la investigación tiene como finalidad explicar las obligaciones del Estado desde un contexto convencional, constitucional y legal de los derechos de las personas adultas mayores.

¹⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2002, última reforma publicada DOF el 22 de noviembre de 2016.

El marco teórico de esta investigación se construyó a partir del reconocimiento de los derechos de la persona adulta mayor. Desde las primeras declaraciones en las que se reconocieron a nivel interno algunos derechos, hasta su olvido durante algunos siglos y su posterior reivindicación general desde el plano internacional a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), y de forma específica, por medio del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

En referencia a los derechos de las personas adultas mayores de forma específica, teniendo en consideración las implicaciones jurídicas del envejecimiento, se abordó el extenso trabajo de María Isolina Dabove¹⁶, y otros pertenecientes a Karla Ortiz Antuna, Sandra Huenchuan, Francis Butler, Rosaura Avalos Pérez, Verónica Montes de Oca, entre otros.

En lugar de visualizar el aumento de la expectativa de vida como un panorama oscuro, este cambio debería verse como un logro de la humanidad y no centrarse en los costos y complejidades que tiene como efecto. Por ello, Roqué y Ordano consideran que es necesario, legitimar y valorizar las diversas etapas vitales desde un modelo de sociedad que permita sostener la calidad de vida y el desarrollo permanente del ser humano. En este sentido, resaltan que la Gerontología,

¹⁶ Se consideran las siguientes publicaciones: Dabove, María Isolina, *Los derechos de los ancianos*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2002. Dabove, María Isolina, "La condición del anciano en el Derecho Internacional", Revista: Boletín De La Asociación Argentina De Derecho Internacional (AADI), N° 3, 3ª Serie, año 1997. Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI). Dabove, María Isolina, "Violencia y ancianidad", Revista Doctrina Judicial - La Ley -, Año XV, N° 34, Buenos Aires, 25 de agosto de 1999, pp.1165 a 1171. Dabove, María Isolina, "Derecho de la Ancianidad y Bioética en las instituciones geriátricas", *Libro Homenaje a Dalmacio Vélez Sarsfield*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba, 2000, tomo III, pp. 205 – 236. Dabove, María Isolina, "Razones iusfilosóficas para la construcción de un Derecho de la Ancianidad", Revista Jurisprudencia Argentina, número especial sobre Bioética, 1 de noviembre de 2000, pp. 17 - 23. Dabove, María Isolina, "Los derechos de los ancianos. Apuntes para la construcción de su autonomía formal", *Libro De Ponencias de las VI Jornadas Argentinas y Latinoamericanas de Bioética*, La Plata, 5 - 7 de noviembre de 2000. Dabove, María Isolina, "Consentimiento informado y Derecho de la ancianidad: investigación, tratamientos terapéuticos en Geriátricos, en "Bioética: entre utopías y desarraigos", *Libro homenaje a la profesora Dra. Gladys J. Mackinson*, Ad Hoc, Buenos Aires, 2002, pp. 489 - 495. Dabove, María Isolina, "Perspectiva jurídica de la eutanasia", Revista jurídica "Zeus", N° 6990-1-2, T. 89, Rosario, 13 - 15 de agosto de 2002. Dabove, María Isolina. Krasnow, Adriana, "Los abuelos y la adopción", Revista "Bioética y Bioderecho, N° 7, FIJ, Rosario, 2003.

especialidad específica para los adultos mayores, enseña a respetar al adulto mayor sacándolo del olvido, de la falta de proyectos, del no futuro, de la lástima para comprender sus potencialidades, sus particularidades y sus recursos. Del mismo modo, subrayan que la Gerontología Comunitaria comprende al adulto mayor como alguien inserto en su sociedad y frente al cual las experiencias, el significado que le otorgue a su vida y la forma en la que se resuelva, elabore o decida estarán fuertemente relacionadas con la cultura local¹⁷.

Para Davobe esta rama del Derecho es constitucionalizable¹⁸, como ha sucedido en Argentina y debe comprender 5 cuestiones principales: “1. La discriminación por edad, la vulnerabilidad y la capacidad jurídica de las personas mayores. 2. Los derechos humanos de autonomía referidos a la autodeterminación, la libertad y la propiedad en la vejez. 3. Los derechos humanos de participación vinculados a la familia, la inclusión social y la participación política. 4. Los derechos sociales fundados en las exigencias de la igualdad material de las personas mayores. 5. Los sistemas de protección y garantías en orden de asegurar el acceso a la justicia de este grupo”¹⁹.

En este sentido, Davobe defiende que esta nueva especialidad tiene como objeto de estudio los casos y soluciones vinculados a la condición jurídica de las personas mayores contenidos en normas que cuentan con métodos propios y responden a una especial exigencia de justicia. Así, la autora indica que la definición del Derecho a la vejez sería “aquella agrupación de adjudicaciones de potencia e impotencia (oportunidades u obstáculos) constitutivos de casos gerontológicos, que están contenidos en fuentes y métodos normativos especiales, y son legitimados (casos

¹⁷ Roqué, Mónica. Ordano, Susana, “La vejez, un asunto de todos” en Grosman, Cecilia (dir), *Los adultos mayores y la efectividad de sus derechos – nuevas realidades en el Derecho de Familia*, Rubinzal – Culzoni, Santa Fé, 2015, p. 55.

¹⁸ Davobe, María Isolina, “Derechos, libertades e igualdad en la vejez: un nuevo desafío de las acciones positivas”, en Basterra, Marcela (dir.), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, edición comentada, Jusbaire, Buenos Aires, 2016.

¹⁹ *Ibid*, pp. 25 – 30.

y normas) por el reconocimiento del envejecimiento y la vejez como un dato axiológicamente relevante”²⁰.

Para la referida autora, esta rama del Derecho tiene tres planos constitutivos:

- Sociológico: se refiere al “reconocimiento de las situaciones de empoderamiento o aminoración; a la vulnerabilidad, discriminación y abusos junto a fenómenos de fortalecimiento, a los que puedan estar sujetas las personas por el hecho de ser viejas”.
- Normativo: este Derecho “aborda el análisis de los principios y reglas, institutos, relaciones jurídicas, derechos, obligaciones, sistemas de protección y garantías específicos de este campo”.
- Valorativo: debe centrarse en el “desarrollo de criterios de legitimación propicios para consolidar la autonomía, libertad, igualdad, participación, o dignidad de la persona mayor, o bien, para intervenir en la restitución de lo dañado”²¹.

El alcance de la rama propuesta, según Davobe, alude a la continuidad vital y al envejecimiento como proceso desarrollado a lo largo de la vida de una persona que conlleva cambios biológicos, fisiológicos, psicosociales y funcionales. Resalta que esto permite comprender al envejecimiento como una construcción social de la última etapa de la vida humana, lo que se sustenta, en su opinión, en el concepto jurídico de igualdad, ya que la vida de las personas es igual de valiosa y cuenta con “etapas vitales que se integran en la dinámica completa de cada ser”²². La autora postula que los principios de esta nueva rama del Derecho serían los mismos enunciados en los principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad: autorrealización, independencia, participación, cuidados y dignidad²³.

²⁰ Davobe, María Isolina, *Derecho a la Vejez*, Astrea, Buenos Aires, 2018, p. 154.

²¹ *Ibid*, p.156.

²² *Ibid*, 157.

²³ *Ibid*, pp. 200, 216 - 219.

En este contexto, la tendencia actual es hablar de envejecimiento activo, definido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como “el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen. Se aplica tanto a los individuos como a los grupos de población. Permite a las personas realizar su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de todo su ciclo vital y participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, mientras que les proporciona protección, seguridad y cuidados adecuados cuando necesitan asistencia”²⁴.

La OMS recuerda que su definición del término “salud” no sólo significa bienestar físico y mental sino también social. Aunado a esto, el término “activo” implica participación continua en las cuestiones sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas, no solo la capacidad para estar físicamente activo. Ello, significa que lograr el envejecimiento activo es ampliar la esperanza de vida saludable y la calidad de vida a medida que se envejece, sin excluir de este grupo a las personas frágiles, discapacitadas o que necesitan asistencia. Por tanto, lograr el envejecimiento activo, no solo depende de las mejoras en las condiciones de salud física y la planificación estratégica basada en las necesidades que requieren las personas ancianas como objetos pasivos, sino que requiere un enfoque basado en sus derechos y en su integración en la sociedad²⁵.

Para el análisis de instrumentos universales y regionales y el contenido de las obligaciones que tiene el Estado se utilizarán las Observaciones o Recomendaciones generales del Comité DESC, del Comité de Derechos Humanos. Así como a nivel interamericano se hará referencia a los criterios interpretativos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

²⁴ Organización Mundial de la Salud, “Envejecimiento activo. Un marco político”, Revista española de geriatría y gerontología, Sociedad española de geriatría y gerontología 37, España, 2002, p. 51.

²⁵ Idem.

En la parte concerniente a la comparación con el Derecho argentino, se utilizarán como obras centrales, la producción desarrollada por María Isolina Dabove, así como interpretaciones judiciales respecto a los derechos de las personas adultas mayores.

Esta investigación se estructura en cuatro ejes. En primer eje, se justifica el reconocimiento de los derechos de las personas adultas mayores, se determina el alcance del concepto de envejecimiento activo y se analiza el derecho de la vejez o el derecho a la ancianidad.

El segundo eje analiza los derechos de las personas adultas mayores en el marco jurídico del sistema universal de protección, así como los estándares de interpretación de las obligaciones estatales y del contenido de los derechos humanos de las personas adultas mayores. Continuando en el mismo eje se hace alusión al sistema interamericano siguiendo la misma línea, es decir, cuáles son los estándares generales de protección, los estándares de protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores y los estándares de interpretación de las obligaciones estatales y del contenido de los mismos.

Una vez realizado el análisis en el sistema internacional se analizó la legislación a nivel nacional siguiendo con los estándares constitucionales generales de protección, y el marco jurídico federal y el marco jurídico local, es decir, la legislación aplicable al estado de Baja California.

Una manera de enriquecer cualquier investigación es incluyendo un eje temático donde se realice la tarea de comparar en la ciencia del Derecho, es decir el Derecho Comparado por lo cual se realizó un estudio con el estado de Argentina resaltando la tutela brindada por el mismo, así como sus avances en materia legislativa.

Para efectos de llevar a cabo de manera correcta la investigación que se realizó se hizo una selección de los métodos que se siguieron a lo largo de la investigación

partiendo de la base de que la selección de los mismos definieron el camino a seguir para llegar a nuestro objetivo, lograr un conocimiento con pretensiones científicas²⁶. No existe un método mágico o infalible que aporte la verdad absoluta; cada uno tiene su pertinencia, sus fortalezas y debilidades²⁷. Como lo refiere Botero se tomaran como base diversos métodos en razón de que no existe un único camino²⁸.

Así como para Villabella, método, "... significa el camino hacia algo, la vía hacia una meta"²⁹, y método científico, lo define como "... el procedimiento seguido para estudiar un objeto o fenómeno... el conjunto de instrumentos, técnicas y reglas mediante las cuales se produce el nuevo conocimiento ... la única vía que posibilita la falseabilidad de los resultados que arroja, la comprobación y refutación del conocimiento que produce"³⁰.

La investigación se desarrolló, tomando en cuenta la forma que se adopta de acuerdo con el objeto de estudio así pues primeramente será documental, descriptiva y explicativa, así como bibliográfica y de tipo teórico³¹.

De los tres métodos de interpretación existentes, se aplicó el método sistemático toda vez que el análisis e interpretación de los derechos de las personas adultas mayores no se realiza de manera aislada sino que se requiere hacer una análisis tanto de la situación que viven las personas adultas mayores así como hasta donde se tiene que brindar un protección más amplia³². Así también, al momento de realizar el comparativo entre la legislación mexicana con Argentina, se aplicó la

²⁶ Botero Bernal, Andrés, *Sobre el uso de la bibliografía en la investigación jurídica*, Revista Pensamiento jurídico, Número 43, 2016, p. 476 – 481. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/60774/pdf> Última consulta: 09/05/2019.

²⁷ Villabella Armengol, Carlos Manuel, *Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones*, p. 935. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf> Última consulta: 07/05/2019.

²⁸ Idem.

²⁹ Ibid, pp. 933 - 934.

³⁰ Ibid, p. 934.

³¹ Ibid, p. 925.

³² García Fernández, "La investigación jurídica, La metodología de la investigación jurídica en el siglo XXI" en Godínez Méndez, Wendy. García, José (Coord.), *Metodologías: enseñanza e investigación jurídicas*, UNAM, México, 2015, p. 58.

investigación jurídico-comparativa, al comparar sistemas legislativos con la finalidad de buscar la mejora del ordenamiento jurídico mexicano³³. Este método permite sustituir la experimentación que en una investigación documental no se lleva a cabo, y permite cotejar dos objetos jurídicos del mismo rango y materia, resultando semejanzas o diferencias utilizables para cualquier prevención, en este caso, la vulneración de derechos humanos para ese grupo social. El tipo de comparación jurídica que se realizará será la externa, a partir del análisis de las Constitución mexicana y argentina, así como las políticas públicas³⁴.

Además, como lo define Tantaleán, "... la investigación semántica-jurídica que trata del estudio de los conceptos de referencia, representación, contenido, interpretación, verdad y afines que se presentan en la investigación jurídica..."³⁵ se considera la posibilidad de su aplicación en esta investigación. Además de los métodos antes descritos se destaca el uso de los siguientes:

- Método Histórico-Lógico³⁶: El cual se aplicó en la evolución del envejecimiento³⁷.
- Método de Análisis-Síntesis: Entendiendo el análisis como el proceso que permite dividir o separar el objeto en los aspectos o cualidades que lo componen para analizar cada uno por separado, y síntesis, mediante la cual se integra el objeto y se obtiene una comprensión general, los cuales deben utilizarse de manera conexas; su aplicación en nuestro estudio será con el

³³ López Ruiz, Miguel, "La investigación jurídica en México. Temas, técnicas y redacción" en Cienfuegos Salgado, David. López Olvera, Miguel Alejandro, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz: Derecho internacional y otros temas*, UNAM, México, 2014, p. 61.

³⁴ Villabella Armengol, Carlos Manuel, "Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones" en Cuestiones Constitucionales, UNAM, México, 2015, p. 78.

³⁵ Tantaleán Odar, Reynaldo Mario, "Tipología de las investigaciones jurídicas" en Derecho y Cambio Social, volumen XIII, No. 43, Lima, 2016, p. 43.

³⁶ También denominado histórico-jurídico, véase López Ruiz, Miguel, "La investigación jurídica en México". *Temas, técnicas y redacción. Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz: Derecho internacional y otros temas*. Primera edición, UNAM, México, 2014, p. 255.

³⁷ Villabella Armengol, Carlos Manuel, "Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones" en Cuestiones Constitucionales, UNAM, México, 2015, p. 7.

propósito del estudio de normas o instituciones que fraccionaremos para caracterizarlas³⁸.

- Método Inductivo-Deductivo: Como forma de razonamiento y al abordar lo desconocido a partir de lo conocido, se aplicó el método deductivo, ya que no se conocen los alcances de las vulneraciones de las que son víctimas las personas adultas mayores³⁹. Mediante la aplicación de este método, se generaron conclusiones con el propósito de aportar posibles soluciones a la vulneración de derechos humanos de las personas adultas mayores en Baja California⁴⁰.
- Método Hermenéutico: Este método permite entender los significados del objeto que se estudia, se basa en la interpretación, y ya que en su mayor parte nuestro trabajo de investigación se basa en el análisis e interpretación de normas jurídicas, no podemos dejar de utilizar este método; pretendemos precisar el objetivo de la norma jurídica, considerando cuatro variables como lo son la gramatical, teleológica, axiológica e histórica⁴¹.

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

⁴⁰ López Ruiz, Miguel, "La investigación jurídica en México. Temas, técnicas y redacción" en Cienfuegos Salgado, David. López Olvera, Miguel Alejandro, Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz: Derecho internacional y otros temas, UNAM, México, 2014, p. 24.

⁴¹ Villabella Armengol, Carlos Manuel, "Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones" en Cuestiones Constitucionales, UNAM, México, 2015, p. 43.

CAPÍTULO PRIMERO
JUSTIFICACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS
ADULTAS MAYORES

El reconocimiento de los derechos de la persona ha pasado por un camino largo y complejo; desde las primeras declaraciones internacionales en las que se reconocieron a nivel del derecho interno algunos derechos para las personas hasta su olvido durante algunos siglos y su posterior reivindicación general desde el plano internacional a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966.

Estos instrumentos internacionales impusieron a los Estados la obligación de incorporar en sus legislaciones constitucionales el reconocimiento de la protección de los derechos tutelados, a fin de garantizar a todas las personas estándares mínimos de vida digna. La implementación de los derechos civiles y políticos se realizó de forma instantánea. En cambio, los derechos económicos, sociales y culturales presentaron una problemática diferente, ya que, su realización implicaba prestaciones económicas de parte del Estado, toda vez que constituyen derechos de prestación que buscan garantizar el bienestar y una serie de necesidades básicas para la existencia de la persona, tales como, salud, vivienda, trabajo, educación, la seguridad social.

Actualmente, no se puede negar que el reconocimiento de los derechos a los individuos, en el sistema jurídico interno de los Estados, es el primer y más importante paso para garantizar su protección efectiva. La importancia, desarrollo y estudio dogmático de los derechos radica en que tienen como base principal la igualdad real; lo que implica igualdad en la distribución de los recursos que satisfacen las necesidades primarias de las personas. La cobertura de sus necesidades sitúa al individuo en el punto de partida desde el cual puede ser

responsable de sus decisiones, y estar en condiciones de ejercitar todas sus libertades⁴².

Al respecto, hablar de derechos no significa solamente emitir leyes que regulen la protección de ciertos grupos que viven en desventaja. En términos de la dogmática de los derechos humanos, la protección efectiva va mucho más allá de la regulación normativa, necesita además de políticas públicas, programas de desarrollo, campañas de sensibilización, entre otros mecanismos que traduzcan a la realidad los objetivos de una norma y que posibiliten el acceso a su disfrute y ejercicio, así como la implementación de garantías de protección a través de procedimientos de reclamo determinados. Todas estas acciones contribuyen a lo que, en términos de derechos humanos, significa lograr una protección que sea realmente efectiva.

En este contexto, este capítulo muestra que las personas adultas mayores se desenvuelven en circunstancias que les producen desventajas frente al resto de las personas; por lo que, se considera necesario que el Derecho tome en cuenta su problemática específica, se les reconozca derechos concretos y sean incluidos en las agendas políticas de los gobiernos. Con este objetivo, se presenta el contexto social y la problemática que atraviesa este grupo demográfico para justificar la creación de una rama especial que les reconozca derechos específicos.

De tal manera que se muestra una breve referencia de la proyección del envejecimiento poblacional y los antecedentes internacionales de la identificación de la problemática jurídico social a la que se enfrentan las personas adultas mayores. Además, se contextualiza el reconocimiento del derecho a la vejez o ancianidad desde una realidad actual y futura de este grupo poblacional.

⁴² Cfr. Rey Pérez, José Luis, "La naturaleza de los derechos sociales", Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las casas, Número 16, Época II, España, enero 2007, p. 155.

1.1 Contextualización de la problemática que viven las personas adultas mayores

Actualmente, gracias a los avances de la ciencia, muchas enfermedades son combatidas exitosamente. La globalización de productos contribuye también al incremento de la expectativa de vida en el mundo. A medida que disminuye la fertilidad y aumenta la esperanza de vida, la proporción de la población por encima de cierta edad se eleva también.

En este contexto, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) realiza estudios que determinan el aumento del envejecimiento de la población universal.

Ahora bien, en el contexto latinoamericano, se destaca que “la población actual de América Latina y el Caribe es de alrededor de 652 millones de habitantes y está constituida en un poco más de la mitad (51%) por mujeres. El 25% de la población de la región tiene menos de 15 años y las personas mayores representan el 12% del total de la población. Desde fines de la década del sesenta la región ha experimentado importantes cambios en su dinámica demográfica, con efectos en el crecimiento y estructura etaria de la población. Estas transformaciones, si bien convergen con tendencias de otras regiones del mundo, tienen particularidades que las distinguen, producto del momento en que se inicia la transición demográfica en los países de la región, la velocidad a la que ocurrió, la diversidad de situaciones entre y dentro de los países, y especialmente el contexto de heterogeneidad estructural y su principal consecuencia en el plano social, la desigualdad, que se expresa de manera profunda y persistente en la región”⁴³.

En el siglo pasado, siguiendo los patrones de crecimiento demográfico que marcaba el grueso de la población del país, nos encontrábamos frente a un país joven, esto

⁴³ Huenchuan Sandra, Envejecimiento, personas mayores, y agenda 2030 para el desarrollo sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos, Naciones Unidas, 2018, p. 19.

es, la mayoría de la población estaba constituida por personas jóvenes. Las necesidades de la población eran dictaminadas en base a los grupos mayoritarios, por lo que, las carencias específicas de las personas adultas mayores, representadas por un porcentaje mínimo del total de la población, no eran tomadas en cuenta.

Actualmente, según datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tomados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018, muestran que en México existen 15.4 millones de personas de 60 años o más, lo que representa el 12.3% de la población total. El 47.9% vive en un ambiente familiar que puede incluir a una pareja con o sin hija(o)s solteros o un jefe o jefa con hija(o)s solteros, y el 11.4% viven solos. Es decir que 1.7 millones de personas de 60 años o más viven solas. Dentro de este grupo, el 41.4% sigue económicamente activo (54.1% son hombres y 45.9% son mujeres) gracias a fuentes de ingreso, tales como: jubilación o pensión (36.7%); algún programa de gobierno (36.6%); por su trabajo (34.4%); reciben ayuda monetaria de familiares o amigos que residen en el país (16.4%) o en otro país (6.5 %); 4 de cada 100 obtienen ingresos por intereses bancarios, rentas o alquiler de alguna propiedad (3.8 %)⁴⁴. En cuanto a sus condiciones laborales, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) indica para el segundo trimestre de 2019 que 21.7% de los adultos mayores que viven solos y están ocupados, no reciben prestaciones, 15.7% reciben aguinaldo y solo 13.4% tienen vacaciones con goce de sueldo⁴⁵.

Respecto a la calidad de envejecimiento de la población, ENADID muestra que el 27.1% de las personas de edad que viven solas tiene discapacidad. El 42.3% presenta alguna limitación para realizar actividades consideradas básicas, tales como: caminar, subir o bajar usando sus piernas; ver; mover o usar brazos o manos;

⁴⁴ Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/> Última consulta: 23/10/21.

⁴⁵ Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Documentacion>. Última consulta: 23/10/21.

aprender, recordar o concentrarse; escuchar; bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse y realizar sus actividades diarias por problemas emocionales o mentales. El 85.4% de las personas de edad que viven solas están afiliadas a una institución de servicios de salud. De este grupo, 44.1% está afiliada al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 40% al Seguro Popular o Seguro Médico Siglo XXI y 14.8% al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)⁴⁶.

Las estadísticas muestran que México experimenta el mismo fenómeno demográfico que sucede en el mundo. La problemática que viven las personas adultas mayores es bastante similar a la del resto de la comunidad internacional, pues se presentan carencias de acceso a la seguridad social y de salud, inseguridad alimentaria, carencias en el sistema de cuidados y atención oportuna, pobreza extrema; entre otras⁴⁷. Por ello, en virtud de su obligación de proteger los derechos humanos, el Estado ha tomado medidas legislativas y ha desarrollado programas de acción respecto de este grupo vulnerable.

Así pues, se muestra que, hasta el 2017, existen globalmente 962 millones de personas de 60 o más años, lo que constituye el 13% de la población mundial, estimada en 7.6 mil millones de personas. Esto implica un crecimiento del 3% anual de este grupo poblacional, que para el año 2050 se espera se duplique, y triplique para el 2100. Ello, debido a que la expectativa de vida de 65 años, en los años 90, se ha incrementado a 71 años en el año 2015, por lo que, se espera siga aumentando hasta 83 años entre los años 2095 a 2100⁴⁸.

⁴⁶ Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Comunicado de Prensa número 475/19, 30 de septiembre de 2019.

⁴⁷ Cfr. Los datos estadísticos contenidos en el Plan Nacional de desarrollo 2013 – 2018. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013 Última consulta: 23/10/21.

⁴⁸ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*, Working Paper No. ESA/P/WP/248, 2017, pp. 11 – 22.

El fenómeno de envejecimiento de la población es una realidad actual que vive la humanidad y que no va a detenerse; al respecto, según lo determinado por UNDESA y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)⁴⁹, reconocen que probablemente va a profundizarse en los años venideros.

Al respecto, Sandra Huenchuan concluye que “la magnitud y la velocidad de los cambios demográficos que están ocurriendo y que continuarán en las próximas décadas son muy relevantes. Estos estarán asociados a un aumento más paulatino del tamaño de la población, que tenderá a estabilizarse en las décadas siguientes, aunque después del 2070 la población de la región comenzará a descender en términos absolutos. Sin embargo, las principales modificaciones se concentrarán en la estructura por edad de la población, a raíz del avance y la profundización del proceso de envejecimiento demográfico..., deteniéndose en las modificaciones que se producen en la fecundidad, la longevidad y el crecimiento de la población”⁵⁰.

Dentro de las grandes tendencias demográficas identifica: el rápido descenso de la fecundidad hacia el nivel de reemplazo, la ganancia de años de vida, la ubicación de los países en el proceso de transición demográfica, el crecimiento poblacional hacia mediados de siglo. Conforme al desarrollo de estas tendencias, hace el análisis de sus efectos en cuanto a la transformación demográfica identificando la disminución de la población joven y aumento de las personas mayores, diferentes etapas del proceso de envejecimiento y surgimiento de sociedades y economías envejecidas⁵¹.

⁴⁹ Respecto al envejecimiento ver los estudios realizados por este organismo, que se detallan a continuación. United Nations Population Fund, *Women, Ageing and Health: A Framework for Action*, Geneva, UNFP, 2007. United Nations Population Fund, *Family support networks and population ageing*, Doha, Doha International Institute for Family Studies and Development, 2009. United Nations Population Fund, *Overview of Available Policies and Legislation, Data and Research, and Institutional Arrangements Relating to Older Persons - Progress Since Madrid: Report compiled in preparation for The State of the World's Older Persons 2012*, New York, UNFP, 2011.

⁵⁰ Huenchuan Sandra, *Envejecimiento, personas mayores, y agenda 2030 para el desarrollo sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Naciones Unidas, 2018, p. 20.

⁵¹ Respecto al desarrollo de estos factores ver Huenchuan Sandra, *Envejecimiento, personas mayores, y agenda 2030 para el desarrollo sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Naciones Unidas, 2018, pp. 20 – 27.

Conforme a las cifras indicadas, nos encontramos viviendo en el contexto de un mundo que envejece, gracias al triunfo del desarrollo; razón por la cual, la gente vive más debido a una mejora de la nutrición, el saneamiento, la atención médica, la educación y el bienestar económico. El envejecimiento es una realidad biológica que todo ser humano va a experimentar tarde o temprano. Es un declinar físico, psíquico y cognitivo que acarrea una disminución económica también; pues, este grupo poblacional se enfrenta al cese de sus actividades laborales y lucrativas. Como afirma Bellina, las personas no están solamente obligadas a jubilarse, sino que un gran porcentaje percibe un beneficio previsional que no llega a cubrir sus requerimientos⁵².

Además, el declinar biológico acarrea costumbres, que Dabove denomina, “edadistas” o “viejistas”⁵³, traducidas en prácticas sociales habituales que generan discriminación y exclusión, a causa del envejecimiento, en diferentes esferas de la vida social. Así, las sociedades olvidan que, en las diferentes culturas, en los inicios de la civilización, los ancianos fueron considerados fuente de sabiduría; sin embargo, actualmente, son vistos como gasto que muchas sociedades se rehúsan a asumir.

Ahora bien, el logro obtenido por el desarrollo actual genera una problemática específica, traducida en retos sociales, políticos y jurídicos que los Estados deben abordar en sus agendas de gobierno. El aumento de la población de adultos mayores tiene un importante impacto económico para los Estados, debido a los costos de sus prestaciones sociales, las que, en muchos casos, no pueden cubrirse totalmente. Además, las personas adultas mayores enfrentan violaciones a sus derechos humanos, en diversas situaciones, como las identificadas por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, y el Grupo de Expertos sobre los

⁵² Bellina Yrigoyen, Jorge, *La economía política de los fondos de pensiones*, UCEL, Rosario, 2004, pp. 35 – 47.

⁵³ Dabove, María Isolina, *Los derechos de los ancianos*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2002, pp. 263 – 408.

derechos humanos de las personas adultas mayores de las Naciones Unidas, conforme se detallan a continuación: falta de políticas públicas y acciones adecuadas para brindar salud y bienestar; desarrollo e inclusión social; oportunidades de educación y trabajo; seguridad de ingresos, protección social y seguridad social; condiciones de vivienda y cuidados; erradicar violencia, abusos y discriminación por razón de la edad; proveer entrenamiento y sensibilización de funcionarios estatales para el trato de personas adultas mayores en diversas áreas⁵⁴.

A nivel de Naciones Unidas (ONU), se estableció el Grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento (el Grupo)⁵⁵, como un foro en el que participen todos los Estados Miembros de la ONU con el propósito de realizar un examen del marco internacional vigente en materia de protección de los derechos humanos de las personas de edad y determinar sus posibles deficiencias, así como la mejor forma de subsanarlas.

En este contexto, el Grupo ha celebrado hasta la actualidad 10 sesiones⁵⁶. En su primera sesión, determinó la situación actual de los derechos humanos de las personas mayores. Así, el Grupo detectó como problemas de derechos humanos afrontados por las personas mayores, los siguientes:

⁵⁴ Cfr. Asamblea General de Naciones Unidas, *Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, Informe del Secretario General, documento A/66/173, 2011. Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons, Meeting on the Human Rights of Older Persons, ONU, New York, 2012. United Nations Population Fund, *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge*, UNFPA, New York, 2012. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe resumido de la consulta sobre la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad*, Consejo de Derechos Humanos, documento A/HRC/24/25, New York, 2013. The Vienna International Plan of Action on Aging, resolution 37/51, adoptado por la Asamblea mundial sobre envejecimiento, Viena, 26 de julio al 6 de agosto de 1982.

⁵⁵ Establecido por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 65/182 el 21 de diciembre de 2010.

⁵⁶ La décimo primera sesión, programada para abril de 2020 fue pospuesta debido a la pandemia que la humanidad se encuentra afrontando actualmente. El sitio oficial del Grupo es: <https://social.un.org/ageing-working-group/index.shtml>. Última visita 28 de agosto de 2020.

- a) “el acceso a los servicios médicos y la disponibilidad de ellos o el examen más detenido a la jubilación;
- b) la atención a largo plazo;
- c) políticas de vivienda y transporte encaminadas a apoyar la vida independiente;
- d) la necesidad de aportar tecnologías y dispositivos de apoyo a este sector;
- e) impulsar la vejez activa y reconocer su contribución en su comunidad y en la sociedad;
- f) empoderamiento como dimensión central de sus derechos humanos y de su participación en el desarrollo”⁵⁷.

En la segunda sesión, celebrada en agosto de 2011, el grupo se concentró en el examen de los derechos económicos, sociales y culturales. A tal efecto, analizó cinco ejes temáticos, conforme se resumen a continuación:

- a) Discriminación. Se determinó que la discriminación por edad es uno de los problemas más frecuentes afrontados por las personas mayores. Este contexto se hace más crítico cuando se suman otras fuentes de discriminación, tales como: género, origen étnico, discapacidad, analfabetismo, lugar de residencia (zonas rurales), falta de acceso a servicios básicos y otras circunstancias no completamente consideradas en los actuales instrumentos de derechos humanos⁵⁸.
- b) Salud. Se identificó la problemática relacionada al acceso a la salud; servicios de atención primaria de salud adaptados a las personas de edad, incluido el diagnóstico y tratamiento tempranos de las enfermedades crónicas; el acceso a medicamentos de calidad y precio asequible; la prestación de cuidados paliativos y la disponibilidad de atención a domicilio e institucional a largo plazo. Se resaltó la necesidad de que los sistemas de salud para las personas de edad provean sus servicios con un enfoque centrado en la protección de sus derechos humanos⁵⁹.

⁵⁷ ONU, Informe del grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, Primera Sesión, A/AC.278/2011/4, 17 de mayo de 2011, pp. 6 – 8.

⁵⁸ ONU, Informe del grupo de trabajo para la protección de los derechos humanos de las personas mayores, Segunda sesión, A/AC.278/2011/5, 23 de agosto de 2011, pp. 10 -11.

⁵⁹ Ibid, pp. 12 – 13.

- c) Violencia y abuso en la vejez. Se subrayó la necesidad de crear o reforzar mecanismos legales de aplicación práctica para proteger a las personas mayores de acciones u omisiones que vulneren su dignidad, integridad física, mental y psicológica. Asimismo, se reconoció la escasa visibilidad de este grupo social en las agendas políticas públicas⁶⁰.
- d) Protección social. El diálogo se centró en los programas y políticas de protección social existentes y su grado de idoneidad para sus respectivas sociedades. Entre los temas específicos tratados, se hizo referencia a las pensiones mínimas universales; los incentivos para mantener a las personas de edad en el mercado laboral; las políticas dirigidas a los proveedores de cuidados; la disponibilidad de medicamentos y seguros de salud asequibles para las personas de edad; la participación en todos los niveles de la sociedad; los esfuerzos por fomentar una mayor solidaridad entre las generaciones y las disposiciones relativas a la discapacidad en edades avanzadas⁶¹.
- e) Exclusión social. Se determinó como factores más importantes de exclusión, la falta de información, conocimientos y comprensión respecto de los derechos de las personas de edad; mecanismos de participación; educación para todos, independientemente de la edad e inclusión en las consultas a la hora de adoptar decisiones⁶².

En la tercera reunión de trabajo, el Grupo, además de reiterar las cuestiones tratadas anteriormente, incluyó dos cuestiones nuevas, que se enuncian a continuación:

- a) Autonomía, vida independiente y atención médica. Se resaltó los obstáculos que enfrentaban las personas de edad para disfrutar de sus derechos humanos y la necesidad de avanzar hacia un enfoque del envejecimiento basado en los derechos. Se concluyó que la adopción de una convención internacional específica: (i) crearía mayor conciencia en la población sobre los derechos de las personas de edad en

⁶⁰ Ibid, pp. 13 -15.

⁶¹ Ibid, pp. 15 – 16.

⁶² Ibid, pp. 17 – 18.

términos de autonomía y vida independiente; (ii) promovería un modelo social de envejecimiento y mejoraría la percepción de las personas de edad como titulares de derechos; (iii) subsanaría las deficiencias de los marcos jurídicos vigentes; (iv) impondría a los Estados miembros una obligación concreta de respetar, proteger y cumplir esos derechos; y (v) serviría de catalizador para la reunión de datos, el establecimiento de políticas adecuadas a las personas de edad y aseguraría que no hubiera discrepancias en la interpretación y aplicación de los derechos de este grupo poblacional⁶³.

- b) Acceso a la justicia. Se señaló que el acceso a la justicia también requería tener conocimiento de toda la gama de derechos de las personas de edad; disponer de cauces razonables para ejercerlos; contar con recursos jurídicos y vías de recurso razonables para remediar y prevenir la pérdida de derechos. Del mismo modo, se determinó varios ámbitos con importantes deficiencias, en materia de derechos, en los instrumentos internacionales vigentes, tales como: (i) la capacidad jurídica y la tutela; (ii) la posibilidad de otorgar un consentimiento libre y previo; (iii) el internamiento obligatorio en instituciones; (iv) los abusos y la violencia; y (v) el encarcelamiento continuado y la pena de muerte⁶⁴.

En la cuarta sesión, el Grupo continuó fomentando el diálogo, igual que en sus sesiones anteriores, entre representantes de los Estados, expertos de Naciones Unidas en derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil de distintas partes del mundo, quienes llegaron a las siguientes conclusiones⁶⁵:

- a) Consenso en que los mecanismos dirigidos a asegurar que las personas de edad disfruten plenamente de sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, eran insuficientes e inadecuados, toda vez que, el maltrato, la exclusión, la estigmatización, la indiferencia, la discriminación y las necesidades básicas no

⁶³ ONU, Informe del grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, Tercera Sesión, A/AC.278/2012/1, 19 de septiembre de 2012, pp. 10 – 11.

⁶⁴ Ibid, pp. 15 – 16.

⁶⁵ ONU, Informe del grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, Cuarta Sesión, A/AC.278/2013/2, 24 de septiembre de 2013, pp. 21 – 25.

satisfechas constituían la realidad de vida de las personas de edad en diferentes partes del mundo.

- b) La necesidad de apoyar e implementar un modelo de envejecimiento activo para permitir que las personas de edad ejerzan plenamente sus derechos y puedan exigir que fueran respetados. Asimismo, se resaltó la aceptación de que la inclusión de las personas de edad en la sociedad como personas activas no dependía ni de los cambios de gobierno ni de las crisis económicas, sino de cambios culturales que contribuyeran a los procesos de inclusión social debidamente acompañados de un marco jurídico acorde a las necesidades específicas de este grupo.

Durante el quinto⁶⁶ y el sexto⁶⁷ período de sesiones del Grupo, pese a existir diferencias entre los participantes, se destacaron algunas posiciones comunes, tales como:

- a) La tendencia demográfica al aumento de la población mundial es irreversible, al igual que el aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población mundial; por lo que, las personas de edad deben ser consideradas como agentes fundamentales de las sociedades actuales, desde los puntos de vista económico, social y político.
- b) Se necesita un cambio de paradigma a fin de considerar a las personas de edad como sujetos activos con capacidad para ejercer plenamente sus derechos humanos, que merecen respeto, en lugar de ser vistos como sujetos pasivos que reciben asistencia del Estado.
- c) Los mecanismos existentes para garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de las personas de edad no son suficientes, ya sea, debido a deficiencias en su aplicación o la existencia de lagunas normativas en el plano internacional que deben ser subsanadas mediante la adopción de un instrumento jurídicamente vinculante que se ocupe específicamente

⁶⁶ ONU, Informe del grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, Quinta Sesión, A/AC.278/2014/2, 15 de agosto de 2014, pp. 7, 9, 10.

⁶⁷ ONU, Informe del grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, Sexta Sesión, A/AC.278/2015/2, 29 de julio de 2015, pp. 8 – 10.

de los casos de maltrato, exclusión, estigmatización, discriminación y de la satisfacción de las necesidades básicas de las personas de edad.

En este contexto, las delegaciones asistentes propusieron medidas concretas para subsanar las lagunas de la normativa vigente, su supervisión, la información, y la recopilación de datos sobre la situación de este grupo social, que se detallan a continuación:

- a) Los órganos creados por tratados incorporen en sus respectivos mandatos y procedimientos la cuestión de los derechos humanos de las personas de edad, soliciten información a los Estados para que la incluyan en sus exámenes periódicos, con el fin de facilitar recomendaciones concretas en sus observaciones finales y poner de relieve las cuestiones relativas al envejecimiento en sus observaciones generales;
- b) Los procedimientos especiales examinen las cuestiones relacionadas con los derechos humanos de las personas de edad en sus mandatos;
- c) Los Estados hagan el mejor uso posible del examen periódico universal para abordar las cuestiones relacionadas con el envejecimiento;
- d) Los fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas y los organismos especializados incluyan metas e indicadores relacionados con las personas de edad;
- e) Se elabore una compilación amplia de todos los instrumentos jurídicos aplicables en los niveles internacional y regional;
- f) Los Estados Miembros incluyan vocabulario relacionado con los derechos de las personas de edad en las resoluciones y los documentos de diversos órganos intergubernamentales;
- g) Los derechos de las personas de edad y las cuestiones relacionadas se destaquen en la Agenda para el Desarrollo.

Durante el séptimo período de sesiones del Grupo⁶⁸, se celebró un debate interactivo sobre las medidas para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos y la dignidad de las personas de edad. Algunas delegaciones expresaron sus opiniones con respecto a la necesidad de mejorar la aplicación del marco jurídico internacional existente, salvando la distancia entre la política y la práctica, a fin de incorporar la situación de las personas de edad a los actuales mecanismos de vigilancia y presentación de informes en materia de derechos humanos, como los exámenes periódicos universales del Consejo de Derechos Humanos y los informes presentados a los diversos órganos creados en virtud de tratados.

Del mismo modo, otras delegaciones y organizaciones de la sociedad civil expresaron la necesidad de establecer un debate abierto para crear un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre los derechos humanos de las personas de edad, que adoptara un enfoque basado en los derechos humanos y se centrara en estas personas como titulares de derechos específicos, tales como:

- a) Igualdad y no discriminación (discriminación por motivos de edad);
- b) Descuido, violencia y abuso (edadismo);
- c) Autonomía e independencia;
- d) Accesibilidad, infraestructura y hábitat (transporte, vivienda y acceso);
- e) Derecho a la salud y acceso a los servicios de salud;
- f) Acceso a la justicia;
- g) Protección social y seguridad social (incluidos los niveles mínimos de protección social);
- h) Seguridad económica;
- i) Derecho a trabajar y acceso al mercado laboral;
- j) Educación, capacitación, aprendizaje permanente y creación de capacidad;
- k) Participación en la vida pública y en los procesos de adopción de decisiones;

⁶⁸ ONU, Informe del grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, Séptima Sesión, A/AC.278/2016/2, 23 de diciembre de 2016, pp. 10 – 11.

- l) Inclusión social;
- m) Contribución de las personas de edad al desarrollo sostenible;
- n) Asistencia paliativa y a plazo largo.

El objetivo de esta sesión fue destacar la necesidad de empoderar a las personas de edad para que sean una parte activa e integrada de la sociedad y puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos, sea cual sea su edad.

En 2017, al celebrarse la octava sesión del Grupo, los participantes volvieron a afirmar que las personas de edad contribuyen al desarrollo de sus respectivas sociedades, pues representan un segmento cada vez mayor de la población y son un grupo social que se prevé tenga la mayor tasa de crecimiento en las próximas décadas. La tendencia al aumento de este grupo poblacional se refleja en las cifras estimadas de aumento de 901 millones de personas en 2015 a 1.400 millones en 2030; lo que superará el número de jóvenes a nivel mundial, así como, el incremento a 2.100 millones de personas en 2050; por encima del número de niños a nivel mundial. La mayor tasa de crecimiento se registrará en los países en desarrollo. Se resaltó el envejecimiento de la población como una mega tendencia que planteaba una serie nuevos desafíos para el desarrollo social y sostenible de todas las sociedades⁶⁹.

En ese sentido, las delegaciones destacaron la importancia de considerar a las personas de edad como un grupo activo, que puede contribuir significativamente al desarrollo social, siempre que se les considere como titulares de derechos y se establezcan garantías para permitir su plena participación en la sociedad. Se subrayó que deben ser consideradas como agentes y beneficiarias del cambio; por lo que, deben ser empoderadas a participar con capacidad plena en el desarrollo sostenible de las sociedades.

⁶⁹ ONU, Informe del grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, Octava Sesión, A/AC.278/2017/2, 28 de julio de 2017, pp. 7 – 8.

En la novena sesión de trabajo del Grupo⁷⁰, las delegaciones asistentes insistieron en la necesidad de hacer frente a los cambios demográficos de la sociedad y prepararse para sus repercusiones en el disfrute pleno y efectivo de los derechos de las personas de edad. Así, varias delegaciones subrayaron el compromiso de sus países de aplicar en sus políticas nacionales la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el principio transversal de no dejar a nadie atrás y de garantizar la plena inclusión de las personas de edad, quienes se consideran como una población vulnerable que necesita atención especial en áreas tales como acceso a servicios de salud, acceso al empleo, vivienda y acceso a la justicia, entre otros derechos humanos esenciales a fin de proteger su dignidad.

Asimismo, se resaltó la importancia de cambiar la forma en que se percibe al envejecimiento y a las personas de edad para alentar su participación como agentes activos en la sociedad a fin de erradicar la discriminación y lograr su inclusión social. Se destacó, la necesidad de definir los conceptos que pudieran incluirse en el preámbulo de un instrumento internacional jurídicamente vinculante, como los principios de igualdad y no discriminación por razones de edad, cuidando de establecer la prohibición de la discriminación por motivos de edad en el empleo, la protección social, la salud y asistencia social y la vivienda, entre otras cuestiones.

Así, se indicó la importancia de alcanzar un consenso sobre la definición del derecho de las personas de edad a una vida sin violencia, que incluyera todas las formas de violencia y abuso en todos los entornos, desde el contexto de las instituciones de asistencia hasta el de la familia.

En este sentido, se señaló que los Estados debían adoptar medidas apropiadas para reforzar los mecanismos encargados de prevenir cualquier forma de violencia, abandono y abuso. Se destacó, como aporte de esta sesión, la necesidad de que la

⁷⁰ ONU, Informe del grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, Octava Sesión, A/AC.278/2018/2, 24 de agosto de 2018, pp. 11 – 14.

respuesta normativa provenga de la justicia penal para reflejar el carácter agravado de los delitos cometidos contra las personas de edad.

Durante la décima sesión del Grupo⁷¹, se abordó un nuevo tema referido a la educación, capacitación, aprendizaje permanente y creación de capacidad. Se señaló que, pese a la existencia de disposiciones sobre el derecho a la educación en distintos instrumentos internacionales, muchas personas de edad seguían privadas de este derecho fundamental debido a numerosos obstáculos, como la falta de información sobre la educación disponible, el costo de la capacitación y los estereotipos discriminatorios por razón de edad. Así, se destacó que garantizar este derecho a las personas de edad hacía que fueran más activas, participaran más en sus sociedades y mejoraran su autoestima, ya que, se fomentaba su autonomía individual.

A través del análisis de diez años de informes y sesiones de trabajo del Grupo, las delegaciones determinaron que la problemática actual que enfrentan las personas adultas mayores incluye la discriminación, el abandono, la violencia por edad y la ausencia de una protección social significativa, en muchos países, tanto ricos como pobres, pero especialmente en países en vías de desarrollo. Asimismo, destacaron que, el marco internacional no es suficientemente específico para atender y proporcionar adecuada protección a las personas mayores; por lo que, volvieron a resaltar la importancia de contar con un instrumento internacional específico y vinculante que estableciera claramente las obligaciones de los Estados sobre la protección de los derechos humanos de las personas de edad e incluyera mecanismos de rendición de cuentas sobre las acciones implementadas para brindar protección a estas personas.

⁷¹ ONU, Informe del grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, Novena Sesión, A/AC.278/2019/2, 20 de mayo de 2019, pp. 11 – 14.

El 26 de julio de 2012, el Secretario General de la ONU presentó su informe sobre el Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el envejecimiento⁷². En este documento se destaca que la integración social de las personas de edad se da a través de las instituciones sociales, las normas, los valores culturales a nivel general, así como por la red social, la salud, la familia y las condiciones socioeconómicas de una persona a nivel particular⁷³. Así, se ofrece una sinopsis de la integración de las personas de edad en el desarrollo social y se enuncian los principales problemas que afrontan, conforme se detalla a continuación:

- a) La integración social de las personas de edad por medio de sus contribuciones económicas y sociales
- Trabajo y empleo. Se sugiere hacer reformas al mercado de trabajo y la adopción de prácticas de empleo favorables a fin de dar oportunidades laborales a las personas de edad como, por ejemplo, el empleo a tiempo parcial como una forma de transición hacia el retiro⁷⁴.
 - Participación comunitaria social. Se debe potenciar la inclusión social de este grupo a través de programas de voluntariado para lograr la cohesión social de la comunidad y la calidad de vida de estas personas. Se precia el trabajo voluntario debido a que fortalece los lazos comunitarios. Esta participación, refuerza la solidaridad y el compromiso cívico, y tiene un valor económico considerable, aunque no se contabilice. El voluntariado ayuda a las personas a mantenerse activas y comprometidas. Genera sentimientos de pertenencia y bienestar y, sobre todo, contribuye a reducir la vulnerabilidad a la exclusión en la que viven estas personas en muchos países actualmente⁷⁵.
 - Participación cívica y política. Se considera de suma importancia la implicación de las personas de edad en organizaciones de la sociedad civil a fin de que tengan una

⁷² ONU, Informe del Secretario General sobre el Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, A/67/188, 26 de julio de 2012.

⁷³Ibid, introducción.

⁷⁴ Ibid, párrafos 5 – 14.

⁷⁵ Ibid, párrafos 15 -18.

voz y se pueda mejorar el diagnóstico y la resolución de los problemas de este grupo social.⁷⁶.

b) Acceso de las personas de edad a los bienes y servicios

- Integración social e ingresos. Son factores determinantes, pues a medida que la gente envejece sus ingresos y activos tienden a disminuir y, como consecuencia de ello, afrontan inseguridad económica, vulnerabilidad y el riesgo de caer en la pobreza o seguir sumidos en ella⁷⁷.
- Acceso a los servicios financieros y de seguros. Se resalta la dificultad de acceder a préstamos por razones de edad, especialmente a las personas mayores de 65 años. Se sugiere la supresión, por parte de los bancos, de las prácticas discriminatorias, por motivos de edad, en la concesión de tarjetas de crédito, préstamos e hipotecas. Se destaca la necesidad de impulsar programas de desarrollo para apoyar planes básicos empresariales creados por personas mayores, que abarquen desde la agricultura, la artesanía o la producción textil⁷⁸.
- Acceso a la asistencia sanitaria. Se señala la urgencia de contar con servicios médicos prestados por personal médico calificado para brindar asistencia por enfermedades y afecciones crónicas que aumentan con la edad, depresión, soledad, ansiedad y otros trastornos que deterioran la calidad de vida y la capacidad de integración de este grupo en la sociedad⁷⁹.

c) Propiciar entornos vitales y residenciales favorables a las personas de edad:

- Vivienda y transporte. Existe amplio consenso sobre los tipos de servicios residenciales y comunitarios que ayudan a las personas de edad a vivir confortablemente y permanecer activos e implicados en la sociedad, tales como, viviendas que les permitan acoger a las personas con movilidad y fortaleza limitada,

⁷⁶ Ibid, párrafos 19 – 22.

⁷⁷ Ibid, párrafos 23 – 26.

⁷⁸ Ibid, párrafos 27 – 31.

⁷⁹ Ibid, párrafos 32 – 39.

en un entorno limpio y seguro dentro y fuera del hogar. Esta tendencia es impulsada en parte por un enfoque inclusivo del desarrollo y la calidad de vida que permite a las personas de edad permanecer en sus hogares con costos muy inferiores a los de mantenimiento de las instituciones residenciales. Respecto al transporte, queda demostrada la sólida asociación entre falta de transporte, pobreza y aislamiento social entre las personas de edad; por lo que, se debe favorecer la participación e independencia de este grupo a través de tarifas reducidas, vías peatonales, señales de tránsito que permitan suficiente tiempo para cruzar las calles con seguridad, lugares para descansar en el exterior, entre otras medidas⁸⁰.

- Ayuda a domicilio y atención a largo plazo. Se destaca que los servicios de asistencia y apoyo y la manera en que se prestan son fundamentales para mantener la salud, calidad de vida e independencia de las personas de edad y su participación en la comunidad y la sociedad. Por lo que, se considera que las personas de edad más avanzada constituyen el principal grupo beneficiario de los servicios de apoyo y asistencia a largo plazo en residencias privadas o instituciones. La asistencia a largo plazo es prestada generalmente con carácter informal en el hogar por familiares y amigos, fundamentalmente mujeres. En algunos casos, los cuidadores son voluntarios o, en los países desarrollados, son proveedores remunerados de servicios para las personas que se lo puedan permitir. Se manifiesta que se debe poner especial atención al aislamiento social como factor de riesgo del abuso de las personas de edad. Por lo que, se deben adoptar medidas para prevenir y afrontar el maltrato de las personas de edad.⁸¹

Como conclusión sobre los desafíos que presenta la inclusión social de las personas de edad, el informe destaca que esto no puede lograrse a menos que las personas adultas mayores sean capaces de expresar su opinión y tomen decisiones sobre las cuestiones que afectan su vida, familia, comunidad y nación. Razones por las que, se recomienda a los Estados implementar las siguientes acciones⁸²:

⁸⁰ Ibid, párrafos 40 – 46.

⁸¹ Ibid, párrafos 47 – 53.

⁸² Ibid, párrafo 65.

- a) Promover y apoyar iniciativas que divulguen una imagen pública positiva de las personas de edad y sus múltiples contribuciones a sus familias, comunidades y sociedades;
- b) Asegurar que el principio de igualdad de edad sea incorporado y defendido en todos los programas y políticas sanitarios y que su aplicación sea periódicamente vigilada;
- c) Aprobar y hacer cumplir directrices que establezcan normas para la prestación de apoyo y asistencia a largo plazo a las personas de edad;
- d) Promover y apoyar iniciativas que potencien la participación de las personas de edad en el mercado de trabajo;
- e) Introducir leyes que promuevan la igualdad y la no discriminación por la edad en la prestación de servicios financieros y de seguros;
- f) Implicar a las personas de edad y sus organizaciones en la formulación, aplicación y supervisión de las políticas y los programas que las afecten.

A partir de los documentos internacionales analizados, se puede apreciar que el envejecimiento de la población presenta desafíos económicos, sociales y culturales a las personas, las familias, los diferentes sistemas estatales y la comunidad internacional. Por ello, Ban Ki-moon durante su mandato como Secretario General de las Naciones Unidas señaló que: “Las repercusiones sociales y económicas de este fenómeno son profundas y exceden en mucho el ámbito inmediato de la propia persona de edad y de su familia, pues involucran de manera sin precedentes a la sociedad en general y a la comunidad internacional. Las opciones que efectuemos para responder a los desafíos y maximizar las oportunidades de una creciente población de personas mayores determinarán si la sociedad ha de cosechar los beneficios del “dividendo de longevidad”; por ello, resulta necesario emprender acciones de parte de los gobiernos, la comunidad internacional y la sociedad civil a fin de ayudar a crear una “sociedad para todas las edades”⁸³.

⁸³ United Nations Population Fund, *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge*, UNFPA, New York, 2012. Cfr. el Prefacio de este Informe de dónde se ha tomado la cita. La traducción es propia.

En este sentido, “la incorporación explícita de las personas mayores a los sistemas de protección social desde la perspectiva de la igualdad se fundamenta en que los cambios demográficos actúan como factores clave en la creación de oportunidades y establecen nuevas restricciones relacionadas con la redefinición de las funciones de la familia, el mercado y el Estado. Por lo tanto, es necesario replantear la protección social para que responda de manera inmediata a las consecuencias de las transformaciones demográfica y, a su vez, anticipe las respuestas a las demandas de una población en proceso de cambio”⁸⁴.

La problemática descrita impone desafíos que trascienden la esfera personal o familiar. El envejecimiento no es una cuestión del futuro, es un cambio demográfico que manifiesta la necesidad de que la sociedad civil y el Estado unan fuerzas para mejorar su situación y considerar a las personas adultas mayores como un grupo con necesidades especiales. Así, las acciones que se tomen deben ser dirigidas a que las personas adultas mayores no sean olvidadas; al desarrollo de una nueva cultura que promueva un cambio de mentalidad y de actitudes sociales con respecto al envejecimiento; a la creación de una protección jurídica y social específica.

1.2. Alcance de la protección de las personas adultas mayores: reconocimiento del envejecimiento activo.

Conforme se ha expuesto en el análisis de la problemática que afrontan las personas adultas mayores, se reitera que el aumento de la esperanza de vida de la humanidad plantea un reto para el Derecho y las agendas políticas de los Estados a fin de que se implementen normas y acciones concretas que respondan a las necesidades especiales de este grupo social.

Son muchas las situaciones de desventaja que enfrentan las personas adultas mayores, como por ejemplo la violencia o la discriminación, esto como

⁸⁴ Huenchuan Sandra, *Envejecimiento, personas mayores, y agenda 2030 para el desarrollo sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Naciones Unidas, 2018, p.15.

consecuencia de la disminución de sus “facultades tanto físicas como intelectuales y con ello del incremento de la dependencia de otras personas que se convierten seres vulnerables que se exponen al maltrato por terceras personas”.⁸⁵ Al respecto, se consideran causas de maltrato hacia las personas adultas mayores las siguientes: maltrato físico, maltrato psicológico, maltrato sexual, maltrato económico, negligencia, abandono y maltrato auto personal “auto negligencia”.⁸⁶

Esto vulnera sus derechos y conduce a un estado de exclusión o marginación social. En el caso de los adultos mayores la discriminación proviene de prejuicios que otorgan una función social distinta a la persona en función de su edad. Aunque no dejan de ser considerados personas, a medida que envejecen, van perdiendo valor de forma simbólica debido a la pérdida de facultades. En este sentido, Grosman recuerda que un principio básico de la gerontología es que la edad como variable independiente no sirve para medir nada. Debe ser utilizada como variable dependiente de otros términos, tales como: salud, clase social, vivienda, analfabetismo, género, entre otros. La autora resalta sobre todo que “vejez no es enfermedad”⁸⁷.

Si bien en la historia de la humanidad las personas ancianas no fueron consideradas como una carga social, por el contrario, fueron consideradas personas valiosas que conocían y difundían las tradiciones de una comunidad⁸⁸; no obstante, actualmente la ancianidad se asocia a la idea de deterioro físico, emocional, psicológico y enfermedad, sin tener en cuenta que, gracias al avance de la ciencia, se puede afirmar que el proceso de envejecimiento, que todos vamos a enfrentar, no necesariamente implica deterioro o enfermedad. Dependerá de otros factores,

⁸⁵ López Rodríguez, Diana Marina. Maldonado Mancha, Araceli. Velásquez Castellanos, Jessica, “La vida del adulto mayor, su situación, sus riesgos y condiciones de vida” en Revista Realidades, Año 10, Núm. 2, Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano, Universidad Autónoma de Nuevo León, noviembre 2020 - abril 2021, p. 71

⁸⁶ Ibid, pp.71 - 73

⁸⁷ Grosman, Cecilia, *Los adultos mayores y la efectividad de sus derechos – nuevas realidades en el Derecho de Familia*, Rubinzal – Culzoni, Santa Fé, 2015, pp. 24 – 25.

⁸⁸ Dabove, María Isolina, *Los derechos de los ancianos*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2002, pp. 121 – 151.

diferentes a la edad, cómo se produzca el proceso de envejecimiento, los que pueden ser, calidad de alimentación; aislamiento social; educación deficiente; falta de acceso a servicios sanitarios, entre otros, los que determinen la calidad de salud que las personas adultas mayores presenten en esta etapa de su vida.

En este contexto, la discriminación por razones de edad, como afirma Huenchuan “tiene por consecuencia obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Como corolario, las personas mayores están expuestas a sufrir pobreza, invisibilización o fragilización, con sus particulares expresiones en esta etapa de la vida”⁸⁹.

El aumento en la esperanza de vida plantea el reto de que sea acompañado de una calidad de vida mejor; razón por la cual, el Derecho no solamente debe enfocarse en mejorar la normativa de asistencia sanitaria, sino que, además, en palabras de Dabove, “la cuestión requiere soluciones jurídicas que brinden un criterio especial de justicia que permita integrar a las personas adultas mayores a la sociedad”⁹⁰.

El aumento de la expectativa de vida no debe ser visto como un panorama oscuro, por el contrario, debe aceptarse como un triunfo de la humanidad que supone diversos desafíos para las sociedades, la ciencia, el Derecho y las políticas de gobierno. Por ello, Roqué y Ordano consideran necesario legitimar y valorizar las diversas etapas vitales desde un modelo de sociedad que permita sostener la calidad de vida y el desarrollo permanente del ser humano. En este sentido, las autoras resaltan que la gerontología, especialidad específica para los adultos

⁸⁹ Cfr. Huenchuan, Sandra, *Los Derechos de las personas mayores, materiales de estudio y divulgación*, Naciones Unidas, Chile, 2011, p. 4. En el mismo sentido Cfr. Huenchuan, Sandra, “Envejecimiento y género: acercamiento a la situación de las mujeres mayores en América Latina y a las recomendaciones internacionales en el tema”, en *Envejecimiento, género y políticas públicas. Coloquio regional de expertos*, NIEVE-UNFPA, Lucida Ediciones, Montevideo, 2010, pp. 15 – 32.

⁹⁰ Dabove, María Isolina, *Los Derechos de los Ancianos*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2005, p. 355.

mayores, enseña a respetar al adulto mayor sacándolo del olvido, de la falta de proyectos, del no futuro, de la lástima para comprender sus potencialidades, sus particularidades y sus recursos. Del mismo modo, subrayan que la gerontología comunitaria comprende al adulto mayor como alguien inserto en su sociedad, cuyas experiencias y el significado que le otorgue a su vida está fuertemente relacionadas con la cultura local⁹¹.

Los avances logrados por la ciencia médica para brindar una mejor calidad de vida en la etapa del envejecimiento deben inspirar las políticas públicas y la normativa que los Estados adopten para proteger los derechos de los adultos mayores. Así, Grosman afirma que lograr un envejecimiento positivo, implica que la sociedad proporcione a los adultos mayores diversas oportunidades para gozar de buena salud y ser productivos a fin de mantener una posición activa en la sociedad⁹².

En este contexto, la tendencia actual es hablar de envejecimiento activo, el cual se define por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como “el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen. Se aplica tanto a los individuos como a los grupos de población. Permite a las personas realizar su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de todo su ciclo vital y participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, mientras que les proporciona protección, seguridad y cuidados adecuados cuando necesitan asistencia”⁹³.

Con el envejecimiento activo, “se buscan no solo objetivos de salud sino también objetivos sociales de independencia, de movilidad en el sentido más amplio de la

⁹¹ Roqué, Mónica. Ordano, Susana, “La vejez, un asunto de todos en Grosman” Cecilia (dir), *Los adultos mayores y la efectividad de sus derechos – nuevas realidades en el Derecho de Familia*, Rubinzal – Culzoni, Santa Fé, 2015, pp. 688, 712.

⁹² Grosman, Cecilia, *Los adultos mayores y la efectividad de sus derechos – nuevas realidades en el Derecho de Familia*, Rubinzal – Culzoni, Santa Fé, 2015, p.33.

⁹³ Organización Mundial de la Salud, *Envejecimiento activo. Un marco político*, Revista española de geriatría y gerontología,37, Asociación española de geriatría y gerontología, España, 2002, p. 79.

palabra, de facilitar la posibilidad de desarrollar programas y trabajos que, constituyan una continuidad con lo que ha sido la vida previa de cada uno y contribuyan al bien común. Mientras para algunos supone una continuidad de lo que ha sido la vida previa, para otros será un inicio. La persona mayor debe proponérselo, pero la sociedad en su conjunto debe facilitar su realización. Sin duda, el empoderamiento y aprendizajes en la vejez conforman una herramienta para ello”.⁹⁴

Al respecto, la OMS afirma que hay una diferencia fundamental entre envejecimiento activo y envejecimiento saludable. Así, la OMS determina que “el envejecimiento activo se basa en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores y en los Principios de las Naciones Unidas de independencia, participación, dignidad, asistencia y realización de los propios deseos. Sustituye la planificación estratégica desde un planteamiento “basado en las necesidades” (que contempla a las personas mayores como objetivos pasivos) a otro “basado en los derechos”, que reconoce los derechos de las personas mayores a la igualdad de oportunidades y de trato en todos los aspectos de la vida a medida que envejecen. Y respalda su responsabilidad para ejercer su participación en el proceso político y en otros aspectos de la vida comunitaria”⁹⁵. Como se puede observar, el enfoque de envejecimiento activo cambia completamente la perspectiva con la que se deben diseñar las políticas públicas o programas dirigidos a los adultos mayores. Lo más importante radica en considerarlos como sujetos de protección y no objetos de protección. En este sentido, el reconocimiento de derechos específicos para esta etapa de la vida es fundamental y debe estar pensando para mantener la vida plena. Esto requiere de una planificación que ayude a prevenir, en la medida de lo posible, el declinar propio que conlleva el envejecimiento.

⁹⁴ Limón Mendizábal, Rosario, “Envejecimiento activo: un cambio de paradigma sobre el envejecimiento y la vejez”, Revista Aula Abierta, volumen 47, nº 1, enero-marzo, Universidad de Oviedo, España, 2018, p. 1.

⁹⁵ Ibid, p. 13.

Del mismo modo, la OMS recuerda que su definición del término “salud” no sólo significa bienestar físico y mental sino también social. Aunado a esto, el término “activo” implica participación continua en las cuestiones sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas, no sólo la capacidad para estar físicamente activo⁹⁶. Ello, significa que lograr el envejecimiento activo consiste en “ampliar la esperanza de vida saludable y la calidad de vida a medida que se envejece, sin excluir de este grupo a las personas frágiles, discapacitadas o que necesitan asistencia”⁹⁷.

Para lograr el envejecimiento activo, la OMS señala la necesidad de tener un enfoque de la vejez “más completo que el de “envejecimiento saludable” (...); por lo que se debe sustituir “la planificación estratégica desde un planteamiento “basado en las necesidades” (que contempla a las personas mayores como objetivos pasivos) a otro “basado en los derechos”, que reconoce los derechos de las personas mayores a la igualdad de oportunidades y de trato en todos los aspectos de la vida a medida que envejecen. Y respalda su responsabilidad para ejercer su participación en el proceso político y en otros aspectos de la vida comunitaria”.⁹⁸

Al respecto, “envejecer activamente significa continuar participando en el mercado laboral, realizar otras actividades productivas no remuneradas y vivir de forma saludable e independiente. De este modo se postulan los cuatro pilares básicos del envejecimiento activo: participación, salud, seguridad y aprendizaje permanente”⁹⁹

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Limón Mendizábal, Rosario, “Envejecimiento activo: un cambio de paradigma sobre el envejecimiento y la vejez”, Revista Aula Abierta, volumen 47, nº 1, enero-marzo, Universidad de Oviedo, España, 2018, p. 49.

Figura No. 1 Evolución del concepto de Envejecimiento Activo



Fuente: Elaborado por Rosario Limón Mendizábal¹⁰⁰

Si bien, se entiende por envejecimiento como “un proceso dinámico normal de la vida humana que desborda el campo de lo biológico, lo psicológico, lo sociocultural y económico, también es considerado un acontecimiento social y cultural conformado según una ideología general sobre la vejez”¹⁰¹, lo cierto es que se necesita invertir “en los procesos formativos destinados a reforzar competencias y capacidades en las personas mayores a fin de favorecer el empoderamiento de las mismas”¹⁰² mostrado como características de envejecimiento activo, las siguientes:

Figura No 2 Características del Envejecimiento Activo



Fuente: Elaborado por Ma. Rosario Limón Mendizábal.¹⁰³

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Ibid, p. 74.

¹⁰² Ibid, p. 50.

¹⁰³ Ibidem, p. 50.

Las consideraciones expuestas muestran la necesidad de que el Derecho ampare al grupo social de personas adultas mayores, no solamente por el aumento demográfico que la humanidad vive, sino porque es un grupo con características y necesidades especiales que requiere ser reconocido como sujeto de derechos específicos. Es de suma importancia que el Derecho asimile que el envejecimiento es intrínseco al ser humano, es un proceso social que nos va a suceder a todos, y a la vez es individual porque se presentará con una diversidad proveniente del estilo de vida de cada uno y del acceso a oportunidades que nuestra sociedad nos haya brindado.

Esto quiere decir que el adulto mayor debe ser protegido y respetado como persona, en principio por su dignidad intrínseca, como base del reconocimiento de un catálogo de derechos que los Estados han incorporado en sus legislaciones. Además, debe reconocérsele condiciones especiales diferentes del resto de las personas que conlleven a adoptar medidas diferentes a fin de que pueda seguir integrado a la sociedad. Es decir que, desde el punto de vista del Derecho se deben realizar discriminaciones positivas para este grupo social debido a que viven en desigualdad y sus necesidades concretas requieren de la adopción de normativa y políticas públicas cuyo objetivo sea lograr el equilibrio de sus condiciones de vida.

Lograr la autonomía y la independencia a medida que se envejece debe ser el objetivo primordial, además de la lucha por erradicar el estereotipo de que las personas adultas mayores ya no son productivas, no aportan y son una carga para cualquier sociedad. Estos estereotipos se encuentran de tal forma arraigados en las sociedades actuales que inclusive los miembros de este grupo poblacional se ven a sí mismos como poco útiles, como una carga para sus familias y para la sociedad.

En concreto, la problemática del envejecimiento no debe ser enfocada solamente como un proceso biológico o físico; sino como envejecimiento activo, visibilizando el envejecimiento desde la perspectiva de los derechos humanos. Debido a lo cual, esta característica humana debe ser afrontada con la adopción de un marco jurídico

y político que integre diversas perspectivas, tales como política sanitaria, económica, científica, educacional, cultural, entre otras, que sean necesarias para garantizar los derechos de los adultos mayores plenamente integrados en sus sociedades.

1.3 Rumbo al derecho de la vejez o el derecho a la ancianidad

Conforme se ha indicado, el ser humano atraviesa diferentes etapas durante su vida, las cuales deben ser protegidas por el Derecho en función de las necesidades concretas que cada etapa implica. En este sentido, se ha reconocido la necesidad de garantizar derechos específicos a la niñez o a las personas con discapacidad que refuercen la protección que se brinda al ser humano en general. Por esta razón surge la tendencia mundial de reconocer a la vejez como una etapa de la vida que necesita un reconocimiento especial de derechos específicos.

La definición de la última etapa de la vida humana aparece con la palabra anciano en la primera mitad del siglo XIII; es un vocablo derivado de la lengua romance (anzi), que significa antes, usado para señalar la relación del ser humano con el tiempo¹⁰⁴. Así, la persona anciana es la que cuenta con un "antes, un pasado mayoritario, que respalda lo poco que vendrá"¹⁰⁵. Desde el punto de vista de la biología se habla de senectud¹⁰⁶ como procesos que deterioran el cuerpo humano. No obstante, esta ciencia también reconoce que hay factores determinantes, como la diversidad genética, que van a diferenciar la etapa de envejecimiento de una persona a otra¹⁰⁷. En este contexto, el derecho tiene que asumir la protección de

¹⁰⁴ Kemelmajer De Carlucci, Aída, "Las personas ancianas en la jurisprudencia Argentina ¿Hacia un derecho a la ancianidad?", en Revista Chilena de Derecho, 33 (1), Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, 2006, p.40.

¹⁰⁵ Dabove, María Isolina, *Los Derechos de los Ancianos*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2002, p.103.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Zetina Lozano, María Guadalupe, "Conceptualización del proceso de envejecimiento" en Papeles de Población, vol. 5, núm. 19, enero-marzo, Universidad Autónoma del Estado de Toluca, México, 1999, p. 28.

este grupo poblacional más allá de los procesos biológicos y darle un enfoque de derechos humanos que promueva el envejecimiento activo.

Dabove afirma que la vejez tiene que ser vista como un proceso biológico, histórico y cultural. Para la autora se trata de un proceso que se inicia desde el nacimiento y acarrea un declinar biológico con tres dimensiones de acuerdo al contexto social que vive un adulto mayor. Así, señala que desde el punto de vista biológico se debe tomar en cuenta los declinarios físicos que atraviesa una persona desde el punto de vista de la salud y las complicaciones naturales. La perspectiva histórica se refiere a la visión jurídica y de políticas públicas creadas para efectos de tutelar a este sector de la población. Por último, la dimensión cultural, se centra en la percepción que tiene la sociedad sobre las personas adultas mayores¹⁰⁸.

Así, el enfoque que se le daba a la vejez desde una perspectiva de la seguridad social debe cambiarse y ampliarse a diferentes esferas de la vida con un enfoque de derechos humanos. En este sentido, la ancianidad para Dabove significa contingencia, minusvalía, enfermedad y discapacidad invalidante. Todo ello llevó al desarrollo de políticas y remedios jurídicos de corte asistencialista que resultaron en la exclusión de los adultos mayores del sistema productivo¹⁰⁹.

En la actualidad, como afirma la autora, la percepción respecto a la vejez ha cambiado, pues ya no es considerada como una contingencia, no significa la pérdida de funciones invalidantes, no está equiparada a enfermedad o senilidad, ni conlleva incapacidad. Además, la autora nos recuerda que, desde el punto de vista de la ciencia médica, de la gerontología evolutiva en concreto, se dejan de lado los prejuicios que consideran a la vejez asociada a pérdidas, enfermedades y dependencia, por el contrario, destaca la importancia social del envejecimiento; razón por la que esta ciencia se encarga de promover la inclusión y el sentido de pertenencia de las personas mayores en su entorno social. Así, Dabove nos

¹⁰⁸ Dabove, María Isolina, *Los Derechos de los Ancianos*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2005, pp. 83 – 103.

¹⁰⁹ Dabove, María Isolina, *Derecho a la Vejez*, Astrea, Buenos Aires, 2018, p.10.

recuerda, muy acertadamente, que el factor edad no modifica la capacidad legal de las personas¹¹⁰.

Lo afirmado por Dabove es de suma importancia desde la perspectiva jurídica, ya que el simple hecho de envejecer no disminuye derechos a las personas, por el contrario, amplía esos derechos que incluyen prestaciones sociales para cubrir necesidades especiales que se presentan en esta etapa de la vida. Recordemos que la incapacidad legal en la mayoría de los países del mundo se declara por la pérdida de facultades o incapacidades que puede sufrir una persona en cualquier etapa de su vida no solamente durante la vejez. Es importante subrayar, que, con la evolución de la expectativa de vida lograda en los últimos años a nivel mundial, un alto porcentaje de adultos mayores se conservan de manera saludable y con todas sus facultades intactas; por lo que pueden seguir ejerciendo su capacidad legal perfectamente y seguir integrados a su sociedad.

En este contexto, Dabove considera que las peculiaridades ligadas al declinar biológico, tanto como a las costumbres “edadistas o viejistas”¹¹¹(práctica social habitual de generar circunstancias de discriminación en razón de la ancianidad) nos coloca ante un nuevo desafío jurídico: comprender nuestras propias injusticias respecto de esta etapa de la vida, a fin de resolverlas. Nos impone la convicción de que hay injusticias claramente remediabiles en nuestro entorno que quisiéramos suprimir.

Por ello, Dabove sustenta que se ha creado una nueva especialidad denominada derecho de la vejez o derecho de la ancianidad que es transversal, destinada al estudio de la condición jurídica de las personas mayores, de 60 y más años de edad, en el Derecho interno, regional e internacional¹¹². La autora señala que conforme al

¹¹⁰ Ibid, p.11.

¹¹¹ Dabove, María Isolina, “Derechos humanos de las personas mayores en la nueva Convención Americana y sus implicancias bioéticas” en Revista Latinoamericana de Bioética, 16(1), editorial Neogranadina, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia, 2016, p.40.

¹¹² Dabove, María Isolina, *De los Derechos humanos al derecho a la vejez: acceso a la justicia y protección internacional*, Astrea, Buenos Aires, 2015, pp. 9 – 44.

modelo de Estado neoconstitucional, en el cual se inserta esta nueva rama, el principio de igualdad y no discriminación articula y da sustento normativo y valorativo a la estructura y al desarrollo del derecho de la vejez. De modo tal que en ella los derechos humanos informan su contenido, abren líneas de interpretación y promueven novedosas figuras jurídicas para lograr el reconocimiento dinámico de las particularidades fácticas de este grupo vulnerable¹¹³.

Asimismo, esta autora explica que el derecho de la vejez se fue configurando gracias al aporte de la propia bioética, surgida en la década de los setenta, como disciplina filosófica que se despliega en relación con la vida, la salud y la tecnología de la postmodernidad. En su opinión, este marco disciplinar ofrece una interesante puntualización de principios axiológicos y éticos que permiten fundamentar y legitimar la construcción de esta nueva rama como problemática autónoma formal dentro del derecho. Además, resalta que desde esta perspectiva los derechos de los mayores se pueden interpretar y aplicar siguiendo el criterio valorativo del principio de beneficencia (beneficiar, o al menos no perjudicar), el de autonomía (respeto por las decisiones del sujeto anciano) y el principio de justicia (que exige tratar igual a los iguales, pero desigual a los desiguales). Considera que la perspectiva bioética ayuda a fortalecer la posición de los ancianos dentro del sistema jurídico, como sujetos situados en condiciones de vulnerabilidad social, frente a los demás individuos y al propio régimen, frente a las circunstancias, sobre todo en relación con la pobreza y a la enfermedad. Así concluye que al mismo tiempo también se los podrá fortalecer en relación con el riesgo de generar su propio aislamiento y desintegración¹¹⁴.

Según Dabove, el Derecho de la Vejez plantea, además, el reconocimiento de las situaciones de aminoración, vulnerabilidad, discriminación, inestabilidad, o abusos, que puedan padecer estos sujetos, por el hecho de ser viejos. No obstante, señala

¹¹³ Dabove, María Isolina, "Derechos humanos de las personas mayores en la nueva Convención Americana y sus implicancias bioéticas" en *Revista Latinoamericana de Bioética*, 16(1), Editorial Neogranadina, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia, 2016, pp. 38-59.

¹¹⁴ *Ibidem*.

que aborda el análisis de las herramientas jurídicas que permiten legítimamente, la intervención y restitución de la autonomía, libertad, igualdad, participación, o dignidad, dañada en el caso¹¹⁵. Por estas razones, considera que esta especialidad no es otra cosa que un intento de respuesta integral, frente a la creciente demanda de fortalecimiento, inclusión y protección de las personas, por el hecho de ser longevas y estar situadas en la última etapa de vida¹¹⁶, la que merecen concluir de forma digna.

Para Dabove esta rama del Derecho es constitucionalizable¹¹⁷ y debe comprender cinco cuestiones principales: “1. La discriminación por edad, la vulnerabilidad y la capacidad jurídica de las personas mayores. 2. Los derechos humanos de autonomía referidos a la autodeterminación, la libertad y la propiedad en la vejez. 3. Los derechos humanos de participación vinculados a la familia, la inclusión social y la participación política. 4. Los derechos sociales fundados en las exigencias de la igualdad material de las personas mayores. 5. Los sistemas de protección y garantías en orden de asegurar el acceso a la justicia de este grupo”¹¹⁸.

En este sentido, Dabove defiende que esta nueva especialidad tiene como objeto de estudio los casos y soluciones vinculados a la condición jurídica de las personas mayores contenidos en normas que cuentan con métodos propios y responden a una especial exigencia de justicia. Así, la autora indica que la definición del Derecho

¹¹⁵ Al respecto puede consultarse: Dabove, María Isolina, *Los derechos de los ancianos*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2002. Dabove, María Isolina, “Ciudadanía y Derechos Fundamentales de las Personas Mayores: De las Políticas Gerontológicas al Derecho de la Vejez” en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Córdoba, vol 4, N° 1, Nueva Serie II, 2013, pp. 19 - 36.

¹¹⁶ Dabove, María Isolina, “Los derechos humanos en el derecho de la vejez significado y alcance de la Convención Americana” en Revista electrónica Cartapacio de Derecho, Facultad de Derecho, UNICEN, vol 28, Buenos Aires, 2015, pp. 1 – 28.

¹¹⁷ Dabove, María Isolina, “Derechos, libertades e igualdad en la vejez: un nuevo desafío de las acciones positivas”, en Basterra, Marcela (dir.), Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, edición comentada, Jusbaire, Buenos Aires, 2016, pp. 467 – 482.

¹¹⁸ Dabove, María Isolina, “Derechos humanos de las personas mayores en la nueva Convención Americana y sus implicancias bioéticas” en Revista Latinoamericana de Bioética, 16(1), Editorial Neogranadina, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia, 2016, p.44. Dabove, María Isolina y Prunotto Laborde, Alfonso (dirs.), *Derecho de la Ancianidad: Perspectiva interdisciplinaria*, Juris, Rosario, 2006, pp. 25 – 30. Estas cuestiones se han inspirado en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad.

a la vejez sería: “aquella agrupación de adjudicaciones de potencia e impotencia (oportunidades u obstáculos) constitutivos de casos gerontológicos, que están contenidos en fuentes y métodos normativos especiales, y son legitimados (casos y normas) por el reconocimiento del envejecimiento y la vejez como un dato axiológicamente relevante”¹¹⁹.

Para la referida autora, esta rama del Derecho tiene tres planos constitutivos:

- a) “Sociológico: se refiere al reconocimiento de las situaciones de empoderamiento o aminoración; a la vulnerabilidad, discriminación y abusos junto a fenómenos de fortalecimiento, a los que puedan estar sujetas las personas por el hecho de ser viejas
- b) Normativo: este Derecho aborda el análisis de los principios y reglas, institutos, relaciones jurídicas, derechos, obligaciones, sistemas de protección y garantías específicos de este campo.
- c) Valorativo: debe centrarse en el desarrollo de criterios de legitimación propicios para consolidar la autonomía, libertad, igualdad, participación, o dignidad de la persona mayor, o bien, para intervenir en la restitución de lo dañado”¹²⁰.

El alcance de la rama propuesta, según Dabove, alude a la continuidad vital y al envejecimiento como proceso desarrollado a lo largo de la vida de una persona que conlleva cambios biológicos, fisiológicos, psicosociales y funcionales. Resalta que esto permite comprender al envejecimiento como una construcción social de la última etapa de la vida humana, lo que se sustenta, en su opinión, en el concepto jurídico de igualdad, ya que la vida de las personas es igual de valiosa y cuenta con “etapas vitales que se integran en la dinámica completa de cada ser”¹²¹.

¹¹⁹ Dabove, María Isolina, *Derecho a la Vejez*, Astrea, Buenos Aires, 2018, p. 154.

¹²⁰ Ibid, p. 156.

¹²¹ Ibid, p. 157.

La autora postula que los principios de esta nueva rama del Derecho serían los mismos enunciados en los principios de la ONU en favor de las personas de edad: autorrealización, independencia, participación, cuidados y dignidad¹²².

Conforme a lo expresado en los puntos que anteceden esta investigación parte del hecho de que, en la actualidad, el Estado de Derecho reconoce las obligaciones del Estado asumidas en materia de derechos humanos, en virtud de los tratados ratificados, y los integra en su sistema jurídico interno, a través de lo dispuesto en sus normas constitucionales, con la finalidad de brindar una protección efectiva que justifique la creación de un marco normativo y el diseño de políticas públicas que protejan los derechos reconocidos.

Conforme se establece en este capítulo, lamentablemente el envejecimiento se asocia a un déficit de capacidad. Así, las personas mayores son percibidas como sujetos sin independencia por su condición de edad. No se les considera personas activas sino sujetos que solamente necesitan protección, sujetos pasivos, y aunque se han implementado ciertas actividades destinadas a mejorar determinadas capacidades individuales, en raras ocasiones se las incluye de manera plena en la sociedad.

Según los diferentes documentos de la ONU presentados en este capítulo, el resultado es que las personas mayores experimentan un ejercicio limitado de la igualdad y la libertad, debido a desigualdades explícitas, de hecho y de Derecho, que han llevado a diseñar ciertas políticas públicas que muchas veces no han tomado en cuenta sus necesidades específicas.

No debe resultar extraño que exista una tendencia mundial de querer visibilizar la problemática específica que vive este grupo social para que el Derecho asuma una respuesta concreta, como sucedió en su momento con otros grupos sociales que lograron reivindicar derechos concretos en normas internacionales. Así, en el caso

¹²² Ibid, pp. 200, 216 - 219.

de las mujeres, los niños y las personas con discapacidad se logró la adopción de convenciones específicas de derechos humanos, con el fin de reafirmar la aplicación de aquellos derechos ya reconocidos en general en otros instrumentos internacionales; tal es el caso de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979), la Convención sobre los derechos del niño (1989) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2007).

Desde esta perspectiva, es evidente que el mero reconocimiento formal de la igualdad de derechos sin distinción alguna, como se establece en los actuales instrumentos internacionales de derechos humanos incorporados en las legislaciones nacionales, no es suficiente para cambiar la situación de desventaja en la que vive un alto porcentaje de personas adultas mayores, debido a los estereotipos sociales que impiden su realización y aplicación práctica. Si bien es cierto que, en algunos países se han adoptado normas que promueven la participación de las personas mayores en la sociedad, también lo es que, éstas suelen ser insuficientes para dar respuesta a sus necesidades especiales.

Pese a todos los esfuerzos que se realizan en el seno de organizaciones internacionales por visibilizar la situación de desventaja de las personas adultas mayores, a nivel social se les segrega en razón de su edad, y se encuentran ubicadas en el sector de los excluidos, lo que perpetúa su posición de desigualdad en la distribución de los recursos y los beneficios que genera el desarrollo. Por lo que resulta necesario que se adopte una normativa específica que considere las desventajas reales en las que se encuentran y les reconozca derechos especiales que lleven a crear políticas públicas concretas para lograr que lleven una vida digna.

CAPÍTULO SEGUNDO

DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

EN EL MARCO INTERNACIONAL

A partir de la problemática y el contexto social que viven las personas adultas mayores enunciados en el capítulo precedente, se resalta que el envejecimiento de la población mundial es transversal a todas las generaciones y afecta tanto a los países en desarrollo como a los desarrollados. El impacto de esta nueva composición de la población mundial es reconocido por la comunidad internacional a través de diversas iniciativas dirigidas para afrontar las consecuencias que tal problemática implica en los diferentes aspectos de la vida de las personas y las sociedades. Razón por la cual corresponde determinar y analizar la normativa internacional actual a fin de verificar si se protege los derechos de los adultos mayores.

En este contexto, se considera pertinente dividir el capítulo en dos secciones. En la primera se hace referencia a la normativa existente a nivel universal, impulsada por la Organización de Naciones Unidas. La segunda sección se enfoca en analizar la normativa que brinda protección a los adultos mayores en el Sistema Regional de Derechos Humanos, es decir a nivel de la Organización de Estados Americanos (OEA).

2.1. Marco jurídico de protección de los adultos mayores en el Sistema Universal de Derechos Humanos

La ONU realiza diversas acciones para poner en la agenda de los Estados miembros el tema de la protección a las personas adultas mayores. De hecho, las primeras iniciativas aparecen en el año 1948 cuando se adoptó la Resolución de Asamblea General 213 (III)¹²³ que contenía un proyecto de declaración sobre los

¹²³ Asamblea General, ONU, Declaración de los Derechos de la Vejez, Resolución 213 (III), 4 de diciembre de 1948.

derechos de los adultos mayores. Posteriormente, en 1969, se adoptó la Declaración sobre Progreso y Desarrollo en lo Social mediante Resolución 2542 (XXIV) donde se hace referencia a la necesidad de proteger los derechos y asegurar el bienestar de los adultos mayores. En 1973 se aprobó la Resolución 3137 (XXVIII)¹²⁴ denominada: “Cuestiones de las personas de edad y de los ancianos” mediante la que se recomendó a los gobiernos crear políticas y programas nacionales para el bienestar, la salud, la seguridad social, evitar la discriminación en el empleo por razones de edad, fomentar creación de oportunidades de empleo para las personas de edad a fin de incrementar su independencia económica.

En primer término, en 1982 se logró el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento¹²⁵, adoptado en la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, llevada a cabo del 26 de julio al 8 de agosto. Este es el primer documento internacional que busca visibilizar este fenómeno y sus implicaciones socio económicas para crear conciencia en la comunidad internacional. A través de 62 recomendaciones se buscó como objetivo primordial fortalecer la capacidad de los Estados para hacer frente con eficacia al envejecimiento de su población y a las preocupaciones y necesidades especiales de los ancianos, así como promover una respuesta internacional adecuada a la problemática mediante la adopción de medidas para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional y generar mayor cooperación técnica internacional, particularmente entre los países en desarrollo.

En concreto, este documento plantea los siguientes objetivos específicos que los Estados deben tener en cuenta al diseñar políticas públicas dirigidas a los adultos mayores, tales como:

¹²⁴ Asamblea General, ONU, Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, Resolución 2542 (XXIV), 28 de octubre de 1969.

¹²⁵ Asamblea General, ONU, Cuestiones de las personas de edad y de los ancianos, Resolución 3137 (XXVIII), 14 de diciembre de 1973.

- a) promover la comprensión nacional e internacional de las implicaciones económicas, sociales y culturales para los procesos de desarrollo del envejecimiento de la población;
- b) promover la comprensión nacional e internacional de las cuestiones humanitarias y de desarrollo relacionadas con el envejecimiento;
- c) proponer y estimular políticas y programas orientados a la acción destinados a garantizar la seguridad social y económica de las personas de edad, así como a brindarles oportunidades para que contribuyan y compartan los beneficios del desarrollo;
- d) presentar alternativas de políticas y opciones compatibles con los valores, metas y principios reconocidos internacionalmente con respecto al envejecimiento de la población y las necesidades de las personas mayores;
- e) fomentar el desarrollo de una educación, formación e investigación adecuadas que hagan frente al envejecimiento de la población trabajadora y fomentar un intercambio internacional de aptitudes y conocimientos en este ámbito¹²⁶.

Del mismo modo, se destacó la necesidad de que los gobiernos, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y los adultos mayores, desplieguen esfuerzos para superar imágenes estereotipadas negativas que presenten a las personas mayores como personas que padecen problemas físicos y psicológicos, que son incapaces de funcionar independientemente y que no desempeñan ningún papel ni tienen ningún valor para la sociedad. Se señaló que la participación de los medios de comunicación y las instituciones educacionales resultaban indispensables para lograr una sociedad que abogue por la efectiva integración de las personas mayores¹²⁷.

Cabe resaltar que en este documento se considera que las personas ancianas a partir de los 60 años seguirían incrementando su expectativa de vida, con características, necesidades y potencialidades específicas, lo que se subrayó como

¹²⁶ Cfr. Además, Asamblea General, ONU, Informe sobre la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, A/CONF:113/31, 26 de julio al 6 de agosto de 1982, p.48.

¹²⁷ Ibid, Recomendación N° 50.

uno de los principales desafíos para los esfuerzos de planificación nacional e internacional en los años venideros. Además, el Plan de Acción de Viena acentúa que el envejecimiento de la población tendrá un impacto vasto y multifacético en la estructura, funcionamiento y mayor desarrollo de todas las sociedades del mundo. Por ello, se alentó a los Estados a tomar medidas específicas que incluyan la investigación, recolección y análisis de datos, capacitación y educación en diferentes áreas sectoriales, tales como: salud y nutrición; protección de los consumidores de edad avanzada; vivienda y medio ambiente; familia; bienestar Social; seguridad de ingresos y empleo; educación¹²⁸.

La importancia de este documento radica en que se subraya la importancia de que los Estados presten más atención al problema del envejecimiento. Se hace énfasis en que el envejecimiento presenta divergencias debido a la diversidad de las sociedades, culturas y regiones, lo que se refleja en diferentes necesidades y problemas de un país a otro. Por lo que, se concientiza a los Estados del rol sumamente importante que tienen en determinar la problemática y necesidades específicas que su población anciana presenta con la finalidad de que cada uno decida su propia estrategia nacional e identifique sus propios objetivos y prioridades dentro del Plan. En definitiva, las 62 recomendaciones son un llamado a que los Estados asuman el compromiso claro, en todos los niveles de gobierno, de tomar las medidas adecuadas para lograr esos objetivos y poner en práctica esas prioridades.

En segundo término, en 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el documento denominado Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, a fin de alentar a los Estados a crear programas nacionales dirigido a proteger a las personas de edad, teniendo en cuenta los siguientes principios¹²⁹:

¹²⁸ Ibid, pp. 57, 61 - 78.

¹²⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y actividades conexas, Resolución 46/91, 74a Sesión Plenaria, 16 de diciembre de

- a) Independencia: significa que las personas de edad deben disfrutar de calidad de vida; es decir contar con los servicios básicos, alimentación, vivienda, acceso a educación y trabajo u otras posibilidades de obtener ingresos.
- b) Participación: se deben crear oportunidades para que estas personas puedan asociarse, participar en políticas de desarrollo de sus condiciones y en general lleven una vida de integración en su sociedad.
- c) Cuidados: significa tener acceso a servicios de salud y atención institucional que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de enfermedades. Todo ello para garantizar que sigan disfrutando de sus derechos con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida.
- d) Autorrealización: se deben desarrollar programas que les permitan tener acceso a oportunidades de desarrollo, tales como recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos dentro de su sociedad.
- e) Dignidad: Se debe garantizar una vida digna para las personas de edad; es decir una vida libre de malos tratos físicos o mentales, explotaciones, y en general recibir trato adecuado libre de cualquier tipo de discriminación.

En el año 1992, la Asamblea General de Naciones Unidas, a través de la Proclamación sobre el envejecimiento, volvió a instar a la comunidad internacional a aplicar el Plan Internacional de Viena y los Principios en favor de las personas de edad; a prestar especial atención al envejecimiento como fenómeno no solamente demográfico sino también social, económico y cultural a fin de que se adopten políticas y programas nacionales apropiados para las personas de edad que se consideren como parte de una estrategia global de desarrollo para este sector de la población¹³⁰.

1991. Como anexo a esta Resolución se encuentra el documento que contienen los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad.

¹³⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, Proclamación sobre el Envejecimiento, Resolución 47/5, 41a Sesión Plenaria, 16 de octubre de 1992.

En tercer lugar, se destaca el contenido de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en el año 2002, en la que se adoptó la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento¹³¹. Con este documento se celebra el aumento de la esperanza de vida en muchas regiones del mundo como uno de los mayores logros de la humanidad. La importancia de esta Declaración radica en que resalta el papel que deben asumir los Estados como los primeros responsables en desarrollar cuestiones conexas con el envejecimiento, a través del compromiso de abordar el aumento de las necesidades de la población de edad.

En este sentido, se determinó que los Estados deben adoptar nuevas políticas, especialmente en materia de atención y tratamiento; promover medios de vida saludables y entornos propicios; promover el desempeño de las personas de edad en trabajos satisfactorios y productivos, y de seguir teniendo acceso a la educación y a los programas de capacitación. En definitiva, la Declaración pone de manifiesto el consenso político actual de la comunidad internacional en una agenda sobre el envejecimiento, cuyo objetivo principal es favorecer la independencia y la habilitación de las personas de edad y sus posibilidades de participar plenamente en todos los aspectos de la sociedad como elementos imprescindibles para lograr un envejecimiento activo.

Como se puede apreciar los documentos específicos que existen a nivel internacional son declaraciones y proclamaciones que ponen de manifiesto la problemática que aqueja a este sector de la población y resaltan la necesidad de que el envejecimiento forme parte de la agenda política de los Estados y se aborde con una perspectiva de derechos humanos. Pese a ello, aún no se logra un consenso de la comunidad internacional que pueda ser plasmado en un tratado que

¹³¹ Adoptada en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, y respaldada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 57/16. Cfr. Naciones Unidas, Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, A/CONF.197/9, Madrid, 8 a 12 de abril de 2002.

establezca obligaciones concretas a los Estados para proteger los derechos de las personas adultas mayores.

Ahora bien, pese a que no se cuenta con un tratado específico sobre los derechos de este grupo social, es posible determinar algunas obligaciones implícitas que los Estados tienen para con las personas adultas mayores, las cuales se desprenden de las obligaciones de protección de derechos contenidas en tratados vinculantes que se aplican a las personas de edad de la misma manera que a todas las demás personas.

El primer documento que marca un hito en la historia de la protección de los derechos humanos es la Declaración Universal de Derechos Humanos¹³², que, aunque tiene el carácter de declaración, dado el contexto en el que fue aprobada, ha sido reconocida como el primer instrumento internacional en materia de reconocimiento de derechos humanos para la comunidad internacional, ya que establece un listado de derechos que los Estados deben proteger. En el artículo 25, sobre el derecho a un nivel de vida adecuado, se establecen como contenido de este derecho el goce de la salud, bienestar, alimentación, vivienda, acceso a servicios sociales, derecho a los seguros en situaciones, tales como la vejez, entre otras¹³³.

Esta es la primera referencia que se hace a la vejez en un documento internacional que reconoce derechos específicos a las personas con base en el respeto de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, conforme señala el Preámbulo de este instrumento. Si bien es cierto, aún no se determina la protección de la vejez como un derecho específico

¹³² Asamblea General, Naciones Unidas, Carta Internacional sobre los derechos del hombre, Resolución 217 A(III), 177ª sesión plenaria, 10 de diciembre de 1948.

¹³³ Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

dentro del catálogo de derechos reconocidos, se hace una primera referencia a que la vejez debe ser protegida y asegurada en el régimen de seguridad social que se reconoce como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, lo que significa la protección de la vida en todas sus etapas.

En el año 1966, se logra finalmente adoptar dos tratados internacionales que contienen obligaciones vinculantes y específicas que los Estados deben cumplir con la finalidad de brindar protección efectiva a las personas: el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹³⁴. Ambos tratados resaltan, conforme a lo dispuesto en sus Preámbulos, que la única forma de realizar el ideal del ser humano libre y protegido de la miseria es que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

En materia de reconocimiento de derechos civiles y políticos, en el párrafo 1 del artículo 2 y en el artículo 3 del PIDCP, establece la prohibición de discriminación sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, para todas las personas. Si bien es cierto, el término “discriminación” no ha sido definido en el Pacto, por vía de interpretación realizada por el Comité de Derechos Humanos, se ha determinado que: “el término “discriminación”, tal como se emplea en el Pacto, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o

¹³⁴Ambos Pactos fueron adoptados y abiertos a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. México ratificó ambos Pactos el 23 de marzo de 1981.

menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”¹³⁵.

Del mismo modo, en el artículo 26 se establece la protección de la igualdad ante la ley. Respecto a este artículo, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que: “el artículo 26 declara que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley; también dispone que la ley garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra la discriminación por cualquiera de los motivos en él enumerados. A juicio del Comité, el artículo 26 no se limita a reiterar la garantía ya prevista en el artículo 2 sino que establece en sí un derecho autónomo”¹³⁶.

Como se puede apreciar en las disposiciones que enumeran las categorías de discriminación no se incluyó de forma taxativa la categoría vejez. Por ello, a través de la interpretación de las disposiciones del PIDCP realizada por el Comité de Derechos Humanos se ha enunciado respecto a la vejez: “una distinción relacionada con la edad que no se basa en criterios razonables y objetivos puede equivaler a discriminación en virtud de la categoría cualquier otra condición social” conforme a lo estipulado en el artículo 26, enfoque confirmado en varias comunicaciones individuales presentadas ante este organismo¹³⁷.

Es decir, el Comité determina que el criterio de discriminación por razones de edad se encuentra contenido y, por ende, protegido dentro de la categoría “cualquier otra condición social”, a fin de que las comunicaciones individuales por vulneración de derechos en función de la edad presentadas contra los Estados Partes del Pacto

¹³⁵ Comité de Derechos Humanos; Observaciones General N° 18: No discriminación, aprobada en el 37 período de sesiones, 1989, párrafo 7.

¹³⁶ *Ibid*, párrafo 12.

¹³⁷ Ver las siguientes decisiones del Comité de Derechos Humanos: Love et al. v. Australia, Communication No. 983/2001. Schmitzde-Jong v. The Netherlands, Communication No. 855/1999. Solís v. Peru, Communication No. 1016/2001. Althammer et al. v. Austria, Communication No. 998/2001.

puedan ser atendidas y se brinde protección a las personas afectadas por situaciones de discriminación por razones de edad.

A fin de reforzar la protección contra la discriminación brindada por el Pacto, el Comité ha señalado que “el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para ponerle remedio. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto”¹³⁸.

En este sentido, el Comité hace referencia a las discriminaciones positivas que se pueden efectuar de forma legítima, sin violar las obligaciones asumidas en razón del Pacto, para brindar protección a grupos sociales que en la realidad se encuentran en situaciones de desventaja frente al resto de la población.

Como se sostiene, las personas adultas mayores constituyen un grupo social que en muchos Estados se encuentran en situación de desventaja; por lo que se justifica que los Estados adopten normas y políticas públicas que los favorezcan como grupo con necesidades específicas. La interpretación realizada por el Comité esclarece las obligaciones que tienen los Estados para prevenir y proteger a las personas contra la discriminación aun cuando ciertas categorías no se encuentran taxativamente incluidas en las normas del Pacto. Asimismo, permite que las personas adultas mayores puedan activar el sistema universal supranacional de

¹³⁸ Comité de Derechos Humanos; Observación General N° 18: No discriminación, aprobada en el 37 período de sesiones, 10 de noviembre de 1989, párrafo 10.

protección y recurrir al Comité cuando sean víctimas de discriminación, dentro de la categoría “otra condición social”, por acción u omisión de sus Estados, es decir, cuando normas o políticas públicas existentes les creen desventajas y desigualdades, o cuando no exista la normativa ni políticas públicas necesarias para garantizarles la protección de sus derechos reconocidos por el PIDCP.

Respecto a los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos y protegidos por el PIDESC, se afirma que son atribuidos a todas las personas sin distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) considera que “la no discriminación es una obligación inmediata y de alcance general en el Pacto. La inclusión de cualquier otra condición social indica que esta lista no es exhaustiva y que pueden incluirse otros motivos en esta categoría”¹³⁹.

Así, “el carácter de la discriminación varía según el contexto y evoluciona con el tiempo. Por lo tanto, la discriminación basada en otra condición social exige un planteamiento flexible que incluya otras formas de trato diferencial que no puedan justificarse de forma razonable y objetiva y tengan un carácter comparable a los motivos expresos reconocidos en el artículo 2.2. Estos motivos adicionales se reconocen generalmente cuando reflejan la experiencia de grupos sociales vulnerables que han sido marginados en el pasado o que lo son en la actualidad”¹⁴⁰.

En este sentido, el Comité interpreta que “la edad es un motivo prohibido de discriminación en diversos contextos. Por lo que ha destacado la necesidad de ocuparse de la discriminación contra los trabajadores desempleados de más edad que buscan trabajo o acceso a la capacitación y readiestramiento profesional, y

¹³⁹ Comité de Derechos Económicos, sociales y Culturales, Observación General N° 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/20, 42° período de sesiones, 4 al 22 de mayo de 2009, párrafo 15.

¹⁴⁰ Ibid, párrafo 27.

contra las personas de más edad que viven en la pobreza con acceso desigual a las pensiones universales”¹⁴¹. Con esta interpretación el Comité, señala que la ancianidad se encuentra incluida dentro de las categorías de prohibición de discriminación y, por lo tanto, todos los derechos reconocidos en el PIDESC son exigibles por las personas adultas mayores sin discriminación.

Aunque, conforme al PIDESC, queda clara la obligación que tienen los Estados de garantizar los derechos sin discriminación para todos los grupos sociales, conviene determinar la forma cómo se combate la discriminación originada por diversas causas. En concreto, el Comité DESC aconseja a los Estados priorizar la enseñanza de los principios de igualdad y no discriminación en el marco de una educación multicultural e incluyente en todos los niveles, con la finalidad de erradicar los estereotipos sociales de superioridad o inferioridad basados en los motivos prohibidos de discriminación.

Así, el Comité exhorta a los Estados a promover el diálogo y la tolerancia entre los distintos grupos sociales. Por ello, recomienda que “las políticas económicas, como las asignaciones presupuestarias y las medidas destinadas a estimular el crecimiento económico, deben prestar atención a la necesidad de garantizar el goce efectivo de los derechos sin discriminación alguna”. Además, resalta que se deben “adoptar medidas adecuadas de prevención para evitar que se creen nuevos grupos marginados”¹⁴².

Las recomendaciones del Comité buscan desterrar la discriminación con acciones preventivas, de educación y con el diseño de políticas públicas que se enfoquen en atender la problemática existente. Si bien es cierto esto se aplica a todas las categorías enunciadas en el Pacto, los Estados no deben olvidar que el envejecimiento es una problemática que debe ser tratada desde una dimensión

¹⁴¹ Ibid, párrafo 29.

¹⁴² Ibid, párrafo 38.

jurídica y que debe incorporarse a la normativa nacional y a sus agendas políticas como una categoría de discriminación que debe ser erradicada.

La principal problemática que presenta la protección de los DESC se encuentra relacionada a la existencia de condiciones de vida y de acceso a los bienes materiales y culturales en términos adecuados a la dignidad inherente del ser humano. De acuerdo con ciertas concepciones, aun se considera que la realización de estos derechos no dependería de la sola instauración de un orden jurídico ni de la mera decisión política de los órganos gubernamentales, sino de la organización de un orden social donde impere la justa distribución de los bienes, lo cual se logra progresivamente a través de políticas públicas idóneas y eficaces.

Aun ahora, pese al desarrollo de la dogmática de los derechos humanos, el carácter del logro progresivo de los DESC es visto como una debilidad respecto a su protección efectiva. No obstante, cabe resaltar que esa pretendida debilidad se ha construido más bien sobre la debilidad de los deberes del Estado para proveer su protección¹⁴³. Dicho de otro modo, es el paraguas bajo el cual han sabido abrigarse muchos Estados para justificar la falta de protección que brindan en la realidad respecto de estos derechos.

En este sentido, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, haciendo una interpretación de las obligaciones de los Estados en virtud del PIDESC, determina que la expresión progresiva efectividad se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase y constituye un reconocimiento de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, el Comité afirma que la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del

¹⁴³ Cfr. Nikken, Pedro, "La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales" en Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, vol. 52, Costa Rica, 2010, pp. 55 – 140. Meza Flores, Jorge Humberto, "La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de protección a los derechos humanos" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLIV, núm. 132, UNAM, septiembre-diciembre de 2011, pp. 1127 -1170.

PIDCP e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes, y evaluar con flexibilidad a fin de reflejar las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de estos derechos¹⁴⁴.

Al respecto, el Comité interpreta que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos; por lo que, toda evaluación sobre el cumplimiento de esta obligación debe tener en cuenta las limitaciones de recursos que ese país presenta. Así, el Comité recuerda que el párrafo 1 del artículo 2 obliga a cada Estado a tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga. Por lo que, subraya que, cuando un Estado incumple tal obligación mínima excusándose en la falta de recursos disponibles debe demostrar que se ha esforzado por utilizar todos los recursos que están a su disposición para satisfacer de manera prioritaria la obligación mínima enunciada en el Pacto¹⁴⁵.

Así pues, el Comité resalta que, aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, ello no implica que el Estado se desobligue de asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes en las circunstancias concretas. Del mismo modo, no se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción¹⁴⁶.

Todo lo dicho hasta aquí pone de manifiesto que muchas veces se interpreta mal el concepto de la realización progresiva, en el sentido de que exige a los Estados de

¹⁴⁴ Cfr. Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación general N° 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados parte, documento HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.I), Quinto período de sesiones, 1990, párrafo 9.

¹⁴⁵ Cfr. Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación general N° 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados parte, documento HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.I), Quinto período de sesiones, 1990, párrafo 10.

¹⁴⁶ Cfr. Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación general N° 1 Presentación de informes por los Estados Partes, documento HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.I), Tercer período de sesiones, 1989.

su obligación de proteger los DESC hasta que tuvieran recursos suficientes. Así, se olvida que la esencia de las obligaciones que asumen los Estados respecto a la protección de derechos se fundamenta en la dignidad de la persona humana como valor básico, ya que su afirmación no sólo constituye una garantía de tipo negativo que protege a las personas contra vejámenes y ofensas de todo tipo, sino que debe también afirmar positivamente a través de los derechos el pleno desarrollo de cada ser humano y de todos los seres humanos¹⁴⁷.

Por esta razón, la falta de recursos no puede justificar la inacción o la demora indefinida de medidas para poder lograr el disfrute de los derechos. Independientemente de los recursos de que disponga, el Estado debe, en primer lugar, intentar conseguir que toda persona tenga por lo menos acceso a unos derechos mínimos y establecer objetivos para los programas de protección de los pobres, los marginados y los grupos más vulnerables. Con más razón si se tiene claro que el estándar de valoración de cumplimiento de sus obligaciones es que el Estado demuestre que hace todo lo posible para mejorar el disfrute de los DESC, aun cuando sus recursos sean escasos.

Si bien es cierto, el PIDESC no contiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, debido a que las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todas las personas, incluido este grupo. No obstante, se reconocen varios derechos específicos relevantes para los desafíos que presenta el envejecimiento. El contenido de estos derechos y el detalle de las obligaciones específicas de los Estados han sido precisados vía interpretación por el Comité DESC a través de la Observación General N° 6¹⁴⁸ de la forma siguiente:

¹⁴⁷ Nogueira Alcalá, Humberto, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 145.

¹⁴⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 6: Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, E/1996/22, 13° período de sesiones, 8 de diciembre de 1995.

- a) Igualdad de derechos para hombres y mujeres (artículo 3), consagra el goce de todos los derechos reconocidos en el Pacto en igualdad de condiciones para hombres y mujeres. En este sentido, el Comité DESC considera que “los Estados Partes deberían prestar atención a las mujeres de edad avanzada que, por haber dedicado toda, o parte de su vida, a cuidar de su familia, sin haber desarrollado una actividad productiva que les haga acreedoras a percibir una pensión de vejez, o que no tengan tampoco derecho a percibir pensiones de viudedad, se encuentren en situaciones críticas de desamparo”¹⁴⁹.
- b) Derecho al trabajo (artículos 6, 7 y 8), el Comité DESC pide a los Estados que tengan en cuenta que “los trabajadores mayores que no han alcanzado la edad de jubilación suelen tropezar con dificultades para encontrar y conservar sus puestos de trabajo; por lo que, destaca la necesidad de adoptar medidas para evitar toda discriminación fundada en la edad, en materia de empleo y ocupación”¹⁵⁰. Además, señala que “es aconsejable, en particular, emplear a trabajadores mayores habida cuenta de la experiencia y los conocimientos que poseen”¹⁵¹.
- c) Derecho a la seguridad social (artículo 9), el término seguro social ha sido definido por el Comité DESC como “(...) todos los riesgos que ocasionen la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas”¹⁵². En consecuencia, considera que los Estados Partes “deberán establecer, dentro de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas, para todas las personas mayores que, al cumplir la edad prescrita fijada en la legislación nacional, por no haber trabajado o no tener cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos”¹⁵³. Asimismo, indica que los Estados “deberán garantizar la concesión de prestaciones de sobrevivientes y de orfandad, a la muerte del sostén de familia afiliado a la seguridad social o pensionista”¹⁵⁴. Resalta de forma especial que “por

¹⁴⁹ Ibid, párrafo 20.

¹⁵⁰ Ibid, párrafo 22.

¹⁵¹ Ibid, párrafo 23.

¹⁵² Ibid, párrafo 26.

¹⁵³ Ibid, párrafo 29.

¹⁵⁴ Ibid, párrafo 30.

la elevada esperanza de vida de las mujeres y por ser éstas las que, con mayor frecuencia, carecen de pensiones contributivas, serían ellas las principales beneficiarias”¹⁵⁵.

- d) Derecho de protección de la familia (artículo 10), respecto a la protección de este derecho enfocado en el cuidado de las personas de edad, el Comité DESC “alienta a los gobiernos y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) a que establezcan servicios sociales de apoyo a las familias cuando existan personas mayores dependientes en el hogar y a que apliquen medidas especialmente destinadas a las familias con bajos ingresos que deseen mantener en el hogar a familiares de edad con tales características. Resalta que estas ayudas deben también otorgarse a las personas que vivan solas y a las parejas de personas mayores que deseen permanecer en sus hogares”¹⁵⁶.
- e) Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11), el Comité DESC ha señalado que el contenido de este derecho implica el acceso de los adultos mayores a servicios de alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados, a través de políticas públicas que garanticen la “provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia. Del mismo modo, se considera que las políticas nacionales deben contribuir a que las personas de edad permanezcan en sus propios hogares, mientras sea posible, mediante la restauración, el desarrollo y la mejora de sus viviendas y su adaptación a las posibilidades de acceso y de utilización por parte de dichas personas”¹⁵⁷. El Comité resalta que “en la planificación en materia de desarrollo y reconstrucción urbana se preste especial atención a los problemas de las personas de edad para contribuir a su integración social, y según la Recomendación N° 22, que se tenga en cuenta la capacidad funcional de los ancianos para facilitarles un entorno adecuado, la

¹⁵⁵ Ibid, párrafo 21. Asimismo, el Comité ha reiterado esta interpretación en otra observación. Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 19, documento E/C.12/GC/19, Ginebra, 2007, párrafos 2 y 15.

¹⁵⁶ Ibid, párrafo 31. Asimismo, este criterio fue enunciado anteriormente las Recomendaciones 25 y 29 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento en Asamblea General, ONU. Resolución Cuestiones de las personas de edad y de los ancianos, 3137 (XXVIII), 14 de diciembre de 1973.

¹⁵⁷ Ibid, párrafo 32.

movilidad y la comunicación mediante el suministro de medios de transporte adecuados”¹⁵⁸.

- f) Derecho a la salud física y mental (artículo 12), para lograr que las personas de edad realmente gocen de un estado de salud tanto física como mental óptima, el Comité DESC considera que “los Estados Partes deberían tener presente que mantener la salud hasta la vejez exige inversiones durante todo el ciclo vital de los ciudadanos, básicamente a través de la promoción de estilos de vida saludables (alimentación, ejercicio, eliminación del tabaco y del alcohol, etc.)” ¹⁵⁹. Por ello, recomienda que se realicen acciones de “prevención, mediante controles periódicos, adaptados a las necesidades de las mujeres y de los hombres de edad, cumple un papel decisivo; y también la rehabilitación, conservando la funcionalidad de las personas mayores, con la consiguiente disminución de costos en las inversiones dedicadas a la asistencia sanitaria y a los servicios sociales”¹⁶⁰.
- g) Derecho a la educación (artículo 13), el Comité DESC considera que, en el caso de las personas mayores, “este derecho debe contemplarse en dos direcciones distintas y complementarias: a) derecho de las personas de edad a beneficiarse de los programas educativos, facilitarles, de acuerdo con su preparación, aptitudes y motivaciones, el acceso a los distintos niveles del ciclo educativo, mediante la adopción de medidas adecuadas para facilitarles la alfabetización, educación permanente, acceso a la Universidad, promover programas para personas mayores no estructurados, basados en la comunidad y orientados al esparcimiento, con el fin de desarrollar su sentido de autosuficiencia, así como la responsabilidad de la comunidad respecto de las personas de edad”. Y b) aprovechamiento de los conocimientos y de la experiencia de las personas mayores en favor de las generaciones más jóvenes, a través de programas donde “las personas de edad

¹⁵⁸ Ibid, párrafos 33. Este derecho se relaciona con el Principio de Independencia contenido en los Principios de Naciones Unidas en favor de las personas de edad. Cfr. además las Recomendaciones 19, 20 y 22 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento en Asamblea General, ONU. Resolución Cuestiones de las personas de edad y de los ancianos, 3137 (XXVIII), 14 de diciembre de 1973.

¹⁵⁹ Ibid, párrafo 34.

¹⁶⁰ Ibid, párrafo 35. Asimismo, Cfr. Recomendaciones 1 a 17 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento en Asamblea General, ONU. Resolución Cuestiones de las personas de edad y de los ancianos, 3137 (XXVIII), 14 de diciembre de 1973.

sean los maestros y transmisores de conocimientos, cultura y valores espirituales"¹⁶¹.

- h) Derecho a la cultura (artículo 15), este derecho ha sido interpretado por el Comité DESC como las acciones que deben realizar los Estados para “apoyar programas encaminados a lograr un mayor y más fácil acceso físico a instituciones culturales y recreativas (museos, teatros, salas de conciertos, cines, etc.)”¹⁶². Además, el Comité recomienda que los Estados promuevan la existencia de “instituciones especializadas en la enseñanza de la gerontología, la geriatría y la psicología geriátrica en los países en que no existan dichas instituciones¹⁶³” con la finalidad de cambiar los estereotipos negativos sobre las personas mayores como grupo social que padece problemas físicos y psicológicos, sin capacidad para funcionar independientemente, y que no desempeña papel alguno en la sociedad. En esta tarea, el Comité opina que el papel que desempeñan los “medios de comunicación y las instituciones educacionales son necesarios e indispensables para lograr una sociedad que abogue por la efectiva integración de las personas mayores”¹⁶⁴.

En concreto, respecto a la protección de los DESC de las personas adultas mayores, se puede afirmar que es necesario que los Estados adopten medidas que ayuden a determinar el alcance de los problemas existentes respecto a su población de edad. A partir de ello, se podrán diseñar políticas y programas que den respuesta a esas exigencias, incluida la adopción de normas que eviten y eliminen toda tipo de discriminación por razones de edad. Asimismo, se debe evaluar la necesidad de crear disposiciones presupuestarias que beneficien a este grupo vulnerable, o, a falta de recursos suficientes, solicitar la cooperación internacional para financiar

¹⁶¹ Ibid, párrafo 36. Cfr. Principio 16 en Naciones Unidas, Asamblea General, “Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y actividades conexas”, Resolución 46/91, 74a Sesión Plenaria, 16 de diciembre de 1991. Recomendaciones 44 y 47 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento en Asamblea General, ONU. Resolución Cuestiones de las personas de edad y de los ancianos, 3137 (XXVIII), 14 de diciembre de 1973.

¹⁶² Ibid, párrafo 39. Cfr. Recomendación 48 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento en Asamblea General, ONU. Resolución Cuestiones de las personas de edad y de los ancianos, 3137 (XXVIII), 14 de diciembre de 1973.

¹⁶³ Ibid, párrafo 42.

¹⁶⁴ Ibid, párrafo 41. Cfr. Recomendación 50 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento en Asamblea General, ONU. Resolución Cuestiones de las personas de edad y de los ancianos, 3137 (XXVIII), 14 de diciembre de 1973.

programas que garanticen la protección efectiva de los DESC de los adultos mayores.

2.2. Estándares de protección a nivel de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

En el seno de la OIT se han adoptado diversos Convenios sobre la situación de las personas adultas mayores, las que se enuncian brevemente a continuación, tales como:

- a) Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, establece la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación sin ningún tipo de restricción para todos los trabajadores y empleadores. Aunque no se menciona la categoría de la edad, se entiende que el derecho a la libertad sindical es para todas las personas sin restricción alguna¹⁶⁵.
- b) Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), establece que se deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez. La que debe cubrir la supervivencia más allá de una edad prescrita. La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, se autoriza a que se fije una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate¹⁶⁶.
- c) Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, regula el derecho a la prestación por vejez. Esta implica un pago periódico que debe cubrir una contingencia de supervivencia por una edad prescrita que no debe exceder de sesenta y cinco años. No obstante, el Convenio permite que los Estados establezcan una edad más elevada a condición de que tengan en cuenta criterios

¹⁶⁵ Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, C087, adoptado en 1948, artículo 2. Ratificado por México el 01 de abril de 1950. Cuenta con un total de 155 ratificaciones.

¹⁶⁶ Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), C102, adoptado en 1952, artículos 25 a 30. Ratificado por México el 12 de octubre de 1961. Cuenta con un total de 59 ratificaciones.

demográficos, económicos y sociales apropiados, justificados por datos estadísticos¹⁶⁷.

d) Recomendación 162 sobre los trabajadores de edad, se aplica para proteger a todos los trabajadores que, por el avance de su edad, están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo y ocupación. Además, especifica las medidas que se deben adoptar para prevenir la discriminación en el empleo por razones de edad, a través del establecimiento de políticas para promover la igualdad de oportunidades y el trato igualitario de los trabajadores cualquiera que sea su edad. Entre las medidas de protección se indican:

- identificar los tipos de actividad en los que el proceso de envejecimiento pueda ser más rápido o en las que los trabajadores de edad encuentren dificultades de adaptación a las exigencias del trabajo, determinar las causas y proponer las soluciones apropiadas.
- Cuando las razones de las dificultades de adaptación de los trabajadores de edad estén ligadas a su envejecimiento, deberían tomarse medidas para corregir las condiciones de trabajo que aceleren el proceso de envejecimiento; modificar horarios de trabajo que signifiquen exigencias y ritmos excesivos, en particular limitando las horas extraordinarias; adaptar el puesto de trabajo y las tareas al trabajador a fin de preservar la salud, prevenir los accidentes y mantener la capacidad de trabajo; prever una vigilancia más sistemática del estado de salud de los trabajadores; entre otras¹⁶⁸.

e) Recomendación 166 sobre la terminación de la relación de trabajo, determina que la edad no constituye motivo válido para terminar la relación laboral. En caso de que la relación de trabajo termine por causas que no son consideradas discriminatorias, se le reconoce al trabajador cesado el derecho a diversas prestaciones entre las cuales se especifica la prestación por razones de vejez¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, C128, adoptado en 1967, artículos 14 - 19. No ha sido ratificado por México. Cuenta con un total de 17 ratificaciones.

¹⁶⁸ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación sobre los trabajadores de edad, R162, adoptada en 1980, artículos 2, 3, 11 - 18.

¹⁶⁹ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación sobre los trabajadores de edad, R166, adoptada en 1982, artículos 5, 18.

Como se puede apreciar en el seno de la OIT se establece disposiciones para proteger a los trabajadores por razones de edad en sus relaciones laborales, así como el amparo de los derechos de prestación social. No obstante, estas disposiciones son obligatorias solamente para los Estados que hayan decidido obligarse a cumplirlas.

2.3 Reconocimiento de los derechos de las personas adultas mayores en otras disposiciones convencionales

Además de la protección de carácter general de derechos para todas las personas, en las que se encuentran algunas disposiciones aplicables de forma específica a las personas adultas mayores contenidas en la Carta Internacional de Derechos Humanos, es posible encontrar otras disposiciones de protección para este grupo social en otros tratados del Sistema de Naciones Unidas, que se resumen a continuación:

- a) Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW)¹⁷⁰. Incluye una referencia a la edad en relación con la eliminación de la discriminación contra la mujer en el disfrute del derecho a la seguridad social¹⁷¹. El Comité CEDAW, creado por este tratado, adoptó la Recomendación General N° 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos¹⁷². Esta Recomendación resalta la importancia de “feminizar el envejecimiento debido a que los datos estadísticos recopilados por Naciones Unidas reflejan que la mujer tiende a ser más longeva que el hombre y que el número de mujeres de edad que viven solas supera al de hombres en la misma

¹⁷⁰ Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27.

¹⁷¹ Ibid, artículo 11.1.e.

¹⁷² Comité sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer, Recomendación general N° 27, documento CEDAW/C/2010/47/GC.1.

situación¹⁷³. Asimismo, el Comité manifiesta como motivo de preocupación que “el efecto de las desigualdades de género a lo largo de la vida se agrava con la vejez y con frecuencia se basa en normas culturales y sociales hondamente arraigadas”¹⁷⁴.

En esta Recomendación el Comité hace una interpretación de los derechos protegidos por la CEDAW en función de las necesidades especiales que presentan las mujeres adultas mayores; por lo que le recuerda a los Estados que tiene la obligación de reconocer que las mujeres de edad son un recurso importante para la sociedad y tienen la obligación de adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para eliminar la discriminación contra las mujeres de edad. Del mismo modo, destaca que se deben adoptar políticas y medidas, que tomen en consideración el género y la edad para erradicar estereotipos sociales, conductas violentas; garantizar el acceso a la educación, trabajo, prestaciones sociales, salud; así como velar por que las mujeres de edad puedan participar plena y efectivamente en la vida política, social, económica, cultural y civil, así como en cualquier otro ámbito de la sociedad.

En particular, el Comité considera como grupo vulnerable a las mujeres rurales, aquellas que luchan por su supervivencia hasta su edad avanzada; o que tiene el estatus de refugiadas, apátridas, internamente desplazadas, trabajadoras migrantes, entre otras. En este sentido, resalta que los Estados deben facilitar a este grupo el acceso al agua, a la electricidad y otros servicios, así como deben asegurar su protección mediante la adopción de leyes y políticas sensibles al género y a la edad¹⁷⁵.

b) Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Incluye la "edad" en la lista de motivos

¹⁷³ Ibid, párrafo 5.

¹⁷⁴ Ibid, párrafo 11.

¹⁷⁵ Ibid, párrafos 49 y 50.

de discriminación en el reconocimiento y protección de los derechos garantizados por la Convención¹⁷⁶.

c) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁷⁷. Establece en general que los derechos reconocidos se protegen sin ningún tipo de discriminación por condiciones de discapacidad. No se hace referencia a las discapacidades que puedan surgir con el envejecimiento debido a que la Convención aborda la discapacidad que la persona puede sufrir en cualquier etapa de su vida. No obstante, se incluyen referencias específicas respecto a la edad en los siguientes términos:

- La obligación de los Estados de luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida¹⁷⁸.
- La obligación de garantizar el acceso a la justicia de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad a fin de facilitar su desempeño y participación en los procedimientos judiciales¹⁷⁹.
- La obligación de proteger a las personas con discapacidad contra la explotación, la violencia y el abuso, asegurando formas adecuadas de asistencia y apoyo que tengan en cuenta el género y la edad para las personas con discapacidad y sus familiares y cuidadores. Asimismo, se determina la adopción de medidas pertinentes para promover que su recuperación de salud integral tenga en cuenta las necesidades específicas del género y la edad¹⁸⁰.
- La obligación de proporcionar servicios de salud que necesiten las personas con discapacidad específicamente como consecuencia de su discapacidad destinados

¹⁷⁶ Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, 18 de diciembre de 1990, artículo 7. Ratificada por México el 8 de marzo de 1999.

¹⁷⁷ Adoptada mediante Resolución 61/106 de la Asamblea General de Naciones Unidas, 13 de diciembre de 2006.

¹⁷⁸ Ibid, artículo 8.

¹⁷⁹ Ibid, artículo 13.

¹⁸⁰ Ibid, artículo 16.

a prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades, prestando especial cuidado, entre otros, a las personas mayores¹⁸¹.

- La obligación de asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en particular a las personas mayores, a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza a fin de garantizarles un nivel de vida adecuado¹⁸².

Del análisis efectuado se puede afirmar que las disposiciones que hacen referencia directa a las personas adultas mayores son declaraciones, principios o planes. Estos documentos son considerados como *soft law* o “derecho blando”. Pese a que tienen un valor jurídico diferente al de un tratado internacional, muestran la existencia de un consenso sobre su problemática, así como la intención de lograr la protección efectiva en el seno los Estados miembros de la ONU, por lo que no carecen de relevancia jurídica, aunque no impongan obligaciones específicas a los Estados con la fuerza de un tratado internacional.

Del mismo modo, se muestra que las referencias normativas a las personas de edad en los instrumentos internacionales de derechos humanos son solo indirectas y, generalmente, se limitan a la seguridad social y al derecho a un nivel de vida adecuado. Los únicos instrumentos internacionales que contienen disposiciones específicas que prohíben la discriminación por razones de edad son, en primer lugar, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la CEDAW, que prohíbe la discriminación al acceso a la seguridad social en caso de vejez. Esta prohibición de discriminación por motivos de edad vuelve a ser recogido taxativamente años más tarde en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y, posteriormente, en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

¹⁸¹ Ibid, artículo 25.

¹⁸² Ibid, artículo 28.

Este contexto normativo ha llevado al Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU a afirmar que “a pesar de que la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos son aplicables a todos los grupos de edad, incluidas las personas mayores, ni en la redacción de los instrumentos de derechos humanos existentes ni en la práctica de los órganos y los mecanismos de derechos humanos se ha prestado la suficiente atención a una serie de cuestiones de derechos humanos que son particularmente importantes para las personas mayores. Estas incluyen, entre otras, la discriminación por motivo de edad, el acceso de las personas mayores al trabajo, los servicios de salud y la protección social adecuados, la protección contra el maltrato, la violencia y el abandono y los cuidados asistenciales a largo plazo”¹⁸³.

Actualmente en el universo de instrumentos internacionales de derechos humanos existe una protección general y limitada a los derechos de las personas adultas mayores, conformada por normas dispersas y fragmentadas que no contienen disposiciones específicas sobre este grupo social. Este vacío y olvido normativo proveniente de los tratados existentes ha tratado de ser cubierto gracias a la interpretación activa y progresiva de algunos órganos encargados de la supervisión de tratados como el Consejo de Derechos Humanos y el Comité DESC.

Pese a estos esfuerzos la realidad actual nos demuestra que la dispersión normativa persiste y genera dificultades, tales como que los Estados Partes no tengan claras las obligaciones específicas de protección para los adultos mayores. En concreto, se afirma que el marco jurídico internacional de protección de los derechos humanos no es suficiente para garantizar que las personas adultas mayores disfruten plenamente de sus derechos.

¹⁸³ Naciones Unidas, Informe resumido de la consulta sobre la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad, A/HRC/24/25, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 24° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 2013.

2.4 Marco jurídico de protección de los adultos mayores en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El aumento de la esperanza de vida también se presenta en el continente americano en consonancia con la tendencia mundial que impone retos en diferentes aspectos como la economía, el desarrollo, políticas sociales y el Derecho¹⁸⁴. En este contexto, las personas adultas mayores han sido identificadas como un grupo social que requiere protección especial, por lo que a nivel de la OEA se promueve la adopción de diversos documentos internacionales en este sentido, los que son detallados a continuación:

a) Declaración de San Pedro Sula: Hacia una cultura de la no-violencia. Destaca la importancia de adoptar las medidas necesarias para prevenir, impedir y penalizar la violencia, segregación, explotación y discriminación ejercida contra grupos en situación de vulnerabilidad, tales como los adultos mayores, entre otros; así como de procurar asegurar que la legislación nacional aborde los actos de violencia contra ellos y procure garantizar que las víctimas reciban la asistencia legal que se requiera para obtener la reparación que corresponda¹⁸⁵.

b) Declaración de Brasilia. Pone de manifiesto la intención de los Estados de adoptar acciones para lograr una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos. Esta declaración muestra que existe un interés y voluntad de los gobiernos por impulsar un tratado internacional para proteger los derechos humanos de las personas mayores, tal como fue expresado en el párrafo 26 de la Declaración: “Nos comprometemos a realizar las consultas pertinentes con

¹⁸⁴ Se considera que la edad promedio de la población en América Latina y el Caribe se duplicará entre los años 1950 y 2050. Según estudios de CEPAL, los mayores incrementos en la edad promedio se darán entre los años 2000 y 2050. Así, la población de 60 años y más se triplicará en ese mismo lapso. Ello se debe al descenso de la tasa de mortalidad que ha generado el aumento de la proporción de personas mayores (60 años y más) de un 6% en 1965 al 11,8% en 2017. CEPAL señala que, “en valores absolutos, la población de 60 años y más, formada en la actualidad por unos 76 millones de personas, tendrá un período de fuerte incremento que la llevará a alcanzar 147 millones de personas en 2037 y 264 millones en 2075”. CEPAL, Derechos de las personas mayores. Retos para la interdependencia y autonomía, LC/CRE.4/3/Rev.1, Naciones Unidas, 2017, p. 11.

¹⁸⁵ Asamblea General, OEA, Declaración de San Pedro de Sula: Hacia una cultura de la no violencia, AG/DEC. 60 (XXXIX-O/09), 39º período de sesiones, 04 de junio de 2009, p.5.

nuestros gobiernos para impulsar la elaboración de una convención sobre los derechos humanos de las personas de edad en el seno de las Naciones Unidas” ¹⁸⁶.

c) Carta de San José. En la cual los Estados reafirmaron su compromiso expresado en la Declaración de Brasilia para trabajar en la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia y crear redes de protección de las personas mayores para hacer efectivos sus derechos ¹⁸⁷.

d) Plan de Acción de la Organización Panamericana de la Salud sobre la Salud de las Personas Mayores Incluido el Envejecimiento Activo y Saludable. Resalta que “las personas mayores sanas e independientes contribuyen al bienestar de la familia y la comunidad y constituye un mito presentarlas como receptoras pasivas de servicios sociales o de salud” ¹⁸⁸. Así, define las prioridades de acción para este grupo social para el período 2009-2018, identificando cuatro áreas críticas, representadas en el plan de acción como cuatro áreas estratégicas interdependientes que vinculan compromisos, valores, recursos, capacidades y oportunidades, y constituyen una estrategia y un plan de acción, participativos y eficaces para cumplir con los compromisos contraídos:

- Salud de las personas mayores en las políticas públicas.
- Idoneidad de los sistemas de salud para afrontar los retos asociados con el envejecimiento de la población.
- Capacitación de los recursos humanos necesarios para afrontar este reto.
- Creación de capacidad destinada a generar la información necesaria para ejecutar y evaluar las acciones que mejoren la salud de la población mayor.

¹⁸⁶ CEPAL, Declaración de Brasilia; Segunda conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos, celebrada del 4 al 6 de diciembre de 2007 en la ciudad de Brasilia, Brasil. La conferencia fue organizada por la CEPAL y el Gobierno de Brasil, con el apoyo del Fondo de Población de Naciones Unidas.

¹⁸⁷ Este documento es el resultado final de la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, que se realizó del 8 al 11 de mayo de 2012 en la capital de Costa Rica, organizada por el gobierno de ese país y la CEPAL.

¹⁸⁸ Organización Panamericana de la Salud, Plan de Acción de la Organización Panamericana de la Salud sobre la Salud de las Personas Mayores Incluido el Envejecimiento Activo y Saludable, CD49/8 (Esp.), 10 de julio de 2009, ver introducción y párrafo 14.

Si bien es cierto estos documentos muestran que a nivel de la OEA se ha aceptado que las personas adultas mayores viven una problemática específica, asimismo demuestran la preocupación de los Estados de la región por incluir en sus agendas políticas la cuestión de la protección de los adultos mayores, no obstante, se aprecia que, como en el anterior apartado, se trata de documentos denominados *soft law* o “derecho blando” que aunque tienen valor jurídico no alcanzan el nivel de vinculación que tiene un tratado internacional que impone compromisos específicos que los Estados deben cumplir.

2.4.1 Estándares generales de protección

Se hará referencia a la forma de protección que se brinda a los adultos mayores en el ámbito regional americano a través de los documentos marco de este Sistema, como se describe a continuación:

- a) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.¹⁸⁹ Contiene la cláusula estándar de protección contra la discriminación en el artículo II que señala que todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna, sin que se haga referencia a la edad como categoría de discriminación. En el artículo XVI se establece que toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia. En este artículo se hace referencia a la vejez en el contexto de las prestaciones sociales.
- b) Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁹⁰. En el artículo 1 se establece que los Estados se comprometen a garantizar los derechos sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones

¹⁸⁹ Adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia 02 de mayo de 1948.

¹⁹⁰ Adoptada en la Conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos, celebrada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Entró en vigor el 18 de julio de 1978. Fue ratificado por México el 02 de marzo de 1981.

políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, sin que se haga una referencia específica a la edad como categoría de discriminación. Este tratado no contiene disposiciones precisas respecto a los adultos mayores.

c) Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador, PSS)¹⁹¹. Este instrumento internacional reconoce explícitamente la protección de los ancianos, aunque limitados a la esfera del bienestar y las políticas asistenciales. Así, en el artículo 17 se establece que toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

- Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;
- Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;
- Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

Este tratado hace referencia específica y clara a la protección de la persona durante la ancianidad, reconociéndole algunos derechos como, alimentación, vivienda, salud, actividades laborales acordes a su edad e integración social a través de la formación de organizaciones sociales que aboguen por los derechos de los adultos mayores.

d) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).¹⁹² Establece que los Estados adopte

¹⁹¹ Adoptado en San Salvador, el 17 de noviembre de 1988 11/17/88, por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, décimo octavo período ordinario de sesiones. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. Fue ratificado por México el 16 de abril de 1996.

¹⁹² Adoptada en el vigésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, celebrado en Belem Do Para, Brasil el 9 de junio de 1994. Entró en vigor el 5 de marzo de 1995. Fue ratificado por México el 19 de junio de 1998.

medidas para erradicar la violencia de la vida de las mujeres, precisando en su artículo 9 que los Estados deben prestar especial atención a las situaciones de violencia sufrida por las mujeres ancianas. Por lo que, esta convención obliga a los Estados parte a proteger contra la violencia de forma especial a las mujeres adultas mayores.

Del análisis de los instrumentos internacionales presentado se puede observar que la protección que brindan es general, pues se trata de la protección a toda persona por su dignidad intrínseca que conlleva el reconocimiento de sus derechos. Si bien es cierto existen algunas referencias especiales a la vejez se aprecia que éstas, al igual que en el Sistema universal, se encuentran dispersas y fraccionadas, y pese a que muestran una conciencia creciente de comprometerse a brindar protección a los adultos mayores, no llegan a cubrir el vacío legal existente que les brinde un marco de protección claro y preciso acorde a sus necesidades específicas.

2.4.2 Estándares específicos de protección: Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

En virtud de los compromisos asumidos por los Estados de la región desde la Declaración de Brasilia, se inició en el seno de la OEA una serie de reuniones para promover el diálogo entre los gobiernos y determinar los lineamientos que condujeran a la adopción de un tratado específico sobre los derechos de las personas de edad.

Este proceso de adopción de un tratado específico desarrollado en la OEA con la finalidad de asumir la protección efectiva de los derechos humanos de las personas mayores puede ser resumido como sigue a continuación:

- a) 2009, se aprobó la resolución sobre derechos humanos y personas adultas mayores¹⁹³ en la que se manifestó la preocupación por la insuficiencia de estudios e informes a nivel hemisférico respecto de la institucionalidad y mecanismos particulares relativos a los problemas, violaciones e infracciones a los derechos de las personas adultas mayores. Asimismo, se resaltó la necesidad de la creación de instrumentos internacionales para la adopción de medidas para su protección y se solicitó al Consejo Permanente que convocara una reunión de expertos para examinar la viabilidad de elaborar una convención interamericana sobre los derechos de las personas mayores.
- b) 2010, se aprobó la segunda resolución sobre el mismo tema¹⁹⁴, que reiteró la continuación de las reuniones para elaborar una convención que proteja y promueva los derechos de los adultos mayores. Se alentó a que se siguiera recibiendo el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud para promover la cooperación regional, mediante la identificación de buenas prácticas para el diseño de políticas

¹⁹³ Asamblea General, OEA, Derechos Humanos y personas adultas mayores, AG/RES. 2455 (XXXIX-O/09), Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2009.

¹⁹⁴ Asamblea General, OEA, Derechos Humanos y personas adultas mayores, AG/RES 2562 (XL-O/10), Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010. Anexo a esta Resolución aparecen las notas sobre las posturas de Canadá y Estados Unidos como sigue: Canadá: “se reserva su posición sobre la necesidad de elaborar un proyecto de convención interamericana para la promoción y protección de los derechos de las personas mayores, en espera de los resultados de las deliberaciones del Grupo de Trabajo de Composición Abierta de las Naciones Unidas sobre el Envejecimiento con respecto a una recomendación para atender las necesidades de este grupo vulnerable. Canadá está notablemente preocupada ante la posibilidad de que se dé una duplicación de esfuerzos de carácter internacional en esta área y considera que es prudente esperar una aclaración del Grupo de Trabajo de Composición Abierta de las Naciones Unidas con respecto a los vacíos que puedan existir en el marco internacional de derechos en esta área y qué otros instrumentos podrían necesitarse, si es el caso, antes de que la OEA considere la conveniencia relativa de proseguir con la elaboración de una convención interamericana. Canadá exhorta a la OEA a concentrarse en la aplicación de las resoluciones existentes en el ámbito de los derechos humanos y en el fortalecimiento de la eficacia de los instrumentos existentes en la materia en lugar de iniciar procesos nuevos y posiblemente redundantes, sin antes identificar claramente una necesidad.” Estados Unidos: “está comprometido con la promoción de los derechos humanos de todas las personas, incluidas las personas mayores. ...Sin embargo, es prematuro convocar a la preparación de un proyecto de convención interamericana para la promoción y protección de los derechos de las personas mayores mientras que en este momento un grupo de trabajo de las Naciones Unidas está evaluando la necesidad de un instrumento de esta naturaleza. Creemos más bien que la OEA debería esperar las conclusiones del grupo de trabajo de las Naciones Unidas y considerarlas antes de comprometerse en un proceso de redacción y negociación potencialmente largo, costoso y redundante. Por lo tanto, nos reservamos nuestra postura sobre la necesidad de elaborar cualquier instrumento nuevo internacional, incluido un proyecto de convención interamericana para proteger los derechos de las personas mayores.”

públicas que atiendan las necesidades específicas de las personas adultas mayores en el Hemisferio.

- c) 2011, se aprobó la tercera resolución¹⁹⁵ que estableció la creación de un Grupo de Trabajo conformado por representantes nacionales y expertos provenientes del sector académico y de la sociedad civil, así como de organismos internacionales y agencias especializadas. Este Grupo de Trabajo presentó un borrador de proyecto de Convención a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, que fue elevado al Consejo Permanente a fines del primer semestre de 2012¹⁹⁶. Cabe resaltar que en esta Resolución se plasmaron las opiniones de Canadá y Estados Unidos Canadá, Estados que se reservaron su posición sobre la necesidad de elaborar un proyecto de convención interamericana para la promoción de los derechos humanos de todas las personas adultas mayores en espera de los resultados del Grupo de Trabajo de Composición Abierta de las Naciones Unidas.
- d) A través de las Resoluciones AG/RES. 2726 (XLII-O/12)¹⁹⁷, AG/RES. 2792 (XLIII-O/13)¹⁹⁸ y AG/RES. 2825 (XLIV-O/14)¹⁹⁹ se solicitó que el Grupo de Trabajo lleve a cabo el proceso de negociación formal del proyecto de convención interamericana sobre derechos humanos de las personas mayores. A partir de dichas resoluciones, el Grupo de Trabajo desarrolló una intensa labor y llevó a cabo 19 reuniones formales para lograr su objetivo.

Toda esta dedicación y los años de trabajo rindieron frutos al adoptarse la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las

¹⁹⁵ OEA, Asamblea General, Derechos Humanos y personas adultas mayores, AG/RES. 2654 (XLI-O/11), aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 2011.

¹⁹⁶ Los documentos del Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores se encuentran disponibles en: <https://www.oas.org/consejo/sp/cajp/Personas%20Mayores.asp> Última consulta: 23/08/2020.

¹⁹⁷ Asamblea General, OEA, Derechos Humanos y personas adultas mayores, AG/RES. 2726 (XLII-O/12), aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2012.

¹⁹⁸ Asamblea General, OEA, Proyecto de convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores, AG/RES. 2792 (XLIII-O/13), aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2013.

¹⁹⁹ Asamblea General, OEA, Proyecto de convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores, AG/RES. 2825 (XLIV-O/14), aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2014.

Personas Mayores²⁰⁰, que constituye el primer instrumento internacional regional específico sobre los derechos de las personas adultas mayores. A continuación, se expone los principales aportes que tiene este tratado.

El primero, determina como su objetivo principal “promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad”²⁰¹.

El segundo, establece definiciones sobre los adultos mayores que no existían en el mundo jurídico hasta su adopción. Así, precisa tres conceptos controvertidos:

- “Persona mayor. Aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor.
- Envejecimiento. Proceso gradual que se desarrolla durante el curso de vida y que conlleva cambios biológicos, fisiológicos, psicosociales y funcionales de variadas consecuencias, las cuales se asocian con interacciones dinámicas y permanentes entre el sujeto y su medio.
- Vejez. Construcción social de la última etapa del curso de vida” ²⁰²:

Del mismo modo, el artículo 2 de esta Convención define las principales problemáticas que atraviesan las personas adultas mayores:

- “Abandono. La falta de acción deliberada o no para atender de manera integral las necesidades de una persona mayor que ponga en peligro su vida o su integridad física, psíquica o moral.

²⁰⁰ Asamblea General, OEA, Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores, AG/RES. 2875 (XLV-O/15), aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 15 de junio de 2015. Entró en vigor el 11 de enero de 2017.

²⁰¹ Ibid, artículo 1.

²⁰² Ibid, artículo 2.

- Discriminación. Cualquier distinción, exclusión, restricción que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada.
- Discriminación múltiple. Cualquier distinción, exclusión o restricción hacia la persona mayor fundada en dos o más factores de discriminación.
- Discriminación por edad en la vejez. Cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada.
- Maltrato. Acción u omisión, única o repetida, contra una persona mayor que produce daño a su integridad física, psíquica y moral y que vulnera el goce o ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales, independientemente de que ocurran una relación de confianza”²⁰³.

El tercero, establece quince principios generales incluye un apartado de definiciones del cual destacan las referidas a las problemáticas específicas de las personas mayores:

- “La promoción y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor.
- La valorización de la persona mayor, su papel en la sociedad y contribución al desarrollo.
- La dignidad, independencia, protagonismo y autonomía de la persona mayor.
- La igualdad y no discriminación.
- La participación, integración e inclusión plena y efectiva en la sociedad.
- El bienestar y cuidado.

²⁰³ Ibid, artículo 2.

- La seguridad física, económica y social.
- La autorrealización.
- La equidad e igualdad de género y enfoque de curso de vida.
- La solidaridad y fortalecimiento de la protección familiar y comunitaria.
- El buen trato y la atención preferencial.
- El enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor.
- El respeto y valorización de la diversidad cultural.
- La protección judicial efectiva.
- La responsabilidad del Estado y participación de la familia y de la comunidad en la integración activa, plena y productiva de la persona mayor dentro de la sociedad, así como en su cuidado y atención, de acuerdo con su legislación interna”²⁰⁴.

El cuarto, reconoce 27 derechos que reflejan las diversas situaciones que enfrentan las personas mayores y que requieren de protección específica.

- “Derecho a la igualdad y no discriminación por razones de edad: se prohíbe la discriminación por edad en la vejez
- Derecho a la vida y a la dignidad en la vejez: a través de la adopción de medidas necesarias para garantizar a la persona mayor el goce efectivo del derecho a la vida y el derecho a vivir con dignidad en la vejez hasta el fin de sus días, en igualdad de condiciones con otros sectores de la población.
- Derecho a la independencia y a la autonomía: se reconoce el derecho de la persona mayor a tomar decisiones, definir de su plan de vida, a desarrollar una vida autónoma e independiente, conforme a sus tradiciones y creencias, en igualdad de condiciones y a disponer de mecanismos para poder ejercer sus derechos.
- Derecho a la participación e integración comunitaria: se promueve su participación activa, productiva, plena y efectiva dentro de la familia, la comunidad y la sociedad para su integración en todas ellas.
- Derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia: se les debe proporcionar un trato digno, ser respetados y valorados, independientemente de su raza, color, sexo, idioma, cultura, religión, opinión política o de otra índole, origen

²⁰⁴ Ibid, artículo 3.

social, nacional, étnico, indígena e identidad cultural, posición socio-económica, discapacidad, orientación sexual, género, identidad de género, su contribución económica o cualquier otra condición.

- Derecho a no ser sometido a tortura ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes: a través de la adopción de medidas de carácter legislativo, administrativo para prevenir, investigar, sancionar y erradicar todo tipo de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes hacia la persona mayor.
- Derecho a brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud: es un derecho irrenunciable de expresar su consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud, de manera previa, voluntaria, libre y expresa.
- Derechos de la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo: se debe establecer un sistema integral de cuidados que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda, permanencia en su hogar para mantener su independencia y autonomía, acceso a servicios de cuidados paliativos, entre otros.
- Derecho a la libertad personal, se prohíbe restringir esta libertad por razones de edad.
- Derecho a la libertad de expresión y de opinión y al acceso a la información: se deben adoptar medidas específicas para garantizar este derecho.
- Derecho a la nacionalidad y a la libertad de circulación: promover su derecho a elegir su residencia y nacionalidad sin discriminación por razones de edad.
- Derecho a la privacidad y a la intimidad: a fin de no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familiar, hogar o unidad doméstica, o cualquier ámbito en el que se desenvuelvan, así como en su correspondencia o cualquier otro tipo de comunicación.
- Derecho a la seguridad social: se debe promover progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social.
- Derecho al trabajo: se debe garantizar su acceso al mercado laboral e impedir la discriminación laboral o cualquier distinción que no se base en las exigencias

propias de la naturaleza del cargo, de conformidad con la legislación nacional y en forma apropiada a las condiciones locales.

- Derecho a la salud: se deben diseñar e implementar políticas públicas intersectoriales de salud orientadas a una atención integral que incluya la promoción de la salud, la prevención y la atención de la enfermedad en todas las etapas, y la rehabilitación y los cuidados paliativos de la persona mayor a fin de propiciar el disfrute del más alto nivel de bienestar, físico, mental y social; así como fomentar el envejecimiento activo y saludable.
- Derecho a la educación: se debe facilitar acceso a diferentes programas educativos y de formación adecuados que permitan el acceso, entre otros, a los distintos niveles del ciclo educativo, a programas de alfabetización y postalfabetización, formación técnica y profesional, y a la educación permanente continua, en especial a los grupos en situación de vulnerabilidad.; así como la posibilidad de y a compartir sus conocimientos y experiencias con todas las generaciones.
- Derecho a la cultura: adoptar medidas necesarias para asegurar el acceso preferencial de la persona mayor a los bienes y servicios culturales, en formatos y condiciones asequibles. Así como proteger su propiedad intelectual.
- Derecho a la recreación, la actividad física, el esparcimiento y el deporte: garantizar el acceso a actividades de esparcimiento y deportivas de su interés con el objeto de mejorar su salud y calidad de vida en todas sus dimensiones y promover su autorrealización, independencia, autonomía e inclusión en la comunidad.
- Derecho a la propiedad: garantizar el uso y disfrute de sus bienes sin ser privada de estos por razones de edad.
- Derecho a la vivienda: garantizar que disfrute de una vivienda digna y adecuada, vivir en entornos seguros, saludables, accesibles y adaptables a sus preferencias y necesidades. Así como el acceso a servicios sociosanitarios integrados y servicios de cuidados domiciliarios que le permitan residir en su propio domicilio conforme a su voluntad.
- Derecho a un medio ambiente sano: adoptar medidas que le permitan contar con servicios públicos básicos de agua potable y saneamiento, entre otros.

- Derecho a la accesibilidad y a la movilidad personal: se deben adoptar medidas que garanticen el acceso a sistemas y tecnologías de la información y comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Acceder a edificios, vías públicas, transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como centros educativos, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo.
- Derechos políticos: garantizar su derecho a votar libremente y a ser elegido. Así como el acceso a procedimientos, instalaciones y materiales electorales adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar.
- Derecho de reunión y de asociación: promover su derecho a reunirse pacíficamente para formar libremente sus propias agrupaciones o asociaciones.
- Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias: se debe proteger su integridad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres, de conformidad con las normas de derecho internacional, en particular del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
- Igual reconocimiento como persona ante la ley: establecer medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica que respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona mayor, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona mayor, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial.
- Acceso a la justicia: garantizar que las personas adultas mayores sean oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter²⁰⁵.

²⁰⁵ Ibid, artículos 5 - 31.

El quinto establece una lista de obligaciones específicas que los Estados deben cumplir para garantizar la protección efectiva de los derechos de este grupo social, tales como:

- “Adoptar medidas para prevenir, sancionar y erradicar aquellas prácticas contrarias a la presente Convención, tales como aislamiento, abandono, sujeciones físicas prolongadas, hacinamiento, expulsiones de la comunidad, la negación de nutrición, infantilización, tratamientos médicos inadecuados o desproporcionados, entre otras, y todas aquellas que constituyan malos tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes que atenten contra la seguridad e integridad de la persona mayor.
- Adoptar las medidas afirmativas y realizarán los ajustes razonables que sean necesarios para el ejercicio de los derechos establecidos en la presente Convención y se abstendrán de adoptar cualquier medida legislativa que sea incompatible con la misma. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas afirmativas y ajustes razonables que sean necesarios para acelerar o lograr la igualdad de hecho de la persona mayor, así como para asegurar su plena integración social, económica, educacional, política y cultural. Tales medidas afirmativas no deberán conducir al mantenimiento de derechos separados para grupos distintos y no deberán perpetuarse más allá de un período razonable o después de alcanzado dicho objetivo.
- Adoptar y fortalecer todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de cualquier otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia a fin garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos.
- Adoptar las medidas necesarias y cuando lo consideren en el marco de la cooperación internacional, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales; sin perjuicio de las obligaciones que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.
- Promover instituciones públicas especializadas en la protección y promoción de los derechos de la persona mayor y su desarrollo integral.

- Promover la más amplia participación de la sociedad civil y de otros actores sociales, en particular de la persona mayor, en la elaboración, aplicación y control de políticas públicas y legislación dirigida a la implementación de la presente Convención.
- Promover la recopilación de información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que le permitan formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención²⁰⁶.

Esta convención representa un hito en la protección de las personas adultas mayores debido a que determina definiciones específicas sobre lo que se considera ser adulto mayor que no existían anteriormente. Del mismo modo se definen diversas acciones sobre la problemática en la que viven muchas de estas personas en el mundo debido a situaciones de maltrato, abandono o discriminación. Las definiciones son importantes ya que ayudan a visualizar los retos que se deben superar y dan contenido al contexto en el que se debe garantizar la protección de los derechos específicos de este grupo social.

Pese a los años que ha tomado lograr este texto que llena un importante vacío jurídico en la legislación internacional de los derechos humanos, y aunque, la Convención está vigente, lamentablemente, ha sido ratificada solamente por 7 Estados de la región: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Uruguay.

Ahora bien, aunque no exista un mecanismo que obligue a los Estados a ratificar esta convención, ello no significa que carezcan de la obligación de brindar protección a las personas adultas mayores, pues, como ya ha sido indicado existen diversos tratados internacionales en la región en los que se regulan algunas cuestiones específicas para la ancianidad que son de obligatorio cumplimiento para los Estados.

²⁰⁶ Ibid, artículo 4.

2.4.3 Agenda pendiente sobre la protección de los derechos de las personas adultas mayores

La normativa internacional universal y regional analizada en este capítulo muestra que las personas adultas mayores requieren el reconocimiento jurídico como grupo vulnerable que merece la adopción de un marco jurídico específico reflejado en un tratado internacional que establezca la protección de sus derechos teniendo en cuenta la problemática real que este grupo social atraviesa en el mundo.

Pese a ello, los Estados tienen que cumplir con las obligaciones generales de protección de todas las personas que alcanzan también a las personas adultas mayores, dispersas en diferentes instrumentos internacionales, ya sea que se haga referencia específica normativa a la ancianidad, o se haga por vía interpretativa, a través de los mecanismos dispuestos en esos instrumentos. Hasta que se logre un instrumento universal vinculante y específico sobre los derechos de este grupo social, las legislaciones nacionales pueden inspirar su derecho interno en estos instrumentos, y en el caso de los Estados americanos es necesario que se promueva que todos los Estados de la región ratifiquen la Convención regional en la materia. Asimismo, cabe resaltar que, aunque México no ha ratificado la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, ello no significa que no tenga obligaciones específicas de protección respecto a las personas adultas mayores.

En definitiva, se puede afirmar que no es la vejez la que dificulta el ejercicio de los derechos humanos, es la percepción social y cultural estereotipada que se tiene de esta etapa de la vida, de ser una carga para la sociedad, la que niega el goce y protección de sus derechos. Esto implica el desafío de cambiar percepciones y paradigmas respecto al envejecimiento y la vejez que ayuden a que la prolongación de la vida se lleve a cabo con dignidad, con calidad de vida, promoviendo el envejecimiento activo y saludable, a fin de que se adopten normas, políticas

públicas y planes de acción para garantizar el goce pleno de los derechos de este grupo social en función de sus necesidades específicas.

CAPÍTULO TERCERO

DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

En el capítulo anterior se analizaron los diversos instrumentos normativos, tanto en el ámbito universal, impulsado por la ONU, así como aquellos con jurisdicción en el ámbito, regional, que tutelan los derechos de las personas adultas mayores con el fin de verificar si se reconocen derechos específicos que contribuyan a brindarles una protección adecuada. Este análisis mostró que a nivel universal se identificaron derechos concretos para los adultos mayores, no obstante, no existe un instrumento jurídico vinculante que establezca la obligación de reconocer tales derechos a nivel interno. En el caso del sistema interamericano este en vigencia un tratado específico que no ha sido aún ratificado por la mayoría de Estados americanos debido a lo cual solamente algunos pocos Estados han adquirido la obligación de incluir los derechos consagrados en la Convención en su sistema jurídico interno.

En consecuencia, el estado actual de la cuestión es que los Estados tienen la obligación de proteger derechos a este grupo social de forma general en razón de los instrumentos internacionales que hayan ratificado, los que en su mayoría disponen el reconocimiento de derechos para las personas en igualdad de condiciones sin que se haga referencia específica a los adultos mayores o indiquen protección concreta a las condiciones propias de la ancianidad, más allá de las cláusulas de prohibición de la discriminación por razón de edad o de la normativa referente a la edad de jubilación y las prestaciones que esto conlleva.

Lo anterior, permite afirmar que las personas adultas mayores requieren el reconocimiento jurídico como grupo vulnerable al que se le atribuya la titularidad de derechos específicos acordes a las necesidades propias del envejecimiento.

En este contexto, corresponde analizar el derecho interno mexicano para verificar si en efecto el Estado reconoce los derechos de los adultos mayores o si al menos

se incorporan los estándares mínimos de protección que se encontraron en los instrumentos normativos universales y regionales. Para lograr este objetivo, en primer lugar, se hace referencia a la legislación vigente a nivel federal, así como las políticas públicas dirigidas a los adultos mayores. En segundo lugar, se analiza la legislación aplicable en la materia en el Estado de Baja California.

3.1 Estándar constitucional y reglamentario de los derechos de las personas adultas mayores en el contexto legislativo nacional

Como se manifestó en los apartados anteriores se requiere una protección realmente efectiva de las personas adultas mayores que tienen necesidades y carencias específicas diferentes a otras etapas de la vida humana, por tanto, deben disfrutar de derechos acordes a su condición especial transversal e interseccional que irradian desde la esfera jurídica a lo social. En ese contexto se analiza el marco constitucional y reglamentario que tutelan estos derechos.

3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 6 de febrero del 2020 se presenta ante el congreso de la unión una iniciativa de reforma al artículo 4to constitucional utilizando como fundamento en su exposición de motivos el bienestar definido como el conjunto de cosas necesarias para vivir bien, señalando el bienestar como un objetivo universal que promueve un crecimiento más inclusivo y equitativo, el grupo parlamentario hace hincapié en que “el Estado de Bienestar es concebido como la organización del Estado en la que éste tiende a procurar una mejor redistribución de la renta y mayores prestaciones sociales para los más desfavorecidos”²⁰⁷ esto es el buscar garantizar el bienestar de la población

²⁰⁷ Baldenero Arredondo, “Reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados LXIV Legislatura, año XXIII, Número 5452-V, 6 febrero 2020, p 52.

Así pues, esta reforma tiene por objeto brindar una protección a los más desfavorecidos, ubicando en este grupo a las personas adultas mayores; se reconoce en la iniciativa que las personas adultas mayores por décadas han vivido en un estado de marginación y sus derechos sociales han sido vulnerados razón por la que buscan su dignificación a través de programas sociales destinados a ellos.²⁰⁸

La reforma en mención añade el párrafo decimosexto al texto constitucional quedando de la siguiente manera:

“Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afroamericanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad”.

No obstante que la reforma en mención reconoce la situación de grupo vulnerable a los adultos mayores su visión sigue siendo la de colocarlos como una carga al erario público y no logra plasmar la visión de un envejecimiento activo o el derecho a la vejez como eje rector para la creación de políticas públicas y así lograr la inclusión de los cinco principios del envejecimiento activo de la OMS: independencia, participación, dignidad, asistencia y realización de los propios deseos y se reafirma el estereotipo que contempla a las personas adultas mayores como objetos pasivos.

También lo es que la edad en la que se fija el parámetro de esta prerrogativa asistencial se fija en 65 años para un grupo (indígenas y afroamericanos) y 68 años para adultos mayores cuando los criterios internacionales, así como el derecho interno define a los adultos mayores a partir de los 60 años excluyendo a los adultos mayores que se sitúan en el rango de edad entre los 60 y 65 años.

²⁰⁸ Baldenero Arredondo, “Reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados LXIV Legislatura, año XXIII, Número 5452-V, 6 febrero 2020, p 53.

3.1.2 Ley de los derechos de las personas adultas mayores

Como antecedente, cabe mencionar que el 25 de abril del año 2001, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Democrático presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de ley con el objeto primordial de tutelar al sector poblacional de las personas adultas mayores. Esta propuesta fue defendida con el argumento siguiente: “la iniciativa de Ley de Adultos Mayores, recoge la demanda de las presentes y futuras generaciones por el bienestar y desarrollo con dignidad de las ciudadanas y ciudadanos de la tercera edad”²⁰⁹. Así, se invitó a los miembros del Congreso a aprobarla a fin de “hacer justicia a quienes han creado las bases de nuestra nación y aseguran el establecimiento de las condiciones de vida digna para todas y todos los mexicanos”²¹⁰. Se dejó claro que la creación de una norma que salvaguardara los derechos de las personas de edad era una necesidad y una demanda social.

En este contexto, tener una norma específica para este grupo poblacional constituyó un hecho histórico debido al reconocimiento de derechos, principios rectores, obligaciones concretas y la creación del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores como organismo encargado de coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones estatales dirigidas a proteger a las personas adultas mayores.

La Ley vigente está conformada por 6 títulos y un total de 50 artículos. El primer título llamado Disposiciones Generales se refiere al objetivo de la ley, el cual identifica quienes deben aplicarla e incluye definiciones diversas. Según el artículo 1, el objeto de ley es garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento, lo

²⁰⁹ Cámara de Senadores, Exposición de motivos de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Disponible en:

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=XiHGMM0tf3DexUGxyTnSOqHX1p95HrjYgmQzPnGDVWqQD3PVN80RWsDDGcPYwEacG/pSgGbZTOfWtj9bKfgow==> Última consulta: 23/10/21.

²¹⁰ *Ibidem*.

que se logrará a través de políticas y programas sociales públicos nacionales. Así, se sienta la base jurídica para la creación de cualquier política pública o programa de apoyo dirigidos a beneficiar a las personas adultas mayores.

Respecto al termino otorgado a los beneficiarios, en un inicio, la propuesta original de ley sugirió denominarlos persona adulta mayor, senecta o de la tercera edad; no obstante, en el texto vigente se prefirió utilizar exclusivamente “personas adultas mayores”. En efecto, la ley consagra como beneficiarias a las personas adultas mayores que cuenten con sesenta años o más de edad con residencia o tránsito dentro del territorio nacional.

El artículo 2 determina quienes deben aplicar la norma. En primer lugar, corresponde al Estado a través de toda su estructura hacerla efectiva. Además, la norma resalta que las familias de las personas adultas mayores, y la sociedad civil deben involucrarse en las acciones de protección diseñadas para este grupo social.

Por su parte, el artículo 3 incluye definiciones importantes a tener en cuenta para la correcta aplicación de la ley. Así se tiene que, la asistencia social consiste en el “conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física o mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva”. Se destaca la necesidad de que se desarrollen medidas de integración social, la que es definida como “el resultado de todas aquellas acciones que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, incluyendo las familias y a la sociedad organizada” quienes deberán recibir orientación con la finalidad de que puedan “superar las condiciones que impidan a las personas adultas mayores su pleno desarrollo integral”.

Asimismo, se señala dos definiciones claves para garantizar la protección de los derechos a las personas adultas mayores. En primer lugar, la asistencia integral

entendida como “la satisfacción de las necesidades físicas, materiales, biológicas, emocionales, sociales, laborales, recreativas, productivas y espirituales de las personas adultas mayores. Para facilitarles una vejez plena y sana se considerarán sus hábitos, capacidades funcionales, usos y costumbres y preferencias”. En segundo lugar, se hace referencia a la calidad del servicio, entendido como la “capacidad de satisfacer tanto las necesidades como las demandas actuales y potenciales” de este grupo social.

Por último, se enuncia a la geriatría, “especialidad médica dedicada al estudio de las enfermedades propias” de las personas adultas mayores y a la gerontología, “estudio científico sobre la vejez y las cualidades de fenómenos propios de la misma”, como las dos ciencias que deben enmarcar el enfoque que se debe adoptar en el diseño de políticas y programas destinados a atender la problemática relacionada con el declinar biológico que viven las personas adultas mayores a fin de ofrecer cuidados adecuados.

El sistema de protección que propone esta norma se encuentra inspirado en los siguientes principios rectores enunciados en el artículo 4, tales como autonomía y autorrealización; participación; equidad; corresponsabilidad, atención preferente.

La autonomía y autorrealización desde una perspectiva de protección de la vejez va encaminada a favorecer que las personas adultas mayores vivan de manera autónoma, en la medida de lo posible, a través de acciones que fortalezcan su independencia y capacidad de toma de decisiones para su desarrollo personal. En este sentido, se promueve su participación, en diferentes ámbitos de la vida social, conforme a sus intereses particulares, con la finalidad de evitar la segregación social y fomentar que mantengan una vida activa y plena.

En lo que respecta al principio equidad, la norma establece que este grupo social debe ser tratado de forma justa y proporcional en las condiciones de acceso y disfrute de los satisfactores necesarios para el bienestar de las personas adultas

mayores, sin distinción de sexo, situación económica, identidad étnica, fenotipo, credo, religión. En este sentido, cabe recordar que Álvarez manifiesta que cuando se habla de equidad se hace referencia a “proporción (el ajuste en las relaciones a que da pie el Derecho), y equilibrio (la conciliación y paridad entre los derechos y las obligaciones de quienes participan en una relación jurídica)”²¹¹, es decir, se “sopesa las singularidades que en cada caso concreto se presentan al Derecho y a la generalidad de la norma”²¹²; por ello, el principio equidad es muy importante, ya que constituye “un criterio por el cual se equilibra, pondera y otorga dimensión humana a lo jurídico”²¹³. Esto significa que la norma busca lograr un balance entre los derechos reconocidos a las personas adultas mayores, sin importar el sector social al que pertenecen, respecto de los otorgados al resto de miembros de la sociedad, a fin de lograr una efectiva tutela y verdadera inclusión de las personas de edad en nuestra sociedad.

En este contexto, el principio corresponsabilidad refuerza el sistema de protección de los adultos mayores al indicar que su funcionamiento está basado en una responsabilidad compartida entre los sectores público y social, con especial énfasis en la atención y cuidado que deben brindar las familias, pero, al mismo tiempo, incluye a toda la comunidad. Esto implica que toda la sociedad es responsable de contribuir a garantizar a los adultos mayores una vida digna y plena, dejando de lado la creencia errónea de que el Estado es el único responsable de velar por este sector social.

Por último, se destaca la atención preferente como una obligación que debe ser asumida por todas las instituciones federales, estatales y municipales de gobierno, así como a los sectores social y privado con el objetivo de implementar programas acordes a las diferentes etapas, características y circunstancias de las personas adultas mayores. Este principio constituye un logro sin precedentes, ya que, se

²¹¹ Álvarez Ledesma, Mario Ignacio, *Introducción al Derecho*, Mc Graw Hill, México 2015, p. 379.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ *Ibidem*.

reconoce a las personas adultas mayores como un sector social digno de atención prioritaria en cualquier ámbito.

Cabe destacar la importancia de que una norma reconozca principios rectores para un régimen de protección específico, pues, ello indica la existencia de un enfoque concreto que, como afirma Álvarez, sirve para “orientar la solución de problemas jurídicos o para determinar la corrección de normas”²¹⁴: En este sentido, los principios enunciados muestran que todas las acciones que se diseñen para los adultos mayores deben estar inspiradas en un enfoque integral de atención que involucra al Estado, la familia y la comunidad en general.

No obstante, es necesario mencionar que se podría haber incluido como principio rector el envejecimiento activo. Es muy importante resaltar este tipo de enfoque debido a que va más allá de procurar el bienestar físico, mental y social, es decir, va más allá de lograr un envejecimiento saludable.

Además, la planificación debe ser social e incluir a las familias. La OMS denomina a estas actividades como solidaridad intergeneracional²¹⁵ y debería comenzar con programas preventivos antes de la tercera edad con la finalidad de alargar la esperanza de vida, para seguir viviendo, es decir, seguir cumpliendo metas y sueños profesionales y personales. Este tipo de planeación debe incluir no solamente los programas de salud sino, además, mercado laboral y todos los niveles de participación cívica y social, en grupos intergeneracionales. Obviamente este tipo de programas implican un costo que debe provenir del Estado para financiar, por ejemplo, políticas públicas de salud gratuitas o equiparar el sistema de pensiones, al que deberían tener acceso las personas adultas mayores de

²¹⁴ Álvarez Ledesma, Mario Ignacio, *Introducción al Derecho*, Mc Graw Hill, México 2015, p. 35.

²¹⁵ “Active ageing policies and programs recognize the need to encourage and balance personal responsibility (self-care), age-friendly environments and intergenerational solidarity. Individuals and families need to plan and prepare for older age and make personal efforts to adopt positive personal health practices at all stages of life. At the same time supportive environments are required to “make the healthy choices the easy choices.” OMS, *Active Ageing, a policy framework*, 2002, p.17. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/67215> Última consulta: 21/1/2021.

manera generalizada. Estos costos son los que comúnmente no se incluyen en los presupuestos gubernamentales.

Por ello, se resalta la importancia de implementar un régimen de protección para adultos mayores que tenga como principio base el enfoque de envejecimiento activo; ya que así se reconocen derechos, se sensibiliza a toda la estructura estatal para invertir económicamente en programas o políticas públicas bien planificadas, desde una etapa preventiva, dirigidas a lograr que realmente haya vida plena en la vejez. Es decir, que se envejezca saludablemente, se pueda seguir siendo ciudadano activo, ejerciendo participación cívica y social, se pueda seguir trabajando y se goce de un sistema de pensiones igualitario que permita calidad de vida. En definitiva, que el Estado y la sociedad comprenda que financiar tales políticas no son un desperdicio de los recursos del Estado, al contrario, son una inversión para mantener la vida digna de un sector poblacional.

Aun cuando la norma no especifica el enfoque de envejecimiento activo, reconoce derechos a las personas adultas mayores. En el artículo 5, fracción I, se establece el derecho a la integridad y preferencia que incluyen los siguientes atributos: una vida con calidad; disfrute pleno, sin discriminación alguna, de los derechos que ésta y otras leyes consagran; una vida libre de violencia; respeto a su integridad física, psicoemocional y sexual; protección contra toda forma de explotación; recibir protección por parte de la comunidad, la familiar y la sociedad, así como de las instituciones federales, estatales y municipales; vivir en entornos seguros dignos y decorosos, que cumplan con sus necesidades y requerimientos y en donde ejerzan libremente sus derechos.

En la fracción II se regula el derecho a la certeza jurídica con el siguiente contenido: recibir un trato digno y apropiado en cualquier procedimiento judicial que los involucre, ya sea en calidad de agraviados, indiciados o sentenciados; recibir el apoyo de las instituciones federales, estatales y municipales en el ejercicio y respeto de sus derechos.; recibir asesoría jurídica en forma gratuita en los procedimientos

administrativos o judiciales en que sea parte y contar con un representante legal cuando lo considere necesario ;en los procedimientos se deberá tener atención preferente en la protección de su patrimonio personal y familiar y cuando sea el caso, testar sin presiones ni violencia.

La fracción III determina el contenido del derecho a la salud, la alimentación y la familia, como: tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales para su atención integral; tener acceso preferente a los servicios de salud, conforme a lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 4 constitucional, con el objeto de que gocen cabalmente del derecho a su sexualidad, bienestar físico, mental y psicoemocional; recibir orientación y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, así como a todo aquello que favorezca su cuidado personal.

En la fracción IV se incluyen los derechos relacionados con la educación con el contenido siguiente: recibir de manera preferente el derecho a la educación conforme a lo establecido en el artículo 3 constitucional: las instituciones educativas, publicas y privadas, deberán incluir en sus planes y programas los conocimientos relacionados con las personas adultas mayores; asimismo los libros de texto gratuitos y todo el material educativo autorizado y supervisado por la Secretaria de Educación Pública, incorporará información actualizada sobre el tema del envejecimiento y las personas adultas mayores.

La fracción V regula el derecho al trabajo y a las capacidades económicas como la “igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo o de otras opciones que les permitan un ingreso propio y desempeñarse en forma productiva tanto tiempo como lo deseen, así como a recibir protección de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de otros ordenamientos”.

La fracción VI establece el derecho a la asistencia social con el contenido siguiente: ser sujetos de programas de asistencia social en caso de desempleo, discapacidad

o pérdida de sus medios de subsistencia; ser sujetos de programas para contar con una vivienda digna y adaptada a sus necesidades; ser sujetos de programas para tener acceso a una casa hogar o albergue, u otras alternativas de atención integral, si se encuentran en situación de riesgo o desamparo.

En la fracción VII se determina el contenido del derecho de la participación de la siguiente forma: participar en la planeación integral del desarrollo social, a través de la formulación y aplicación de las decisiones que afecten directamente a su bienestar, barrio, calle, colonia, delegación o municipio; asociarse y conformar organizaciones de personas adultas mayores para promover su desarrollo e incidir en las acciones dirigidas a este sector; participar en los procesos productivos, de educación y capacitación de su comunidad; participar en la vida cultural, deportiva y recreativa de su comunidad; formar parte de los diversos órganos de representación y consulta ciudadana.

La fracción VIII establece el derecho de denuncia popular con la finalidad de que “toda persona, grupo social, organizaciones no gubernamentales, asociaciones o sociedades, denuncien ante los órganos competentes, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daño o afectación a los derechos y garantías que establece la presente Ley, o que contravenga cualquier otra de sus disposiciones o de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con las personas adultas mayores”.

Por último, la fracción IX determina el acceso a los servicios establecen de la manera siguiente: tener una atención preferente en los establecimientos públicos y privados que prestan servicios al público; los servicios y establecimientos de uso público deberán implementar medidas para facilitar el uso y/o acceso adecuado; contar con asientos preferentes en los establecimientos que prestan servicios al público y en los servicios de autotransporte de pasajeros.

Cabe destacar que la Ley además de reconocer derechos a las personas adultas mayores establece obligaciones para el Estado, la sociedad y la familia. Así, en el Título Tercero se establece que corresponde al Estado la obligación de garantizar “las condiciones óptimas de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social a las personas adultas mayores”, así como “establecer programas para asegurar a todos los trabajadores una preparación adecuada para su retiro”. Del mismo modo, el artículo 6 establecen otras obligaciones, tales como:

- Atención preferencial o prioritaria a todo adulto mayor en cualquier institución, ya sea pública o privada, las que deben contar con infraestructura y servicios adecuados para realizar procedimientos alternativos en los trámites cuando tengan alguna discapacidad.
- Establecer programas sociales dirigidos a informar a toda persona adulta mayor sobre todos los derechos a los que son acreedores.
- Contar con un registro, a cargo del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, que reúna información necesaria para determinar la cobertura y característica de los programas y beneficios dirigidos a las personas adultas mayores.

Aunque no se especifica, se puede entender que los artículos 7 y 8 contienen obligaciones para la sociedad. Así, el artículo 7 señala la importancia de la difusión y conocimiento de la ley con el objetivo de que se respete y reconozca la dignidad de las personas adultas mayores. En el mismo sentido, el artículo 8 prohíbe que la sociedad margine o discrimine a las personas adultas mayores, en ningún espacio público o privado, por razón de su origen étnico, género, edad, discapacidades, condición de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquiera que atente contra la dignidad humana con el objeto de menoscabar y anular sus derechos y libertades.

Las familias de los adultos mayores conforme a lo estipulado por el artículo 9 tienen el deber de “preservar su calidad de vida, proporcionar los satisfactores necesarios

para su atención” a través de las siguientes obligaciones concretas: otorgar alimentos; fomentar la convivencia familiar; evitar que alguno de sus integrantes cometa cualquier acto de discriminación, abuso, explotación, aislamiento, violencia y actos jurídicos que pongan en riesgo su persona, bienes y derechos.

Respecto a los programas y políticas públicas que se deben implementar para garantizar los derechos de los adultos mayores, el Título Cuarto, establece como objetivos principales, entre otros, propiciar las condiciones para un mayor bienestar físico; garantizar el goce de sus derechos en igualdad de oportunidades; promover su participación activa, impulsar su desarrollo humano; asignarles beneficios sociales, descuentos y exenciones; difundir sus derechos para fomentar una cultura de aprecio a la vejez y favorecer una mayor sensibilidad y conciencia social, respeto, solidaridad y convivencia intergeneracional; evitar toda forma de discriminación y olvido por motivo de su edad, género, estado físico o condición social; crear espacios de expresión y promover su participación activa en la formulación y ejecución de las políticas públicas que les afecten; fomentar su permanencia en su núcleo familiar y comunitario; propiciar formas de aprovechar su experiencia y conocimiento; impulsar su reincorporación a la planta productiva del país y su desarrollo profesional; impulsar la formación en geriatría y gerontología; promover estudios e investigaciones sociales sobre la problemática inherente al envejecimiento para mejorar los programas y políticas existentes; difundir los programas y políticas públicas existentes en su beneficio; impulsar la creación de centros de atención geriátrica y gerontológica.

Con la finalidad de hacer realidad los principios y derechos reconocidos en favor de las personas adultas mayores, en el Título Quinto se establece la creación del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores como organismo público encargado de la política nacional dirigida a este sector poblacional. Así, se determina que promueva su desarrollo humano integral a través de acciones encaminadas a fomentar el empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de

vida, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género, que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente.

Por último, el Título Sexto establece la posibilidad de determinar responsabilidades y sanciones para actos y comportamientos que menoscaben los derechos de los adultos mayores reconocidos en la ley. El artículo 43 regula los requisitos que deben seguir las denuncias populares (artículo 5), las que deben contener:

- El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y en su caso, de su representante legal
- Los actos, hechos u omisiones denunciados
- Los datos que permitan identificar a la presunta autoridad infractora
- Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante

En cuanto al procedimiento que se debe seguir, el artículo 44 determina que cuando se trate de autoridades federales la queja se presente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y si se trata de autoridades estatales o municipales se presente ante las Comisiones Estatales de Derechos Humanos para que determinen las responsabilidades respectivas y las sanciones correspondientes.

En el mismo sentido, los artículos 48 y 49 estipulan que las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención a las personas adultas mayores, deben cumplir lo dispuesto por las Normas Oficiales y Técnicas, así como los reglamentos específicos que regulen su funcionamiento. Ante cualquier incumplimiento de esta normativa, corresponde a la Secretaría de Salud y al Instituto establecer las sanciones administrativas conforme a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en el caso de instituciones federales; y, en el caso de las entidades federativas, a las autoridades locales, según lo previsto en las leyes estatales pertinentes.

Cabe resaltar que la norma establece en el artículo 3 (adicionado mediante una reforma realizada en el 2018)²¹⁶ los tipos de violencia que pueden sufrir los adultos mayores:

- a) La violencia psicológica. Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio;
- b) La violencia física. Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas o ambas;
- c) La violencia patrimonial. Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima; hecha excepción de que medie acto de autoridad fundado o motivado;
- d) La violencia económica. Es toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;
- e) La violencia sexual. Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder, y VI. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las Personas Adultas Mayores.

²¹⁶ Fracción reformada publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2018.

Como se puede apreciar los tipos de violencia engloban actos de discriminación (violencia psicológica) y conductas de abandono (violencia patrimonial y económica), así como actos de uso de la fuerza (violencia física y sexual) que pueden ser realizadas por la familia o por quien sea responsable del cuidado de la persona adulta mayor, es decir pueden incurrir en estas conductas las instituciones públicas o privadas donde resida la persona adulta mayor. En el artículo 50 se establece que cualquier persona que tenga conocimiento que una persona adulta mayor es objeto de actos de violencia que menoscaba sus derechos puede denunciar ante las autoridades competentes a fin de que se determinen las sanciones correspondientes.

3.2 Políticas públicas nacionales en favor de las personas adultas mayores

Una vez expuesta la Ley que reconoce derechos a las personas adultas mayores corresponde revisar las políticas públicas nacionales vigentes dirigidas a brindar la protección que la Ley garantiza.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024, es el instrumento utilizado para enunciar los problemas nacionales y enumerar las soluciones que se pueden implementar a través de una proyección sexenal. Este es el documento de referencia para constatar si en efecto el actual gobierno cumple con las obligaciones establecidas por la ley para proteger a las personas adultas mayores²¹⁷.

El Plan desarrolla tres ejes de actuación, tales como: política y gobierno; política social y economía los cuales están orientados por los siguientes principios rectores: “honradez y honestidad”; “no al gobierno rico con pueblo pobre”; “al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie”; “economía para el bienestar”; “el mercado no sustituye al Estado”; “por el bien de todos, primero los pobres”; “no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”; “no puede haber paz sin justicia”; “el respeto al

²¹⁷ Gobierno de México, Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024. Disponible en: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/10042_0.pdf Última consulta: 23/10/21.

derecho ajeno es la paz”; “no más migración por hambre o por violencia”; “democracia significa el poder del pueblo” y “ética, libertad, confianza”.²¹⁸

Entre todos estos principios se identificaron tres en los que se hace alguna referencia a la protección de derechos humanos que pudieran beneficiar a las personas adultas mayores. Así, se tiene que el principio rector “al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie” determina que se desempeñe el poder con estricto acatamiento del orden legal, la separación de poderes, el respeto al pacto federal y cabe resaltar que indica una especial atención a la observancia de los derechos sociales, colectivos y sociales, empezando por los derechos humanos. Esto puede indicar que en los esfuerzos que haga el gobierno para mejorar la calidad de vida y la eficacia de la protección de los derechos de todos los miembros de la sociedad se incluya a las personas adultas mayores.

El principio “por el bien de todos, primero los pobres” hace referencia a la obligación social de no desentenderse de los miembros más débiles y desvalidos. En el mismo sentido, el principio “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera” establece que el crecimiento económico no sea excluyente y promueva la dignidad de los adultos mayores, entre otros, a tener un lugar en el mundo. Incluye, además, la no discriminación por características físicas, posición social, escolaridad, religión, idioma, cultura, lugar de origen, preferencia política e ideológica, identidad de género, orientación y preferencia sexual; aunque se hace referencia específica a incluir a las personas adultas mayores, lamentablemente deja fuera la discriminación en razón de la edad; protección que se encuentra establecida en el artículo 1 constitucional.

En cuanto a los ejes de acción que se contemplan en este Plan, el primero corresponde a la Política y Gobierno, que a su vez se centra en 12 acciones concretas, tales como: erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad; recuperar el estado de derecho; separar el poder político del poder económico; cambio de

²¹⁸ Ibid, pp. 10 - 14.

paradigma en seguridad; hacia una democracia participativa; revocación del mandato; consulta popular; mandar obedeciendo; política exterior: recuperación de los principios; migración: soluciones de raíz; libertad e igualdad.

Dentro de todas las acciones se resaltan aquellas que pueden contener protección para los adultos mayores, aunque sea de manera indirecta. Así, en el punto correspondiente a “Recuperar el estado de derecho” se establece la abstención de simulaciones de constitucionalidad, el respeto a las atribuciones y jurisdicciones, entre otras, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como reconocer y respetar los organismos internacionales de los que México es miembro y signatario, como la Organización de las Naciones Unidas. Esto indica que se asume el respeto de los estándares de protección que el sistema de Naciones Unidas indica para los adultos mayores.

En las acciones dirigidas al “cambio de paradigma en seguridad” se determinan diversos objetivos, tales como: erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia; garantizar empleo, educación, salud y bienestar; pleno respeto a los derechos humanos; regeneración ética de las instituciones y de la sociedad; reformular el combate a las drogas; emprender la construcción de la paz; recuperación y dignificación de las cárceles; articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz; repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas; establecer la Guardia Nacional; coordinaciones nacionales, estatales y regionales; estrategias específicas.

Entre todos estos objetivos, el segundo establece la creación de la pensión universal para personas adultas mayores. En el tercero se reafirma el pleno respeto a los derechos humanos para todas las acciones e instituciones de gobierno; por lo que plantea que se realicen las reformas necesarias para dotar de obligatoriedad y sanción, en caso de incumplimiento, a las resoluciones que emitan las comisiones nacionales y estatales de Derechos Humanos. El cuarto objetivo se centra en lograr una regeneración moral dentro del ejercicio del gobierno, respetuoso de las

libertades, apegado a derecho, sensible a las necesidades de los más débiles y vulnerables y pendiente en todo momento del interés superior. Todo lo cual indicaría que dentro de las políticas públicas que se diseñen para conseguir los fines planteados en estos objetivos debería incluir a las personas adultas mayores con sus requerimientos específicos.

Respecto a las acciones encaminadas a “hacia una democracia participativa” y cumplir el ideal de “borrase para siempre la separación entre el pueblo y el gobierno”²¹⁹, lamentablemente no se hace referencia a la inclusión que se debe dar a todas las personas, sin distinción de edad, en todas las esferas de gobierno, a fin de que la sociedad pueda beneficiarse de la experiencia de las personas adultas mayores en el desempeño de cargos públicos.

En referencia a la “política exterior: recuperación de los principios” se destaca la búsqueda de la cooperación internacional para el desarrollo y el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos. Involucrar la cooperación internacional en el diseño de programas y políticas públicas sería sumamente útil para cambiar el paradigma y los estereotipos relacionados con el envejecimiento.

Por último, este eje resalta respecto a la “libertad e igualdad” que el quehacer gubernamental impulsará la igualdad como principio rector: la igualdad efectiva de derechos entre mujeres y hombres, entre indígenas y mestizos, entre jóvenes y adultos, y se comprometerá en la erradicación de las prácticas discriminatorias que han perpetuado la opresión de sectores poblacionales enteros. Lamentablemente no se hace una referencia explícita a la discriminación en razón de la edad, o la igualdad de vida y de oportunidades para los adultos mayores.

El segundo eje del plan corresponde a la “Política Social” se centra en los siguientes objetivos: construir un país con bienestar; desarrollo sostenible; derecho a la

²¹⁹ Ibid, p. 31.

educación; salud para toda la población; Instituto Nacional para el Bienestar; cultura para la paz, para el bienestar y para todos;

En este contexto, el principal objetivo del gobierno actual es que al final del sexenio México viva un entorno de bienestar, lo que se alcanzará en la medida en que el gobierno actual garantice los derechos de todas las personas. Además, se resalta como meta impulsar el desarrollo sostenible, definido como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”²²⁰. Esto se pretende lograr a través de diversos programas, tales como: Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; Jóvenes Construyendo el Futuro; Jóvenes escribiendo el futuro; Sembrando vida; Programa Nacional de Reconstrucción; Desarrollo Urbano y Vivienda; Tandas para el bienestar.

Como se puede apreciar existe un programa específico para el bienestar de las personas adultas mayores, el que establece un apoyo universal a mujeres y hombres de más de 68 años que garantice una vejez digna y plena: Este apoyo económico hasta la fecha asciende a \$1,275 pesos mensuales que se entregan de manera bimestral²²¹. Además, el programa de pensión para el bienestar dirigido a las personas con discapacidad establece que las personas con discapacidad de 0 a 64 años que vivan en comunidades indígenas deben recibir un apoyo de \$2,250 pesos bimestrales²²².

Debido a que se enfatiza que las políticas públicas sociales estarán siempre encaminadas a los más pobres y a incluir a los menos favorecidos se esperaba que en el programa de desarrollo urbano y viviendas se hiciera alguna referencia a la habilitación de viviendas funcionales para adultos mayores que tuvieran en cuenta

²²⁰ Ibid, p. 43.

²²¹ Cálculo realizado a agosto del 2021.

²²² Cálculo realizado a agosto del 2021.

los cuidados propios que se debe brindar durante el envejecimiento para lograr el objetivo de no institucionalizarlos y mantenerlos en sus hogares. Finalmente, se destaca que no se especifican planes o programas de salud dirigidos especialmente a mantener la autonomía de los adultos mayores.

El último eje del plan está enfocado en la “Economía” y tiene los siguientes objetivos: detonar el crecimiento; mantener finanzas sanas; no más incrementos impositivos; respeto a los contratos existentes y aliento a la inversión privada; rescate del sector energético; impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo; creación del Banco del Bienestar; construcción de caminos rurales, cobertura de internet para todo el país; proyectos regionales, aeropuerto internacional “Felipe Ángeles” en Santa Lucía; autosuficiencia alimentaria y rescate del campo; ciencia y tecnología.

Entre todos los objetivos que se buscan obtener en el sector económico, se resalta la importancia de mejorar la obtención de recursos para ser invertidos en políticas sociales y de bienestar. En cuanto la reactivación económica, no obstante, no se hace referencia específica mantener o fortalecer a las personas adultas mayores en el entorno laboral, ya sea en los sectores públicos o privados. En el apoyo a pequeñas empresas y productores se podría haber incluido, por ejemplo, un apoyo adicional a quienes estuvieran en el rango de edad reconocido para ser considerado adulto mayor.

3.3 Estándar constitucional y reglamentario de los derechos de las personas adultas mayores en el estado de Baja California

Una vez analizada la situación social de los adultos mayores en el país, así como la normativa federal corresponde enfocarse en la legislación estatal que, para efectos de esta investigación, se circunscribe al Estado de Baja California. Así, en primer lugar, se hace referencia al contexto social de los adultos mayores a nivel local. En segundo lugar, se analiza el marco jurídico del Estado respecto a este grupo

poblacional y, finalmente, se enuncian las políticas públicas en favor de las personas adultas mayores.

3.3.1 Contexto social y problemática que viven las personas adultas mayores a nivel estatal

El Estado de Baja California no es ajeno a las tendencias mundiales de incremento de las personas adultas mayores. En el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, se determinó que 140 mil 625 habitantes eran adultos mayores, lo que representaba el 4.5% de la población en la entidad. De esta cifra, el 53.3% eran mujeres y el 46.7% hombres. Desde este censo, se estimaba que para el 2030 este grupo poblacional se duplicaría hasta alcanzar la cifra de a 8.5% de la población total. Del mismo modo, el censo reveló que el 90.3% de los adultos mayores de la entidad habitaban en localidades urbanas y tan sólo el 9.7%, en rurales, y que el 76.9% contaba con cobertura de alguna institución de salud. Posteriormente, la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI, mostró que la población de 65 años o más, se incrementó del 4.5% al 5.4%, en el 2015²²³.

En este contexto, el mismo Gobierno del Estado ha manifestado que los esfuerzos institucionales para cubrir las necesidades generadas por el incremento de este sector poblacional han sido insuficientes. No obstante, indica que asume el reto de “impulsar políticas para ampliar programas integrales inclusivos del adulto mayor y fortalecer los programas que les otorguen apoyos funcionales que coadyuven a mejorar sus condiciones de vida”²²⁴.

²²³ Gobierno del Estado, Plan Estatal de Desarrollo 2020 – 2024, p. 31. Disponible en: https://www.bajacalifornia.gob.mx/Documentos/coplade/planeacion/programas/Plan_Estatal_de_De_sarrollo_de_Baja_California_2020-2024.pdf Última consulta: 23/10/21.

²²⁴ Ibid, p. 32.

3.3.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California

Conforme al pacto federal, el estado de Baja California cuenta con su propia Constitución (CPELSBC), la que se integra con 113 artículos divididos en 10 títulos. En el Título Primero, Capítulo IV titulado “De los Derechos Humanos y sus Garantías” se enumeran los derechos humanos que esta norma tutela. Cabe resaltar que, en el artículo 7 establece que este estado acata plenamente y asegura todos los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Concretamente, en el apartado A de este artículo, se estipula que las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Por lo que, esta norma garantiza la protección de los derechos humanos conforme a los estándares internacionales reconocidos por el Estado mexicano.

De forma específica el artículo 8, fracción VII, establece que se debe garantizar a las personas adultas mayores acceso a los servicios de salud, alimentación, cultura, protección de su patrimonio, asistencia y seguridad social e igualdad de oportunidades que les propicie mayor bienestar y una mejor calidad de vida, en los términos y condiciones que dispongan las leyes. Aunque no se les reconoce derechos concretos, al menos se les reconoce como sujetos de protección.

3.3.3 Ley de los Derechos, Protección e Integración de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Baja California

Esta norma se encuentra vigente desde el año 2012²²⁵ y tiene por objeto garantizar y reconocer los derechos de las personas adultas mayores a partir de los sesenta

²²⁵ Congreso del Estado de Baja California, Ley de los Derechos, Protección e Integración de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Baja California, publicada el 6 de enero de 2012.

años domiciliadas o de paso en el territorio nacional que se encuentren en cuatro diferentes situaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 6, fracción XI: independientes, las personas que por sí mismas pueden desarrollar actividades físicas, mentales sin ayuda; semidependientes, las personas cuya condición física y mental les permite valerse por sí mismas, pero con ayuda permanente o parcial; dependientes absolutos y en situación de riesgo; dependientes absolutos, son las que padecen alguna enfermedad crónica o degenerativa y requieren ayuda permanente total o la canalización a alguna institución de asistencia; y en situación de riesgo o desamparo, quienes debido a problemas de salud, carencia de apoyos económicos, familiares, contingencias ambientales o desastres naturales requieran asistencia y protección del Gobierno del Estado.

En el artículo 7 se enumeran los siguientes principios rectores que inspiran el sistema de protección de los adultos mayores en el estado:

- Autonomía y realización, es toda acción que se realice en beneficio de las personas adultas mayores con el objetivo de fortalecer su autosuficiencia y desarrollo personal.
- Heterogeneidad, implica que toda acción dirigida a este grupo social incluya sus particularidades como un grupo plural que presenta diferencias socioeconómicas, culturales, de edad, sexo, origen étnico, condición migratoria o de desplazamiento y residencia urbana o rural.
- Participación, vista como medida para procurar la inserción e intervención de las personas adultas mayores en todos los aspectos del quehacer social, así como tomar en cuenta su opinión en las decisiones que los vinculen directamente.
- Calidad en el trato, a fin de garantizar un trato justo y proporcional en materia de acceso y disfrute de los satisfactores necesarios para su bienestar.

- Corresponsabilidad, implica la concurrencia de los sectores público, privado y social, incluida la comunidad y familia para lograr una protección efectiva.
- Solidaridad intergeneracional, significa la construcción o fortalecimiento de relaciones de respeto, apoyo, estímulo e intercambio de experiencias y conocimientos entre las personas adultas mayores y las diferentes generaciones que coexisten en una comunidad.
- Atención diferenciada, implica la obligación de las dependencias y entidades estatales y municipales de implementar programas acordes a las diferentes etapas, necesidades, características y circunstancias de las personas adultas mayores. que brinden un trato preferente a las personas adultas mayores.
- Atención preferente, es un deber que corresponde a las familias, la sociedad y las diferentes instituciones públicas y privadas, así como las diversas instancias del gobierno de brindar un trato preferencial en el turno y la atención por sobre los demás grupos de edad, para que, de esta forma, las personas adultas mayores accedan a los servicios sin dificultad.
- Dignificación, implica que toda persona adulta mayor reciba un trato digno en cuanto a su integridad física, emocional y moral, así como la protección de su imagen, autonomía, pensamiento, dignidad y valores, los cuales deben incluirse al momento de llevar a cabo los planes y programas de las dependencias de gobierno y en las acciones que emprendan las organizaciones civiles y privadas.

En el Capítulo II, se establecen 23 derechos que se reconocen y tutelan en nuestro Estado a las personas adultas mayores, sin perjuicio de los demás que les sean reconocidos por otras leyes y ordenamientos jurídicos; los que se enuncian:

- Disfrutar plenamente, sin discriminación o distinción alguna, de los derechos que ésta Ley consagra, así como de disfrutar de una vida libre de violencia física y moral;

- Vivir en una sociedad sensibilizada respecto a sus problemas, sus necesidades, sus méritos, sus responsabilidades, sus capacidades y experiencias;
- Recibir protección por parte de su familia, así como del gobierno estatal y de los municipales dentro de sus respectivas atribuciones y competencias y de la sociedad en general.
- Acceder en igualdad de oportunidades, a los programas sociales, y a los servicios de salud, que para tal efecto establezcan las instituciones públicas y privadas;
- Disfrutar de una vida con calidad, siendo obligación de la familia, de los órganos estatales y municipales de gobierno de acuerdo a sus respectivas competencias y de la sociedad en general, garantizar a las personas adultas mayores, no sólo su supervivencia sino una existencia digna con el acceso efectivo a los mecanismos necesarios para ello;
- Ser respetados en su persona y en su integridad física, psicoemocional y sexual, así como de ser protegidos de toda forma de explotación;
- Gozar de oportunidades, para mejorar progresivamente las capacidades que les faciliten el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad;
- Vivir en entornos seguros y dignos que cumplan con sus necesidades y requerimientos y en donde ejerzan libremente sus derechos;
- Vivir en el seno de su Familia o a mantener relaciones personales y contacto directo con ella aún en el caso de estar separados;
- Expresar su opinión libremente, conocer sus derechos y participar en el ámbito familiar y comunitario, así como en todo procedimiento administrativo o judicial que afecte sus esferas personal, familiar y social;
- Recibir un trato digno y apropiado en cualquier procedimiento judicial o administrativo que los involucre;
- Recibir el apoyo del gobierno estatal y de los municipales de acuerdo a sus respectivas competencias en lo relativo al ejercicio y respeto de sus derechos, a través de las instituciones creadas para tal efecto;

- Tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y las condiciones humanas o materiales, para su atención integral; Tener acceso preferente a los servicios de salud, en los términos del párrafo cuarto del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de que gocen cabalmente de bienestar físico, mental, psicoemocional y sexual;
- Recibir orientación y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, así como a todo aquello que favorezca su cuidado personal;
- Conformar organizaciones para promover su desarrollo e incidir en las acciones dirigidas a este sector;
- Recibir información sobre las instituciones que prestan servicios para su atención integral;
- Recibir de manera preferente, educación conforme lo señala el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Participar en la vida cultural, deportiva y recreativa de su comunidad;
- Participar en los procesos productivos, de educación y capacitación de su comunidad;
- Gozar de oportunidades de acceso al trabajo que les permitan un ingreso, a recibir una capacitación adecuada, a laborar en instalaciones que garanticen de manera íntegra su seguridad y bienestar físico, así como recibir la protección de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de otros ordenamientos de carácter laboral;
- Ser sujeto de programas de asistencia social cuando se encuentren en caso de desamparo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia.

Como complemento de estos derechos, los artículos 9 a 16 estipulan que los diferentes niveles de gobierno del Estado realicen los trámites pertinentes a fin de incluir en sus presupuestos anuales los montos que garanticen una pensión alimenticia a las personas adultas mayores de 60 años, residentes con un mínimo de seis meses en el Estado al momento de solicitar su inscripción en el padrón de beneficiarios, que no reciban ningún tipo de ingreso permanente por concepto de

remuneración, jubilación, pensión o dividendos producto de inversión o que se encuentren en situación de riesgo o desamparo con el objeto de superar y solventar las condiciones de inseguridad, pobreza en la que vivan.

En el Título Tercero se establece los deberes del Estado, es decir, los destinatarios de las obligaciones que harán efectiva las disposiciones de la ley. Así, se señala a los Ayuntamientos, las instituciones, y la familia; lo que implica una repartición tripartita de responsabilidades –familia-estado-sociedad– en la tutela de los adultos mayores.

En este contexto, corresponde a la familia velar por sus miembros adultos mayores. Son responsables de su adecuada atención y pleno desarrollo; de fomentar la no discriminación e su ámbito y conforme al artículo 29 tienen los siguientes deberes:

- Conocer los derechos de las personas adultas mayores, previstos en la presente Ley, así como los que se encuentran contemplados en la Constitución Política del Estado y demás ordenamientos para su debida observancia; evitar que alguno de sus integrantes cometa cualquier acto de discriminación, abuso, explotación, aislamiento, violencia y actos jurídicos que pongan en riesgo su persona, bienes y derechos;
- Proporcionar oportuna y adecuadamente alimentación, vestido, habitación y el cuidado de la salud física y mental, de acuerdo a sus posibilidades económicas, conforme a lo dispuesto por el Código Civil para el Estado de Baja California, así como asistencia permanente y oportuna;
- Las personas adultas mayores tendrán el derecho de ser examinados cuando menos una vez al año, para mantener la estabilidad de su salud y recibir los tratamientos que requieran en caso de enfermedad;
- Fomentar la convivencia familiar cotidiana, donde la persona adulta mayor participe activamente, y promover al mismo tiempo, los valores que incidan en sus necesidades afectivas, de protección y de apoyo;
- Fomentar su independencia, respetar sus decisiones y mantener su privacidad;

- Gestionar ante las dependencias e instituciones del Estado y los Municipios, así como de las organizaciones civiles e iniciativa privada, el reconocimiento y respeto de los derechos de los adultos mayores;
- Contribuir a que la persona adulta mayor se mantenga productiva y socialmente integrada; IX. Abstenerse de forzar a la persona adulta mayor a realizar actos de mendicidad que atenten contra su dignidad o que impliquen un esfuerzo tal, que vaya en perjuicio de su salud física y mental.

En cuanto al Estado, según el artículo 17, tiene la obligación de garantizar las mejores condiciones en materia de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral, seguridad social, defensa de sus derechos, entre otros a través de la promoción:

- Que toda institución pública o privada que brinde servicios a las personas adultas mayores deberá contar con la infraestructura, mobiliario y equipo adecuado, así como con los recursos humanos necesarios para que se realicen los trámites administrativos;
- Que ninguna persona adulta mayor sea socialmente marginada o discriminada en ningún espacio público o privado por razón de su origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar sus derechos y libertades.
- La celebración de acuerdos de concertación con la iniciativa privada, a fin de que la atención preferencial para las personas adultas mayores, también sea proporcionada en instituciones bancarias, tiendas de autoservicio y otras empresas mercantiles;
- La existencia de condiciones adecuadas para las personas adultas mayores tanto en el transporte público como en los espacios arquitectónicos;
- Brindará las asesorías necesarias a las asociaciones civiles cuya finalidad ulterior resulte en una mayor integración, en todos los ámbitos, de las personas adultas mayores;

- Que los organismos de los diferentes órdenes de gobierno, trabajen para la integración social y económica y la rehabilitación física de los adultos mayores;
- Que las asociaciones civiles trabajen en la capacitación laboral, integración social y rehabilitación física de los adultos mayores;
- La coordinación con los Ayuntamientos, para el establecimiento de casas hogar, albergues, residencias, centros de estancia, o cualquier otro centro de atención de personas adultas mayores; cuyo objeto sea el de prestarles servicios de protección, asistencia, cuidados físicos, psicológicos y sociales;
- Visitas de inspección y vigilancia por parte de las dependencias estatales, a casas hogar, albergues, residencias, centros de estancia, o cualquier otro centro de atención de personas adultas mayores, para verificar las condiciones de funcionamiento, capacitación de su personal, modelo de atención y las condiciones de la calidad de vida;
- Programas en los que las personas adultas mayores sean beneficiarias de créditos a bajas tasas o sean beneficiarios de subsidios, para la adquisición o mejoramiento de sus viviendas;
- La difusión de esta ley para que la sociedad y las familias respeten a los adultos mayores e invariablemente otorguen el reconocimiento a su dignidad;
- A través del Ejecutivo Estatal, en el ámbito de su competencia y de conformidad con las disposiciones legales, aportará los recursos materiales, humanos, técnicos y financieros que sean necesarios y su disponibilidad presupuestal le permita, para la construcción y apertura de asilos públicos e implementar programas que incentiven la integración social de las personas adultas mayores;
- Promover de manera coordinada con la Secretaria de Turismo las Actividades diseñadas para personas adultas mayores, particularmente las que se refieren al rescate y transmisión de la cultura y de la historia; así mismo promoverá actividades de recreación turística con tarifas preferentes, diseñadas para personas adultas mayores;
- Suscitar convenios con las empresas del ramo para ofrecer a las personas adultas mayores, tarifas preferenciales y/o gratuitas en los centros públicos o privados de entretenimiento, recreación, cultura, deporte, y hospedaje en hoteles.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 20, los ayuntamientos tienen las siguientes obligaciones:

- Garantizar el cumplimiento de esta Ley, así como formular, definir, conducir, articular y evaluar el padrón de adultos mayores con residencia dentro de su jurisdicción.
- Formular y desarrollar programas municipales de atención a personas adultas mayores conforme a los principios y objetivos de los Planes Estatal y Municipal de Desarrollo;
- Celebrar convenios de colaboración en la materia de protección de personas adultas mayores con los Gobiernos Estatal y de otros Municipios de la entidad, así como con entidades de los sectores público, social, privado y con particulares;
- Dar cumplimiento en la esfera de su competencia a la presente Ley, así como de las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables en la materia;
- Destinar en los estacionamientos públicos, los espacios necesarios para el ascenso y descenso de los adultos mayores;
- Promover en coordinación con el Gobierno Estatal, el establecimiento de casas hogar, albergues, residencias, centros de estancia, o cualquier otro centro de atención de personas adultas mayores; cuyo objeto sea el de prestarles servicios de protección, asistencia, cuidados físicos, psicológicos y sociales;
- Realizar visitas de inspección y vigilancia a casas hogar, albergues, residencias, centros de estancia, o cualquier otro centro de atención de personas adultas mayores, para verificar las condiciones de funcionamiento, capacitación de su personal, modelo de atención y las condiciones de la calidad de vida;
- Denunciar ante las autoridades competentes, las irregularidades de las cuales se percate, como resultado de la inspección y vigilancia, mencionadas en la fracción anterior;
- Impulsar exenciones fiscales permitidas conforme a la ley de la materia, dirigidas a las personas adultas mayores, y a las personas que efectúen donaciones en especie o en efectivo a casas hogar, albergues, residencias, guarderías o cualquier

otro centro de atención de personas adultas mayores; cuyo objeto sea el de prestarles servicios de protección, asistencia, cuidados físicos, psicológicos y sociales;

- Implementar en las dependencias y entidades que presten servicios al público, una ventanilla de atención preferente para las personas adultas mayores;
- Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios sobre la materia.

Del mismo modo, se establece que las instituciones de atención a las personas adultas mayores, públicas, privadas o sociales constituidas exclusivamente para su beneficio cuenten con personal con conocimientos de geriatría, gerontología y tanatología; asimismo, deberán conducirse con absoluto respeto a la dignidad humana y derechos inherentes a las personas adultas mayores con estricto apego a esta legislación y demás aplicables. Conforme a lo dispuesto por el artículo 25 estas instituciones tienen las siguientes obligaciones:

- Atender adecuadamente su alimentación, habitación y asistencia médica;
- Otorgar los cuidados integrales que requiera su salud física y mental;
- Proporcionar actividades culturales y recreativas;
- Integrar un expediente personal con la historia clínica y un registro con los datos de identificación, estado de salud, tratamientos, entre otros;
- Dar seguimiento a la evolución y evaluación de los casos atendidos, registrando los datos en los expedientes personales correspondientes;
- Obtener en caso de ser posible, los nombres, domicilios y teléfonos de sus familiares;
- Expedir copia del expediente a los familiares autorizados, a las autoridades judiciales o a las instituciones que continúen la atención de las personas adultas mayores, cuando lo soliciten.

El Título Cuarto describe a las autoridades responsables de hacer efectiva la ley, las que dentro del ámbito de sus competencias deben contribuir para lograr una

efectiva protección de los derechos enumerados anteriormente en primer lugar conforme al artículo 36 el Poder Legislativo del Estado, se encarga de verificar:

- En el Proyecto de Ley de Ingresos Estatal y Municipal, se consideren descuentos, exenciones y beneficios a favor de las personas adultas mayores, de conformidad con las disposiciones fiscales aplicables; l
- En el Proyecto de Presupuesto de Egresos Estatal y Municipal, se asignen los recursos suficientes y las medidas administrativas pertinentes para garantizar el cabal ejercicio de sus atribuciones y deberes en esta materia;
- Las disposiciones contenidas en los diversos cuerpos normativos sean congruentes con los preceptos establecidos en la presente Ley.

En segundo lugar, conforme el artículo 37 a la Secretaría General de Gobierno, se le encomienda las siguientes funciones:

- Gestionar ante los notarios públicos, el otorgamiento de descuentos y facilidades en los trámites que realicen ente ellos, las personas adultas mayores;
- Realizar campañas de regularización del estado civil y de otorgamiento de la Clave Única de Registro Poblacional para las personas adultas mayores;
- Implementar, en coordinación con las dependencias competentes, las medidas de protección civil adecuadas para las personas adultas mayores, en los centros educativos, culturales y recreativos, así como acciones preventivas con la participación de la comunidad.

En tercer lugar, de acuerdo con el artículo 38 la Secretaría de Desarrollo Social; está facultada para:

- Coordinar e implementar las acciones que se requieran, para promover la integración social de las personas adultas mayores y para brindarles los servicios de asistencia social y atención integral a los que se refiere esta Ley;

- Fomentar la participación de los sectores público, social y privado en la promoción, seguimiento y financiamiento de los programas de atención a las personas adultas mayores;
- Suscribir con los sectores público, social y privado, los convenios que se requieran para la implementación de programas de defensa, protección, provisión, orientación alimentaria, participación y atención a los derechos de las personas adultas mayores;
- Organizar campañas de orientación e información nutricional de acuerdo a las condiciones físicas de las personas adultas mayores;
- Establecer una base de información sobre las condiciones socioeconómicas, cobertura e impacto de los programas y acciones en beneficio de las personas adultas mayores, y que contribuya al mejor diseño y planeación de los programas y políticas públicas en la materia.

En cuarto lugar, conforme al artículo 39 la Secretaría de Salud debe:

- Garantizar el acceso a la atención médica en las clínicas y hospitales públicos con una orientación especializada para las personas adultas mayores;
- Promover la atención especial, que deberán recibir los programas de detección oportuna y tratamiento temprano de enfermedades crónicas y neoplasias entre las personas adultas mayores, así como de atención y asistencia a quienes sufran de discapacidades funcionales. Asimismo, los programas de salud incorporarán medidas de prevención y promoción de la salud a fin de contribuir a prevenir discapacidades y favorecer un envejecimiento saludable;
- Proveer a las personas adultas mayores de una cartilla médica de salud y autocuidado, misma que será utilizada indistintamente en las instituciones públicas y privadas; en la cual se especificará el estado general de salud, enfermedades crónicas, tipo de sangre, medicamentos y dosis administradas, reacciones e implementos para ingerirlos, alimentación o tipo de dieta suministrada, consultas médicas y asistencias a grupos de autocuidado;

- Diseñar y ejecutar programas de asesoría en materia de alimentación y nutrición adecuados para las personas adultas mayores;
- Implementar programas de prevención de enfermedades y accidentes que se presenten con mayor frecuencia entre la población de personas adultas mayores en el Estado;
- Dar orientación, información y capacitación a las familias, con el objeto de que brinden una adecuada atención a las personas adultas mayores;
- Proporcionar, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, orientación y apoyo técnico a los Ayuntamientos que lo soliciten, en materia de planes y programas relacionados con la atención de las personas adultas mayores;
- Establecer mecanismos bajo el principio de coordinación interinstitucional, para proporcionar medicamentos, previo estudio socioeconómico, que determine su distribución sin costo alguno, en caso de estado de necesidad o abandono de las personas adultas mayores;
- Realizar acciones de prevención que induzcan a la sociedad a conocer y tomar las medidas pertinentes para acceder a un envejecimiento sano y activo;
- Fomentar la capacitación en materia de primeros auxilios, terapias de rehabilitación, técnicas de alimentación y tratamiento de las personas adultas mayores, para aquellas personas que tengan a éstas a su cuidado;
- Vigilar que las instituciones públicas, privadas y sociales que presten servicios de atención médica, cuenten con personal que posea vocación, capacidad y conocimientos en el cuidado de las personas adultas mayores;
- Implementar programas y concertar convenios con las instituciones de salud del gobierno federal y las de iniciativa privada, a fin de que las personas adultas mayores puedan tener acceso a los servicios de atención médica que proporcione el Sistema de Salud;
- Celebrar convenios con universidades públicas y privadas para recibir prestadores de servicio social en las áreas de trabajo social, psicología, medicina, odontología y enfermería para que apoyen las acciones institucionales en la atención de las personas adultas mayores.

En quinto lugar, conforme al artículo 40 la Secretaría de Educación y Bienestar Social tiene las siguientes atribuciones:

- Fomentar el acceso de las personas adultas mayores a programas de educación y capacitación continua;
- Promover y elaborar por sí, o en coordinación con los gobiernos estatal y municipal, la creación de programas permanentes de educación para la alfabetización de las personas adultas mayores; así como incorporar a las personas adultas mayores que tengan preparación académica, como instructores en los programas dirigidos a la capacitación y difusión de algún tema de interés social, en especial los programas dirigidos hacia las personas protegidas por esta Ley;
- Elaborar programas especiales de capacitación y educación para las personas adultas mayores, en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con la finalidad de que puedan incorporarse a la actividad económica del Estado;
- Fomentar, en coordinación con las universidades, programas de posgrado y de investigación en las especialidades de geriatría, gerontología y tanatología, en todos los niveles de atención en salud, así como de atención integral a las personas adultas mayores, dirigidos a personal técnico asistencial;
- Proponer ante las autoridades correspondientes, la incorporación de contenidos sobre procesos de envejecimiento en los planes y programas de estudios de todos los niveles educativos;
- Facilitar el uso de las bibliotecas públicas que les otorguen préstamo a domicilio del material de las mismas, con la presentación de su identificación personal, credencial de jubilado o pensionado.

En sexto lugar el artículo 41 establece que la Secretaria de Planeación y Finanzas se encargará de:

- Desarrollar programas de condonación o de reducción de contribuciones estatales a favor de las personas adultas mayores;

- Promover entre los municipios de la entidad, la condonación, reducción o estímulos de contribuciones a favor de las personas adultas mayores;
- Apoyar a las personas adultas mayores en la realización de gestiones ante las autoridades competentes para que se les otorguen condonaciones, reducciones o exenciones en el pago de derechos por los servicios que presten las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, de conformidad con las disposiciones fiscales aplicables;
- Realizar campañas de difusión de la condonación, reducción o estímulos de contribuciones a favor de las personas adultas mayores.

En séptimo lugar el artículo 42 establece que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; realice las siguientes acciones:

- La promoción empleos como actividades lucrativas o voluntarias, conforme a su oficio, habilidad o profesión, sin más restricción que su limitación física o mental declarada por la autoridad médica o legal competente;
- El fomento a la creación de organizaciones productivas de las personas adultas mayores;
- La capacitación a las personas adultas mayores, para que adquieran conocimientos y destrezas en actividades productivas;
- La organización de una bolsa de trabajo mediante la cual se identifiquen actividades laborales que puedan ser desempeñadas por las personas adultas mayores y orientarlas para que presenten ofertas de trabajo;
- La asesoría jurídica gratuita a las personas adultas mayores que decidan retirarse de sus actividades laborales;
- La creación de mecanismos de autoempleo mediante capacitación y financiamiento para que las personas adultas mayores adquieran conocimientos y destrezas en el campo de formulación y ejecución de proyectos productivos.

En octavo lugar el artículo 44 establece que la Secretaria de Turismo se encargue de:

- Impulsar la promoción de actividades y participación de los adultos mayores en actividades turísticas;
- Promover acciones a fin de que, en lugares públicos destinados a la recreación, se cuente con los espacios y actividades que faciliten la integración de los adultos mayores;
- Establecer convenios de coordinación con empresas del ramo, para ofrecer tarifas especiales, en su caso gratuitas, en los centros públicos y privados de entretenimiento, recreación, cultura y deporte, hospedaje en hoteles y asistencia a centros históricos y turísticos;
- Para garantizar el derecho a la recreación y turismo, difundirá permanentemente a través de los medios masivos de comunicación, las actividades turísticas que se realizan a favor de las personas adultas mayores.

Por último, el artículo 44 BIS señala que la Secretaría de Desarrollo Económico; según lo dispuesto en el artículo 44 BIS, tiene como atribuciones:

- Proponer la implementación de medidas fiscales y no fiscales que incentiven la contratación de personas adultas mayores;
- Promover que en los proyectos de inversión a que se refiere la Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico para el Estado, se comprenda la contratación de personas adultas mayores;
- Impulsar cualquier tipo de medida con el fin de que el sector empresarial otorgue más y mejores prestaciones laborales para las personas adultas mayores.

En cuanto a las políticas públicas que se deben diseñar en el Estado para beneficiar a los adultos mayores, conforme a lo establecido en el artículo 35, deben estar orientadas a:

- Vigilar y garantizar la defensa y el pleno ejercicio de sus derechos.

- Propiciar las condiciones para generar un mayor bienestar físico y mental de las personas adultas mayores, a fin de que puedan ejercer plenamente sus capacidades en el seno de la familia y de la sociedad;
- Establecer las bases para la planeación e implementación de acciones de manera integral entre las distintas dependencias del Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos, para lograr un funcionamiento coordinado entre los distintos programas que se formulen y sean acordes con la problemática y necesidades de las personas adultas mayores;
- Fomentar en la sociedad una cultura de aprecio a las personas adultas mayores para lograr una revalorización de sus capacidades y de lo que puede aportar a la sociedad, y así procurar una mayor sensibilidad de conciencia social, respeto, y convivencia, evitando toda forma de discriminación y olvido por motivo de su edad;
- Impulsar acciones y medidas compensatorias dirigidas a que las personas adultas mayores se integren a la sociedad en materias de salud, educación, laboral, deporte, accesibilidad, cultural y recreativas.
- Establecer las bases dentro de los programas, para la asignación de beneficios sociales, descuentos y estímulos para las personas adultas mayores, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- Promover la participación activa de las personas adultas mayores en la formulación e implementación de las políticas públicas que les afecten;

Aunado a las obligaciones establecidas a las dependencias de gobierno mencionadas la presente ley, en el artículo 45 se determina la creación del Consejo Estatal para la Protección e Integración de las Personas Adultas Mayores como un órgano honorario de consulta, asesoría y evaluación de las acciones de concertación, coordinación, planeación y promoción necesarias para favorecer la plena integración social y desarrollo de las personas adultas mayores. Así, el artículo 53 precisa que tiene las siguientes funciones:

- Formular las políticas públicas y planes en materia de las personas adultas mayores, conforme al artículo 8 de esta Ley;

- Coordinar con las dependencias, organismos auxiliares y entidades de la administración pública Estatal y Municipal, así como con el sector social y privado, las acciones en pro del bienestar, desarrollo, protección e integración social de las personas adultas mayores;
- Coordinar la implementación, seguimiento y evaluación de los programas y acciones establecidos en beneficio de las personas adultas mayores, tratando de unificar criterios a fin de evitar duplicidad de servicios y procurar la correcta aplicación de los recursos públicos;
- Impulsar alternativas ocupacionales productivas, tanto en el medio urbano como en el rural, encaminadas a mejorar el nivel de vida de las personas adultas mayores;
- Fomentar la creación, continuidad y accesibilidad de las acciones, programas y servicios relativos a la atención integral de las personas adultas mayores;
- Propiciar la colaboración y participación de instituciones públicas y privadas en las acciones que la administración Estatal y Municipal emprenda para la atención integral de las personas adultas mayores;
- Proponer la realización de estudios que contribuyan a mejorar la planeación e implementación de políticas públicas y programas para elevar la calidad de vida de las personas adultas mayores;
- Fomentar la elaboración, publicación y distribución de material informativo para dar a conocer la situación de la población de personas adultas mayores en el Estado de Baja California, así como alternativas de participación, solución de problemas y mejora de servicios y programas; IX. Promover la creación de fundaciones, asociaciones e instituciones privadas que tengan por objeto la protección y atención de las personas adultas mayores;
- Recibir y canalizar a las instituciones competentes, las quejas y sugerencias sobre la atención que éstas brinden a las personas adultas mayores;
- Promover el establecimiento de programas, en coordinación con las autoridades competentes, dirigidos a la promoción de créditos accesibles para las personas adultas mayores que deseen adquirir una vivienda propia o realicen mejoras en caso de contar con una;

- Promover, ante las autoridades competentes, la condonación o reducción de contribuciones estatales y municipales a favor de las personas adultas mayores;
- Promover, en coordinación con las autoridades competentes, descuentos en servicios públicos, establecimientos comerciales, centros hospitalarios y otros prestadores de servicios técnicos y profesionales, en beneficio de las personas adultas mayores;
- Promover la implementación de programas de incentivos y becas para las personas adultas mayores que estudien;
- Promover el establecimiento y otorgamiento de incentivos o estímulos fiscales estatales o municipales para las personas físicas o morales que contraten o consideren un mínimo de empleos para las personas adultas mayores, en los términos de las disposiciones fiscales disponibles;
- Establecer vínculos de colaboración entre los poderes del Estado, que permitan cumplir con los objetivos de la presente Ley;
- Gestionar fondos ante organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, para la ejecución de programas de atención a las personas adultas mayores;
- Elaborar un informe anual que se remitirá a las Comisiones correspondientes del Congreso del Estado para su conocimiento;
- Proveer los mecanismos de participación necesarios para que los adultos mayores colaboren en el diseño, elaboración y ejecución de programas y proyectos que traten sobre ellos, con valoración especial sobre su experiencia y conocimientos en el desarrollo social, económico, cultural y político del Estado;
- Aprobar y expedir su reglamento interno;
- Las demás funciones que se acuerden en el Pleno del Consejo Estatal.

Por último, en el Título Sexto, se establece el procedimiento de denuncias y sanciones. En este sentido, se dispone que cualquier persona física, grupo social, organización no gubernamental, asociación o sociedad civil, podrá denunciar ante los órganos y autoridades competentes, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daño o afectación a los derechos y garantías de las personas

adultas mayores; en el caso de que estos actos pongan en peligro la vida de la persona adulta mayor, deberán informar de manera inmediata al Ministerio Público.

Cuando los responsables son servidores públicos en ejercicio de sus funciones, se deberá dar aviso al superior jerárquico de manera inmediata para su conocimiento, sujetándolos al procedimiento administrativo que para tal efecto contempla la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California. Además, se dispone que, si el incumplimiento proviene del área de salud, en los casos de negligencia médica, se pondrán a consideración de las autoridades competentes; y ante cualquier otra inobservancia de esta ley las sanciones deben determinarse de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, así como en las leyes civiles, penales y demás ordenamientos legales aplicables.

Como se puede apreciar, la ley trata de cubrir diversos aspectos de la vida de una persona adulta mayor para garantizar una vejez plena. Cabe resaltar que en las acciones que se deben tomar se involucra a todas las autoridades del gobierno, en los diferentes niveles. Lamentablemente, entre los derechos reconocidos no se evidencia el objetivo de promover una vida independiente o las características propias dirigidas a garantizar un envejecimiento activo.

3.4 Políticas públicas estatales en favor de las personas adultas mayores

Una vez expuesta la Ley estatal que reconoce derechos a las personas adultas mayores corresponde revisar las políticas públicas locales vigentes dirigidas a brindar la protección que la Ley garantiza.

El Plan Estatal de Desarrollo 2020 – 2024²²⁶, se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Su

²²⁶ Gobierno del Estado, Plan Estatal de Desarrollo 2020 - 2024. Disponible en: https://www.bajacalifornia.gob.mx/Documentos/coplade/planeacion/programas/Plan_Estatal_de_De_sarrollo_de_Baja_California_2020-2024.pdf Última consulta: 23/10/21.

propósito principal es “elevar el desarrollo humano y buscar el crecimiento y desarrollo de la entidad, con el bienestar de sus habitantes como centro de sus estrategias²²⁷. Con este fin, desarrolla 6 políticas públicas operativas, tales como, bienestar social; seguridad y paz para todos; dinamismo económico, igualitario y sostenible; desarrollo urbano y ordenamiento del territorio; gobierno austero y hacienda ordenada; política y gobernabilidad democrática; así como 3 políticas públicas transversales, enfocadas en, equidad, inclusión y no discriminación; honestidad, transparencia y combate frontal a la corrupción y comunidades dignas.

Dentro de la política pública orientada al bienestar de la población se establece a los adultos mayores como uno de los grupos prioritarios que requiere atención específica a través de las siguientes líneas de acción para fortalecer su inclusión y participación en la sociedad.

1.1 Fortalecer las acciones orientadas a la atención del adulto mayor, que incluya centros de atención, capacitación y esparcimiento, acceso a instituciones de salud y fomento de actividades productivas que les de seguridad y bienestar social.

1.2 Ampliar el otorgamiento de apoyos económicos al adulto mayor, que incida en el mejoramiento de sus condiciones de bienestar.

1.3 Mejorar los programas asistenciales que otorgan apoyos para la solventación de problemáticas de los adultos mayores, como son la adquisición de medicinas, lentes, intervenciones quirúrgicas y pago de recibos por concepto de servicios públicos.

1.4 Brindar apoyos económicos dirigidos a adultos mayores que cuenten con iniciativa emprendedora, incentivando su reinserción al ámbito laboral.

1.5 Brindar apoyos funcionales para el adulto mayor, que coadyuven a mejorar sus condiciones de vida²²⁸:

.

²²⁷ Ibid, p. 8.

²²⁸ Ibid, p. 64.

Respecto a la inclusión social se prevé la capacitación y sensibilización sobre este grupo poblacional a fin de que se le brinde atención inclusiva como grupo vulnerable²²⁹. Del mismo modo, se hace énfasis en realizar acciones que consoliden la prevención, detección y atención integral de casos de violencia familiar en adultos mayores²³⁰.

En cuanto a la salud, se especifica que a este grupo poblacional se le debe garantizar una atención integral en esta área, a través de acciones que impulsen la vida saludable a través del deporte adaptado a sus necesidades²³¹; gestión de recursos que aseguren la cobertura del pago de pensiones²³²; promoción del envejecimiento activo, saludable, con dignidad y la mejora de la calidad de vida a través de la detección de osteoporosis, de hiperplasia prostática, riesgo de caídas, riesgo de fracturas, incontinencia urinaria, depresión y alteraciones de la memoria²³³.

Como se puede apreciar, las políticas públicas en favor de los adultos mayores están enfocadas en ellos como objetos y no como sujetos de protección. Aunque se les reconoce como grupo vulnerable de atención prioritaria, los esfuerzos están orientados al área de salud y no a otras áreas como la participación ciudadana en la toma de decisiones que les incumbe, o en su mantenimiento en el ámbito laboral o comercial.

Si bien es cierto se reconoce la importancia de promover el envejecimiento activo, no obstante, el enfoque aborda solamente la prevención y atención de enfermedades. Conforme se ha expresado antes, el envejecimiento activo va más allá de la salud, significa garantizar la efectividad de sus derechos; implica, además, una visión integral de mantener la vida de calidad para los adultos mayores,

²²⁹ Ibid, p. 69.

²³⁰ Ibid, p. 72.

²³¹ Ibid, p. 59.

²³² Ibid, p. 74.

²³³ Ibid, p. 75 -76.

incluyendo su independencia, la convivencia intergeneracional en la comunidad, involucrándolos en el diseño de políticas públicas en diversas áreas, no sólo las que los benefician, promover su desarrollo personal y laboral, el cumplimiento de sus metas y sueños, en definitiva, un acompañamiento de vida plena en la medida que sus capacidades mentales y físicas se los siga permitiendo.

CAPITULO IV

DERECHOS DE LOS ADULTOS MAYORES EN ARGENTINA

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de la República Argentina (INEC), en el último censo realizado en el año 2010, la población de adultos mayores de 60 años constituía el 13.4 por ciento de la población total; el de 65 años el 10.2 por ciento y el de 80 años el 2.5 por ciento²³⁴. Argentina, al igual que la mayoría de países de la región latinoamericana, enfrenta también el aumento del envejecimiento de su población, lo que impulso el desarrollo de un marco normativo, así como de programas o políticas públicas acordes con esa realidad social para brindar una protección integral de los adultos mayores.

En este contexto, la importancia de los estudios comparados radica en varios factores, particularmente, aquellos que se identifican con los problemas que se presentan en un sitio y que éstos pueden propagarse fácilmente al resto del mundo y las soluciones que se encuentran en un lugar que pueden aplicarse en otros, además éstos permiten determinar ciertos factores de políticas económico-sociales dentro de un Estado y predecir sus comportamientos económicos²³⁵.

Ahora bien, debido a la enorme pluralidad de sistemas jurídicos susceptibles de ser comparados, los estudiosos de esta ciencia jurídica han desarrollado diversos criterios que permiten un análisis grupal de estos sistemas supranacionales, con base en una clasificación conocida como “familias jurídicas”, atendiendo para ello a diversas categorías más o menos estables que pueden ser identificadas en todo derecho positivo. Al hablar de las familias jurídicas nos referimos a las tradiciones de donde proviene el sistema de derecho, es decir, a aquellos elementos que les

²³⁴ INEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-CensoNacional-3-6-Censo-2010>

²³⁵ Mendizábal Bermúdez, Gabriela, “Estudio comparativo de los sistemas de seguridad social con tradición bismarckiana y de tipo berveridgiano, al ejemplo de dos países: Austria y México”, en Kurczyn Villalobos, Patricia (coord.), *Derecho Social. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 546.

dieron características particulares y que los hacen distintos de otras familias. “Cuando hablamos de la familia jurídica hacemos referencia a la familia que ha sido asumida por el Derecho para darle cobertura legal, entendiendo a éste como la expresión de una decisión política de ordenar el conjunto de relaciones que se dan en una concreta sociedad”²³⁶.

De lo anterior, se advierte que las familias jurídicas se forman por sistemas jurídicos de diversos Estados que por cuestiones históricas comparten características comunes o antecedentes en sus instituciones con rasgos análogos. Es decir, las familias son el género mientras que los sistemas jurídicos son la especie. Como se aprecia, la constante en la clasificación de las familias jurídicas que encontramos se sitúa en el derecho romano-germánico, de *common law*, socialista, hindú, musulmán y chino.

En este sentido, el sistema jurídico mexicano y al sistema jurídico argentino se sitúan dentro de la familia romano-germánica, al caracterizarse por ser un derecho preponderantemente escrito y formalista. Por lo que respecta a la familia neo romanista se integra con aquellos países cuya ciencia jurídica se ha elaborado sobre los fundamentos del derecho romano y de la tradición germánica. Por tanto, al pertenecer a la misma familia jurídica, estos sistemas jurídicos son susceptibles de ser comparados.

Por ello, el propósito de este capítulo es analizar el marco jurídico argentino, debido a que desarrollo diversa normativa referente a los derechos y la protección de los adultos mayores en el continente para indagar respecto de aquella normativa, programas y políticas públicas diferentes e innovadoras que se hayan desarrollado en ese país, y las cuales se podrían implementar en Baja California para mejorar la protección de este grupo poblacional.

²³⁶ Valpuesta Fernández, Rosario, *La disciplina constitucional de la familia en la experiencia europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012, p. 88.

Este análisis se realizará de forma general, respecto de las principales normas que protegen a los adultos mayores. En primer lugar, se hace referencia al marco constitucional, para después abordar las leyes nacionales, y finalmente las leyes y programas desarrollados en las provincias.

4.1 Estándar constitucional y reglamentario de protección de los derechos de las personas adultas mayores en el contexto del derecho argentino

Legislación

La Constitución argentina de 1853, no reconoció de forma concreta los derechos de los adultos mayores. De todos modos, se puede argumentar que cierto tipo de protección estuvo reconocida en la cláusula general de igualdad del artículo 16 que estableció: “La Confederación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra consideración que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.”

Si bien cierto, no se establecen parámetros específicos de prohibición de discriminación, como existen en la actualidad, no obstante, se puede apreciar que esta Constitución determinó la igualdad de todas las personas ante la ley de forma amplia y generalizada. Posteriormente, en 1860, a instancias de la Provincia de Buenos Aires, se realizaron una serie de cambios y adiciones a esta Constitución. El cambio más importante se estipuló en el artículo 33 al reconocer que “las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.”

Esta es una importante inclusión de una cláusula abierta que permitiría el reconocimiento de diversos derechos de forma explícita, para los derechos

enumerados en el texto de la norma, e implícitos, para incluir toda aquella normativa posterior que proteja derechos fundamentales.

En segundo lugar, se destaca el contenido de la Constitución de 1949 respecto de los adultos mayores. Eva Duarte de Perón, logró la proclamación los derechos de la ancianidad que fueron incorporados en ese texto constitucional. La Fundación que la Primera Dama impulsó la construcción de hogares mixtos de ancianos que superaban el centenar. Asimismo, promovió una norma nacional para que los mayores de 60 años sin ningún tipo de protección del sistema, recibiera una pensión. Esta fue la primera norma en el mundo que reconoció y asumió de forma específica la protección de los derechos de los ancianos. Posteriormente, en el seno de Naciones Unidas, el 18 de noviembre de 1948, se proclamarían estos mismos derechos a nivel internacional. Lo que marcó el inicio de un cambio para el resto del mundo. Esta Constitución reconoció los siguientes derechos de la ancianidad en el capítulo III, conforme se detallan a continuación:

- Derecho a la asistencia: Todo anciano tiene derecho a su protección integral, por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer a dicha protección, ya sea en, forma directa o por intermedio de los institutos y fundaciones creados, o que se crearen con ese fin, sin perjuicio de la subrogación del Estado o de dichos institutos, para demandar a los familiares remisos y solventes los aportes correspondientes;
- Derecho a la vivienda: El derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas es inherente a la condición humana;
- Derecho a la alimentación: La alimentación sana y adecuada a la edad y estado físico de cada uno, debe ser contemplada en forma particular;
- Derecho al vestido: El vestido decoroso y apropiado al clima complementa el derecho anterior;
- Derecho al cuidado de la salud física: El cuidado de la salud física de los ancianos ha de ser preocupación especialísima y permanente;

- Derecho al cuidado de la salud moral: Debe asegurarse el libre ejercicio de las expansiones espirituales, concordes con la moral y el culto;
- Derecho al esparcimiento: Ha de reconocerse a la ancianidad el derecho de gozar mesuradamente de un mínimo de entretenimientos para que pueda sobrellevar con satisfacción sus horas de espera;
- Derecho al trabajo: Cuando el estado y condiciones lo permitan, la ocupación por medio de la laborterapia productiva, ha de ser facilitada. Se evitará así la disminución de la personalidad;
- Derecho a la tranquilidad: Gozar de tranquilidad, libre de angustias y preocupaciones, en los años últimos de existencia, es patrimonio del anciano;
- Derecho al respeto: La ancianidad tiene derecho al respeto y consideración de sus semejantes.

Este capítulo estableció beneficios a todos los ancianos para proteger a quien no tuvieran jubilación o pensión para sostenerse económicamente por sí mismo. Como se puede apreciar el listado de derechos es bastante completo y engloba las necesidades específicas de los ancianos. Cabe resaltar que, estos derechos son los que en la actualidad han sido reconocidos tanto a nivel universal como regional.

Ahora bien, la reforma constitucional de 1957 dispuso una Convención Constituyente que sancionó modificaciones al texto constitucional vigente en ese momento, con la inclusión del artículo 14 bis. Este artículo estableció el beneficio de seguridad social con carácter de integral e irrenunciable. En especial, se creó el seguro social obligatorio; aportes de jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

Las normas de protección de la familia siempre son importantes en un texto constitucional debido a que amparan a todos los integrantes, por lo que se puede considerar que de manera indirecta protegen a los ancianos también como

integrantes de una familia. Lo que representa un avance, aunque no se establezca la protección de los ancianos que están solos y no cuentan con ningún tipo de familia.

Posteriormente hasta la reforma constitucional de 1994 se modificó, la parte dogmática como la orgánica. Otorgó jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos, sin derogar artículo alguno de la primera parte de la Constitución, como complementarios de los derechos y garantías reconocidos constitucionalmente. Así, el artículo 75 inciso 22 enumera de forma abierta la inclusión de todos los tratados internacionales sobre derechos humanos; por lo que se puede afirmar que a través de esta cláusula se incluyen diversos derechos generales de los adultos mayores contenidos en los instrumentos internacionales detallados en este inciso, tales como: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño.

Además, en el inciso 23 en el primer párrafo estableció: “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre los derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”.

Este inciso prescribe taxativamente que se adopten medidas directas para proteger a los ancianos, es decir que, se podría afirmar que son reconocidos como un grupo vulnerable que necesita protección estatal, aunque no se les reconozca derechos específicos como lo hizo en su momento la Constitución de 1949.

Dentro de la legislación nacional argentina (equivalente a la legislación reglamentaria mexicana) se destacan los siguientes ordenamientos.

Ley 27360: Mediante esta ley se aprueba la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores como parte integrante de los tratados que complementan los derechos reconocidos constitucionalmente. Cabe resaltar que constituye un gran avance que se incorpore en el derecho interno el único tratado que existe actualmente sobre los derechos específicos de este grupo vulnerable.²³⁷

Resolución Ministerial 753/2007. Programa Nacional de Envejecimiento Activo y Salud para los Adultos Mayores. Esta norma se fundamenta en que los adultos mayores de 60 años forman el 13.4% de la población argentina, y reconoce que es un porcentaje que continuará aumentando de manera acelerada. Tiene como objetivos generales y específicos los que se detallan a continuación: el objetivo general fue el fortalecer la accesibilidad al sistema de salud y mejorar la calidad de vida de los adultos mayores con el enfoque de Envejecimiento Activo. Como objetivos específicos los siguientes: Impulsar acciones para el mejoramiento de la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y la atención integral de los adultos mayores; promover el acceso a los programas de prevención y los servicios de atención y rehabilitación para adultos mayores; promover la capacitación de recursos humanos en salud en temas de envejecimiento, gerontología y geriatría; impulsar acciones de información y comunicación con el fin de instalar el tema en la agenda pública y concientizar a la población en general; promover estudios,

²³⁷ Senado de la República y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, publicada en el Boletín Oficial el 31 de mayo de 2017.

investigaciones y acciones para el avance de las estrategias de Promoción de la salud, de Prevención de enfermedades y de Atención Integral de los Adultos Mayores. Según estos objetivos, se buscó como fin último la atención de los mayores desde el campo de la salud, a través de acciones múltiples, de recursos humanos y servicios, que ayuden a las personas a conservar el máximo tiempo posible la mayor autonomía para que puedan mantenerse activos y productivos. Del mismo modo, reconoce la importancia de fomentar investigaciones destinadas a incrementar el conocimiento gerontológico para identificar las necesidades específicas de este grupo poblacional.²³⁸

Por último, se destaca la resolución ministerial 1714/2012 la cual creó la Comisión Nacional Asesora del Programa Nacional de Envejecimiento Activo y Salud para los Mayores (ProNEAS) con la finalidad de promover y articular el trabajo intersectorial, interdisciplinario e interprogramático a nivel nacional para coadyuvar al envejecimiento activo y saludable y llevar a cabo acciones conjuntas con el objetivo de prevenir, controlar y/o retardar enfermedades propias del envejecimiento.

4.2 Estándar provincial de protección de los derechos de las personas adultas mayores en el contexto del derecho argentino.

En este apartado se expone la normativa vigente referente a la protección de los adultos mayores en las diversas provincias que conforman Argentina.

En primer término, en cuanto a la ciudad de Buenos Aires se destaca el Decreto 9028/1988 que crea el Programa de Subsidios para la Atención Domiciliaria de la Tercera Edad²³⁹. Los beneficiarios de este programa son los adultos mayores de 60 años residentes en Buenos Aires que carezcan de cobertura social o tengan escasos recursos económicos. Este programa garantiza servicios sociales zonales para ofrecer las siguientes prestaciones:

²³⁸ Ministerio de Salud de Argentina, publicada en el Boletín Oficial el 3 de julio de 2007.

²³⁹ Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, publicado en el Boletín Municipal el 28 de diciembre de 1988.

- Higiene y arreglo personal del beneficiario: baño, lavado de cabello, corte de uñas, etc. Cuidado del aspecto y prolijidad de los beneficiarios.
- Preparación de alimentos.
- Ingesta asistida.
- Administración de medicamentos: Únicamente por vía bucal y con la correspondiente indicación médica.
- Rehabilitación: Colaboración en las tareas mínimas como apoyo en caminatas o traslado al Centro de Rehabilitación asignado.
- Orden y cuidado de la casa: Referidos a la higiene total de la unidad cuando vive solo y a su dormitorio cuando vive con familiares que no lo puedan hacer.
- Arreglo de la ropa del beneficiario: Lavado, planchado, repaso y restauración de algunas prendas en caso necesario
- Compras: De alimentos, medicamentos y elementos de uso diario.
- Compañía del anciano: A consultas, trámites administrativos, estudios médicos, cobro de jubilación, etc.
- Compañía en domicilio: Contención, apoyo psicológico.
- Actividades recreativas y ocupacionales: Orientar en programas de televisión, compra de prensa, revistas, así como materiales necesarios para la realización de trabajos manuales, en lo que se podrá ayudar o enseñar.

Las personas que pueden desempeñarse como auxiliares geriátricos deben tener entre 30 y 55 años, poseer estudios primarios completos, buen estado de salud, residir en la ciudad de Buenos Aires y a probar el de capacitación de la Sub Secretaría de Salud.

También se destaca el Programa de Salud para adultos mayores y sub programas incluidos²⁴⁰. El Programa tiene como objetivo promover y educar para la salud, a fin de prevenir y diagnosticar tempranamente las enfermedades, realizar atención primaria y descentralizada a los adultos mayores de 65 años. Resalta la importancia

²⁴⁰ Secretaría de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, publicado en el Boletín Municipal el 30 de diciembre de 2001.

de contar con servicios de atención domiciliaria de enfermería para mantener al adulto mayor dentro de su entorno familiar evitando su institucionalidad, sin por ello dejar de brindarle el cuidado requerido por su condición de salud. Además, subraya la necesidad de instalar como especialidad laboral el trabajo con adultos mayores, lo que requiere capacitación especial en gerontología, medicina geriátrica y psicogerontología.

Por ultimo de esta provincia se menciona la resolución 1018/2007 que crea el Programa de Calidad de Vida para Adultos Mayores (PROCAVI) con el objetivo de ofrecer a los adultos mayores autoválidos que viven en residencias la posibilidad de acceder a las actividades socio-recreativas y culturales que brinda la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.²⁴¹

La segunda provincia de análisis es Catamarca. En primer término, se destaca la Ley 5143 que crea la Protección integral a las personas de la tercera edad. Esta Ley reconoce la protección y los derechos de las personas mayores de 65 años. Crea el Registro de las Personas de la Tercera Edad para llevar un control y corroborar el cumplimiento y debido respeto de sus derechos. Cabe resaltar que esta norma considera como principios básicos de la protección el respeto de la dignidad, independencia, participación, cuidados y autorrealización de los adultos mayores con la finalidad de realizar acciones encaminadas a lograr el envejecimiento activo²⁴²

En segundo se analiza la Ley 5568 Ley de prevención y protección integral contra el abuso y maltrato de los adultos mayores esta norma considera como víctimas a los adultos mayores de 60 años. Define la violencia como el abuso o maltrato contra este grupo poblacional, así como la acción u omisión que causen daños a su integridad física, sexual, psicológica y/o moral, sea intencional o consecuencia de proceder con negligencia y cause perjuicio al goce o ejercicio de sus derechos y

²⁴¹ Ministerio de Salud, publicada en el Boletín Municipal el 17 de mayo de 2007.

²⁴² Poder Legislativo de la Provincia de Catamarca, publicada en el Boletín Oficial el 11 de enero de 2005.

libertades fundamentales sin tener en cuenta el ámbito en el que ocurra. Establece como tipos de abuso o maltrato los siguientes:

- Físico: implica una acción u omisión que cause como consecuencia un daño o lesión en el cuerpo, sea visible o no;
- Psicológico: se incluyen agresión verbal, uso de amenazas, abuso emocional, obligar a presenciar el maltrato infligido a otras personas, provocar malestar psicológico, así como cualquier otro acto de intimidación y humillación cometido sobre una persona mayor.
- También se considera maltrato psicológico negar al Adulto Mayor la oportunidad de participar en la toma de decisiones que conciernen a su vida;
- Sexual: implica cualquier contacto de carácter sexual para el cual la persona no haya dado su consentimiento, bien porque el mismo haya sido forzado o porque no sea capaz de darlo o porque tenga lugar mediante engaños;
- Económico/Patrimonial: implica el robo, el uso ilegal o inapropiado de las propiedades, bienes o recursos de un Adulto Mayor, y/o obligarle a cambiar disposiciones testamentarias, que den por resultado un perjuicio para el Adulto Mayor y un beneficio para otra persona;
- Ambiental: destrucción de objetos personales, dañar y/o matar animales domésticos, esconder pertenencias de la víctima;
- Institucional y/o Estructural: se entiende por maltrato institucional a cualquier legislación, procedimiento, actuación u omisión procedente de los poderes públicos o instituciones públicas o privadas, o bien derivada de la actuación individual de las personas que allí se desempeñan, que comporte abuso, negligencia, detrimento de la salud, la seguridad, el estado emocional, el bienestar físico, o que viole los derechos básicos del Adulto Mayor;
- Simbólico/Discriminación: consiste en la presencia de estereotipos y actitudes negativas y/o trato desigual a un Adulto Mayor en función de su edad;
- Abandono: tiene lugar no sólo en los supuestos contemplados por la legislación penal, tipificados en el delito de Abandono de Persona, sino que

también abarca situaciones derivadas de negligencia, consistente en la dejadez, intencional (activo) o no intencional (pasivo) de las obligaciones sobre la aportación de elementos básicos y esenciales para la vida de la persona cuidada;

- Hostigamiento: consiste en el acoso al que se somete a un Adulto Mayor mediante acciones o ataques leves pero continuados, causándole inquietud y agobio con la intención de molestarla o presionarla.²⁴³

La importancia de la norma se refleja en que, además, regula la prevención de la violencia, a través de acciones concretas como: promoción de actividades intergeneracionales; evitar el aislamiento; brindar protección integral desde una perspectiva interdisciplinaria a los adultos mayores que hayan sido víctima de cualquier tipo de abuso o maltrato, o se encuentren en extrema vulnerabilidad. Se busca evitar la revictimización y proporcionarles asistencia física, psicológica, económica y social.

La norma, además, señala la simplificación de los trámites necesarios para garantizarles acceso a la justicia; producir y divulgar información; generar diagnósticos de posibles situaciones de riesgo de violencia, a fin de desarrollar políticas de prevención. En el mismo sentido, determina la implementación de capacitaciones y campañas de sensibilización para remover prejuicios y estereotipos negativos dirigidas a funcionarios públicos; encargados de los servicios sociales y de salud; personal encargado de la atención y el cuidado de la persona mayor en los servicios de cuidado a largo plazo o servicios domiciliarios y a la sociedad en su conjunto sobre las diversas formas de violencia, a fin de que los adultos mayores reciban un trato digno y se logre prevenir la negligencia y acciones o prácticas de violencia y maltrato.

²⁴³ Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Catamarca, publicada en el Boletín Oficial el 21 de diciembre de 2018.

En tercer lugar, se examina la legislación de la provincia de Córdoba. Se encuentra la Ley 7077: Programa Permanente de Atención al Anciano²⁴⁴ la cual crea el programa establece apoyo a las familias a través de albergues, hogares de día, comedores, viandas domiciliarias y cualquier otra alternativa de ayuda económica para mantener al anciano en el núcleo de origen. La ley se centra en los adultos mayores de 60 años, especialmente en aquellos que denomina en situación de “ancianidad carenciada”, es decir, busca erradicar la situación de los ancianos abandonados que no puedan autoabastecerse y que, aunque cuenten con familiares que puedan proporcionarles lo necesario como vivienda, no lo hagan con la finalidad de otorgarles el bienestar necesario para vivir dignamente.

Además, se analiza el Decreto 866/2018 denominado Plan Córdoba Mayor. El propósito de esta norma es garantizar el pleno goce de los derechos de las personas mayores de 60 años en cumplimiento de la normativa aplicable y en especial de la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada por Ley N° 27360.

Este plan está basado en tres ejes: cuidados progresivos; participación, empoderamiento e inclusión comunitaria; capacitación y formación gerontológica, los que determinan las siguientes acciones concretas:

- -Garantizar los cuidados gerontológicos en las personas mayores de 60 años con alta dependencia.
- -Posibilitar a las personas mayores, con dependencia moderada, permanecer en sus viviendas, promoviendo la autonomía e independencia y evitando que las barreras físicas y/o personales condicionen su bienestar y seguridad.
- -Alejar el desarrollo de los Centros de Jubilados para promover la integración del Estado con la Sociedad Civil.

²⁴⁴ Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Catamarca, publicada en el Boletín Oficial el 21 de diciembre de 2018.

- -Desarrollar espacios de formación y capacitación gerontológica teniendo en cuenta los cambios que se producen en la sociedad, sus impactos y concepciones contemporáneas sobre la cuestión del Envejecimiento y Vejez²⁴⁵.

Por lo que hace al análisis de la provincia de Corrientes, se destaca la Ley 6243²⁴⁶, la que contiene como principio rector lograr la autonomía de la persona mayor. Así, en el artículo 1 se expresa que “los derechos aquí reconocidos se sustentan en el principio de autonomía de la persona mayor, que nos obliga a considerar que todas las personas son en principio, y mientras no se demuestre lo contrario, capaces de tomar decisiones respecto a su propio proyecto de vida. Ese proyecto debe procurar desarrollarse dentro de la familia y la sociedad.”

En este contexto, la ley tiene como objetivo promover, preservar y proteger los derechos reconocidos a los adultos mayores, tales como: vida digna; integridad física y espiritual; privacidad, familia, salud, educación, libertad, recreación, ambiente sano y pacífico, opinar y ser oídos, trabajo, seguridad social y vivienda digna.

El artículo 20 establece las obligaciones concretas que las autoridades provinciales deben cumplir para garantizar estos derechos: Diseñar y ejecutar programas de capacitación y/o especialización destinados a las organizaciones públicas y privadas cuyo objetivo sea la atención del adulto mayor; establecer medidas para la promoción, protección, atención y rehabilitación de la salud de los ancianos, mediante el otorgamiento de un Carnet Sanitario Provincial para aquellos sin cobertura médica; fomentar la educación para la salud preventiva y propiciar los controles médicos preventivos; diseñar campañas de concientización a fin de erradicar los prejuicios y mitos relacionados con la vejez, revalorizando a la tercera edad; brindar asistencia jurídica integral.

²⁴⁵ Poder Ejecutivo Provincial, publicado en el Boletín Oficial el 27 de junio de 2018.

²⁴⁶ Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes, publicada en el Boletín Oficial el 4 de febrero de 2014.

Además, en el artículo 28 se establece la creación del Defensor de los derechos del adulto mayor con la finalidad de realizar las siguientes acciones:

- promover las acciones para la protección de los intereses difusos o colectivos relativos a los adultos mayores;
- interponer acciones para la protección de los derechos de los adultos mayores en cualquier juicio, instancia o tribunal;
- velar por el respectivo respeto a los derechos y garantías legales asegurados de las personas mayores, promoviendo las medidas judiciales y extrajudiciales del caso. Para ello puede tomar las declaraciones del reclamante, entenderse directamente con la persona o autoridad reclamada y efectuar recomendaciones tendientes a mejorar los servicios públicos y privados de atención a los adultos mayores;
- iniciar acciones con miras a la aplicación de las sanciones por infracciones cometidas contra las normas de protección de los adultos mayores, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal del infractor, cuando correspondiera;
- supervisar las entidades públicas y privadas que se dediquen a la atención de los adultos mayores, sea albergándolos en forma transitoria o permanente, sea desarrollando programas de atención a los mismos, debiendo denunciar ante las autoridades competentes cualquier irregularidad que amenace o vulnere los derechos de los adultos mayores;
- requerir para el desempeño de sus funciones el auxilio de la fuerza pública, de los servicios médicos asistenciales y educativos, sean públicos o privados;
- proporcionar asesoramiento de cualquier índole a los adultos mayores y a sus familias, a través de una organización adecuada;
- intervenir en la instancia de asesoramiento de mediación o conciliación;
- recibir todo tipo de reclamo formulado por los adultos mayores o cualquier denuncia que se efectúe, ya sea personalmente o mediante un servicio telefónico gratuito y permanente debiéndose dar curso de inmediato al requerimiento de que se trate.

En la provincia de Chaco en primer término se analizó la Ley 7942²⁴⁷ denominada Promoción y Protección integral de las Personas Adultas Mayores. El objetivo de esta norma es garantizar el ejercicio y goce pleno de los derechos de los adultos mayores previstos en la Constitución Nacional, Tratados Internacionales y la Constitución Provincial. En concreto, esta Constitución, en su artículo 35, inciso 4, establece que los adultos mayores deben ser integrados plenamente al desarrollo social, económico, político y cultural de la Provincia a fin de mejorar su calidad de vida y su dignificación. Para esta Ley se considera como adultos mayores a las personas a partir de los 60 años.

El sistema de protección se basa en los principios de independencia, participación, atención prioritaria, autorrealización, dignidad. Del mismo se reconocen como derechos fundamentales los siguientes:

- Permanencia en el seno de la familia y a la preservación de los lazos familiares.
- Alimentación sana y adecuada a su edad y estado psicofísico.
- Asistencia médica integral especial
- Asistencia moral y espiritual conforme a sus creencias religiosas.
- Reconocimiento, valorización y transmisión de sus saberes y vivencias existenciales.
- Acceso a la cultura, recreación y esparcimiento, y a la educación formal y no formal.
- Acceso a la justicia y tutela jurisdiccional efectiva.
- Derecho a recibir trato diferenciado y atención preferencial.
- Derecho al crédito y a la previsión social.
- Derecho a la sexualidad, a la preservación de su intimidad, y a condiciones de habitabilidad que permitan el ejercicio de tales derechos.

²⁴⁷ Cámara de Diputados de la Provincia de Chaco, publicada en el Boletín Oficial el 11 de enero de 2017.

- Derecho a una existencia productiva y creativa, y a la participación activa en la vida política, social, económica y cultural de su comunidad.
- Acceso a las nuevas tecnologías.
- Vivienda adecuada a sus necesidades

Otro ordenamiento legal analizado fue la Ley 5396 que crea el Régimen de Asistencia para personas mayores esta norma determina que, a las personas de 60 años en circunstancias de emergencia habitacional o alimentaria, se les asegure la correcta contención y asistencia médico-social en casos de emergencia. Así, las autoridades respectivas o vecinos pueden requerir la inmediata intervención para asegurar el ingreso de los ancianos a un establecimiento debidamente habilitado o para que se les brinde asistencia alimentaria adecuada²⁴⁸.

Por último se analizó la Ley 4964 para la promoción, ayuda y protección de las personas de la tercera edad²⁴⁹. Esta ley reafirma el derecho constitucional de la ancianidad establecido en el inciso 4 del artículo 35 de la Constitución Provincial, con la finalidad de que los hijos honren a sus padres, la familia reconozca sus derechos y la persona pueda "lanzarse a envejecer" con el apoyo de los seres que ama y en el lugar que ama²⁵⁰.

Se puede afirmar que el propósito primordial de esta norma consiste en instalar en la sociedad una revalorización del adulto mayor a través de medidas que involucran al Estado, la familia y la comunidad para lograr que los mismos se sientan dignificados, protegidos y sean parte útil de la comunidad a la que pertenecen. Del mismo modo, se busca prevenir el trato inhumano y el abuso físico y psicológico que puede causar la internación compulsiva del anciano.

²⁴⁸ Poder Legislativo de la Provincia de Chaco, publicada en el Boletín Oficial el 25 de junio de 2004.

²⁴⁹ Poder Legislativo de la Provincia de Chaco, publicada en el Boletín Oficial el 10 de diciembre de 2001.

²⁵⁰ Como beneficiarios, en el artículo 3 establece: "A los efectos de esta ley, se considera anciano, adulto mayor o postadulto, a la persona residente en la Provincia, mayor de 65 años. Este límite podrá disminuirse o ampliarse, según la perspectiva de cada persona de sentirse o no perteneciente a este grupo etario, para lo cual el Ministerio de Salud Pública, a través del organismo pertinente deberá evaluar el proceso psíquico, biológico y social que incide en cada caso en particular".

El artículo 4 determina que se debe asegurar a los ancianos a través de la familia, la sociedad y el Estado, la consecución de los siguientes derechos:

- Permanencia en el seno de la familia.
- Alimentación adecuada a su edad y a su estado psicofísico.
- Vivienda adecuada a sus necesidades.
- Vestimenta digna.
- Ser respetado en la calle y en las oficinas, en los comercios, en las instituciones, dándose prioridad a su atención.
- Esparcimiento.
- Participación activa en su comunidad y en el diseño de políticas para su sector.
- La previsión social.
- Reconocimiento de sus saberes.
- Acceso a la cultura y a la educación formal y no formal.
- Acceso al trabajo terapéutico y productivo.
- Asistencia espiritual conforme con sus creencias religiosas
- Asistencia médica integral.
- Asistencia psicológica.
- La preferencia y espera respetuosa en el acceso y descenso en los medios de transporte, cumplimentación manual de trámites escritos, su movilidad en general, su forma de comunicarse, y toda conducta propia de su edad en todos los ámbitos de su desenvolvimiento.
- Ágil administración de justicia y de todo trámite pertinente a la Administración Pública Provincial, amparándose en sus derechos constitucionales.
- Acceso a mediadores especializados en gerontología

La provincia Chubut mediante la Ley 4332 denominada “Protección integral, promoción, participación e integración de los miembros de la tercera edad en la

sociedad chubutense”²⁵¹, promueve la plena vigencia de los derechos reconocidos por el artículo 29 de la Constitución Provincial, complementarios de los reconocidos por otras normas provinciales y nacionales. Así, la protección de los adultos mayores de 60 años se enfoca en las siguientes áreas:

- Salud: a) Favorecer y garantizar la asistencia integral de la salud de las personas que componen la tercera edad; b) Desarrollar planes y programas que aseguren internación, atención médica, tratamiento, provisión de medicamentos y atención domiciliaria gratuita o con aranceles accesibles para los mayores sin recursos ni beneficios de la seguridad social; c) Propiciar la creación de centros geriátricos y salas de geriatría en los hospitales, tendiendo a la implementación de un hospital de la tercera edad.
- Alimentación: a) Desarrollar planes que aseguren una adecuada alimentación diaria de los mayores carenciados; b) Fomentar la asistencia alimentaria en el hogar, asegurando la permanencia de los mayores en el mismo y evitando la institucionalización y el desarraigo; c) Asegurar la difusión de programas destinados a promocionar y concientizar sobre los principios básicos de la alimentación.
- Vivienda: a) Asegurar a los mayores el acceso a una vivienda digna; b) Asegurar el destino de un porcentaje de viviendas para las personas mayores en los planes habitacionales, respetando barreras arquitectónicas y culturales de los beneficiarios; c) Impulsar planes de viviendas tuteladas para aquellos que no tuvieran grupo familiar.
- Tiempo libre, turismo y recreación: a) Fomentar a través de los distintos organismos gubernamentales la instrumentación de planes turísticos tendientes a favorecer el intercambio zonal, provincial y nacional; b) Arbitrar los medios que permitan a los mayores carenciados acceder a planes turísticos y espacios de recreación contemplando las características económicas y socioculturales de los beneficiarios; c) Promover la creación

²⁵¹ Poder Legislativo de la Provincia de Chubut, publicada en el Boletín Oficial el 18 de diciembre de 1997.

de espacios que permitan el desarrollo intelectual y físico de las personas mayores.

En la provincia de Entre Ríos se destaca el estudio de la Ley 9823 para la Reglamentación de prestaciones y servicios gerontológicos y geriátricos de la Provincia de Entre Ríos. A través de esta ley se crea el sistema de tipificación, normalización y reglamentación de prestaciones, servicios gerontológicos y geriátricos de la Provincia. El objetivo primordial es crear instituciones y servicios geriátricos dentro de los hospitales. Así, en el artículo 4 se establece que cada organismo competente conforme un equipo profesional interdisciplinario integrado por médico geriatra, trabajador social, enfermero, terapeuta ocupacional y nutricionista, los que deben estar capacitados en la temática-problemática de la vejez, para que se encarguen del proceso de habilitación, supervisión y capacitación en apoyo a las entidades estatales y civiles sin fines de lucro que brinde servicios a adultos mayores. En concreto, la norma implementa en las instituciones de salud públicas y privadas lo que se podría denominar un enfoque de ancianidad para brindar la mejor atención posible a este grupo poblacional²⁵².

También se analizó la Ley 10166 mediante la cual se creó Consejo Provincial de Adultos Mayores. Atención del envejecimiento y la vejez y el desarrollo integral de los Adultos Mayores²⁵³. Esta norma crea este Consejo como ámbito institucional de participación en las políticas públicas sobre asistencia, seguridad y previsión social destinadas al sector de los adultos mayores. Al igual que en la ley anterior no se establece el mínimo de edad para que una persona sea considerada adulto mayor. Del mismo modo, declara como interés público la atención del envejecimiento, la vejez y el desarrollo de los adultos mayores en igualdad de condiciones para el acceso de oportunidades, derechos y deberes.

²⁵² Legislatura de la Provincia de Entre Ríos, publicada en el Boletín Oficial el 10 de enero de 2008.

²⁵³ Legislatura de la Provincia de Entre Ríos, publicada en el Boletín Oficial el 25 de septiembre de 2012.

En la provincia de Jujuy se estableció el 1 de octubre como Día Provincial del Adulto Mayor para concientizar a las personas sobre la importancia de los adultos mayores²⁵⁴. Además, se aprueba la adopción del Programa de Prevención de la Discriminación, el Abuso y Maltrato hacia los Adultos Mayores, cuyo principal objetivo es prevenir las situaciones de discriminación, abuso y maltrato hacia los adultos mayores y su entorno inmediato con una perspectiva de protección de derechos humanos²⁵⁵.

Por lo que corresponde al análisis de la provincia de La Pampa se destacan dos leyes: la Ley 3029²⁵⁶, a través de esta ley se adhiere la provincia a la ley nacional que aprueba la Convención Interamericana sobre Protección de los derechos humanos de las personas mayores; y la Ley 2673²⁵⁷ mediante la cual se establece la Libreta Sanitaria de Adultos Mayores como documento obligatorio para este grupo poblacional a fin de registrar los controles médicos de las personas mayores de 70 años, así como datos sobre vacunaciones; enfermedades previamente padecidas; controles oftalmológicos; odontológicos y bioquímicos; información de los contactos directos de la persona y de los centros de salud a los que el adulto mayor acude.

En la provincia de La Rioja se crea la Ley 9623 para la protección integral de los derechos de los adultos mayores; tiene por objeto promover, preservar y proteger el desarrollo de los derechos de los adultos mayores de esta provincia, garantizando el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente, de aquellos reconocidos en la Constitución Provincial, Nacional y en los Tratados Internacionales. Se determina como beneficiarios a los adultos mayores de 60 años.

²⁵⁴ Poder Legislativo de la Provincia de Jujuy, Ley 5829, publicada en el Boletín Oficial el 30 de julio de 2014.

²⁵⁵ Poder Legislativo de la Provincia de Jujuy, Ley 5799, publicada en el Boletín Oficial el 16 de diciembre de 2013.

²⁵⁶ Cámara de Diputados de la Provincia de la Pampa, publicada en el Boletín Oficial el 10 de noviembre de 2017.

²⁵⁷ Cámara de Diputados de la Provincia de la Pampa, publicada en el Boletín Oficial el 19 de octubre de 2012.

Consagra como objetivo principal la protección general del adulto mayor. Además, establece medidas especiales para los adultos con discapacidad física o mental, y para los adultos en situación de fragilidad debido a razones psicosociales o físicas. En el artículo 9 se reconoce a los adultos mayores los siguientes derechos: vida digna; integridad física y espiritual; privacidad; familia; salud; educación permanente; libertad; recreación; ambiente sano y pacífico; a opinar y a ser oído; trabajo; seguridad social; protección social; vivienda digna²⁵⁸

Por lo que respecta a la provincia de Misiones se analizó la Ley 3920 para la promoción, preservación y protección de los derechos de la ancianidad. Esta norma determina las obligaciones que competen al núcleo familiar, a la comunidad y al Estado para lograr la integración armónica del anciano en la familia y en la sociedad. Se determina como beneficiarios a las personas mayores de 60 años. Además, crea el Registro de organizaciones para ancianos a fin de que se inscriban toda institución que se dedique, directa o indirectamente, al cuidado y atención de las personas de este grupo poblacional; y el Consejo Provincial de adultos mayores como encargado del diseño y ejecución de políticas sociales dirigidas a promover las relaciones intergeneracionales con el objeto de garantizar la participación efectiva de los ancianos en la vida pública y privada²⁵⁹.

También se examinó el Decreto 2600/2009 que reglamenta a la Ley 3920. En el artículo 2 se establece que, para el ingreso a instituciones de cuidado, se debe realizar una evaluación previa del equipo técnico multidisciplinario del establecimiento y la elaboración de un Legajo Único, el cual deberá contener:

- Diagnóstico médico y tratamientos: estado de salud, tratamientos anteriores y posteriores al ingreso, evolución, atención necesaria y demás indicaciones médicas pertinentes.

²⁵⁸ Cámara de Diputados de la Provincia de la Rioja, publicada en el Boletín Oficial el 6 de febrero de 2015.

²⁵⁹ Poder Legislativo de la Provincia de Misiones, publicada en el Boletín Oficial el 17 de enero de 2003.

- Historia socio-ambiental: principales características ambientales y sociales anteriores al ingreso y su evolución.
- Historia económica: deberán quedar asentados los ingresos pecuniarios, compras, ventas, donaciones, préstamos, etc.; en materia de seguridad social: medicina prepaga, obra social, jubilaciones, pensiones u otros beneficios previsionales y demás datos correspondientes movimientos en el patrimonio del residente o concurrente, desde su primer ingreso hasta el egreso definitivo, persiguiendo la finalidad de brindar a los mismos incolumidad patrimonial.

El director médico del establecimiento es el responsable de autorizar el ingreso, debiendo suscribir un informe debidamente fundado y en concordancia con las evaluaciones del equipo técnico; procederá solamente respecto de aquellas personas cuyas circunstancias biológicas, psicológicas, socio-ambientales o económicas justifiquen la medida, sin que sea necesario que éstas concurren para que se produzca el ingreso.

Además, el artículo 6 estipula categorías de geriátricos, teniendo en consideración a quienes están dirigidos sus servicios y el grado de capacidad de los residentes o concurrentes, de la siguiente forma: Categoría "A", para personas autodependientes; Categoría "B", para personas semidependientes; Categoría "C", para personas dependientes; y Categoría "D", cuando coexistan, como mínimo, dos de las categorías mencionadas anteriormente.

Cabe subrayar que la ley precisa que los establecimientos cuenten con condiciones adecuadas conforme al grado de las capacidades de los adultos mayores. La infraestructura debe estar organizada para favorecer la facilidad de orientación, los desplazamientos y garantizar las mejores condiciones de seguridad a los usuarios. En cuanto al personal se establece que sea multidisciplinario, conformado al menos por un médico, trabajador social, terapeuta ocupacional o docente en tecnología; nutricionista; psicólogo; kinesiólogo o fisioterapeuta; un enfermero por cada diez

adultos mayores autoválidos u ocho semidependientes o cinco dependientes; un cuidador, auxiliar o asistente en geriatría por cada cinco adultos mayores. Asimismo, se regula que el personal que presta servicios asistenciales sea capacitado en gerontología o geriatría, a través de cursos con reconocimiento oficial.

Respecto a los cuidados que se deben brindar se estipula que el tratamiento se realice en función de las necesidades médicas, mentales, funcionales, sociales de los adultos mayores usuarios con el consentimiento expreso del adulto mayor o de su tutor o curador legal si el mismo fuere incapaz²⁶⁰.

Por último, el Decreto 1126/2012 crea el Sistema Provincial de Información del Adulto Mayor. Este sistema tiene por objeto orientar sobre las políticas públicas existentes en beneficio de los adultos mayores, y al mismo tiempo, busca la recopilación de información pertinente para mejorar dichas políticas públicas²⁶¹.

En la provincia de Neuquén, se crea, la Ley 2743: Crea el Consejo Provincial de Adultos Mayores. Tiene como objetivo la promoción de acciones y programas sobre concientización respecto a la importancia de mejorar la condición social de los adultos mayores de 60 años, a través de la capacitación e inclusión de los actores involucrados en las estrategias y planes desarrollados en la Provincia. Cabe resaltar que se busca impulsar el desarrollo del asociacionismo y la participación de los adultos mayores en la comunidad²⁶². También se analizó la Ley 2961 Instituye el 15 de junio de cada año como el Día Provincial de la Toma de Conciencia del Abuso y Maltrato en la Vejez, como réplica del Día Mundial de la Toma de Conciencia del Abuso y Maltrato en la Vejez, establecido por las Naciones Unidas²⁶³.

²⁶⁰ Poder Legislativo de la Provincia de Misiones, publicado en el Boletín Oficial el 7 de abril de 2010.

²⁶¹ Poder Ejecutivo de la Provincia de Misiones, publicado en el Boletín Oficial el 10 de agosto de 2012.

²⁶² Poder Legislativo Provincial de Neuquén, publicado en el Boletín Oficial el 21 de enero de 2011. Esta Ley fue reglamentada por el Decreto 2394/2013 emitido por el Poder Legislativo Provincial de Neuquén, publicado en el Boletín Oficial el 23 de octubre de 2015.

²⁶³ Poder Legislativo Provincial de Neuquén, publicado en el Boletín Oficial el 23 de octubre de 2015.

En la provincia de Río Negro existe la Ley 3937 que crea el Sistema Integral de Protección de la Vejez (SIProVe). Este sistema fue creado para brindar protección, asistencia y contención social a las personas mayores de sesenta años que se encuentren en situación de indigencia o desamparo, que no cuenten con un sustento como, por ejemplo, la jubilación. No obstante, se establece que se pondrían incluir personas mayores de 55 años de acuerdo a la disponibilidad presupuestal²⁶⁴.

Además, se analizó la Ley 4946 que crea el Registro Voluntario de Centros de Adultos Mayores de Gestión Social (CAMGS). Esta norma dispone que las CAMGS –centros de día, asilos, hogares de ancianos, geriátricos públicos y privados– que se registren, cumpliendo los requisitos establecidos, reciben apoyo económico para sufragar los gastos de personal dedicado a la atención de adultos mayores²⁶⁵.

En cuanto al análisis de la Ley 5071 esta determina un marco normativo que garantice a los adultos mayores de 60 años el efectivo ejercicio y disfrute pleno de sus derechos humanos, reconocidos por la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales vigentes. Dicho marco enuncia, en el artículo 5, como principios rectores reconocidos por la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante Resolución 46/91, a saber: independencia, participación, autorrealización, dignidad, cuidados²⁶⁶.

Del mismo modo, en los artículos 6 a 14, se establecen como derechos fundamentales de las personas mayores, los siguientes:

- Derechos y Garantías. Todos los adultos mayores como sujetos de derecho, gozan de los derechos fundamentales y garantías constitucionales inherentes a su condición de personas. El Estado rionegrino propicia su

²⁶⁴ Poder Legislativo Provincial de Río Negro, publicado en el Boletín Oficial el 27 de enero de 2005. Modificada por Ley 4811 emitida por el Poder Legislativo Provincial de Río Negro, publicada en el Boletín Oficial el 20 de diciembre de 2012.

²⁶⁵ Poder Legislativo Provincial de Río Negro, publicada en el Boletín Oficial el 1 de mayo de 2014.

²⁶⁶ Poder Legislativo Provincial de Río Negro, publicada en el Boletín Oficial el 22 de octubre de 2015.

participación social, garantizando las oportunidades para su pleno desarrollo físico, psíquico, moral, espiritual y social, en condiciones de libertad, igualdad y dignidad.

- Derecho a la integración. Los adultos mayores tienen derecho a permanecer integrados en la sociedad, a participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que atañen directamente a su bienestar y compartir sus conocimientos y habilidades con generaciones más jóvenes.
- Derecho a la Prevención y Asistencia de la Discriminación, Abuso y Maltrato. El Estado Rionegrino brinda especial atención a las problemáticas de maltrato psicofísico y abuso de los adultos mayores en todas sus formas, mendicidad, explotación laboral, discapacidades psicomotrices sin cobertura asistencial. A los fines del artículo precedente la autoridad de aplicación u organismo que lo reemplace en coordinación con otros organismos del Estado promueve las acciones necesarias, en el marco de políticas de prevención y protección, a fin de asegurar la asistencia médica, psicológica, social y gratuita.
- Derecho a la seguridad social y al trabajo. En materia de seguridad social y trabajo, el adulto mayor tiene los siguientes derechos y garantías:
 - Percibir una jubilación o pensión tanto contributiva como no contributiva;
 - Integrar programas obligatorios de preparación para la jubilación brindados por sus empleadores;
 - Garantizar su capacitación en los ámbitos laborales;
 - No ser discriminado por razones de edad.
- Derecho a la salud. Los adultos mayores tienen derecho a acceder a servicios de salud gratuitos de calidad y a recibir atención digna, integral y preferencial en los servicios de salud, ya sean públicos o privados en cualquier establecimiento sanitario o en su domicilio. Se procura dar atención especial a las enfermedades propias de su condición de adulto mayor o a aquéllas que hubieran adquirido en otra etapa de su vida y lo hagan vulnerable. Se garantiza:

- El acceso a los medicamentos, prótesis, incluidas las odontológicas, órtesis, ayudas técnicas y otros elementos necesarios para el mantenimiento y mejora de la salud y la calidad de vida;
- Los servicios de apoyo en domicilio;
- El acceso a un Sistema Progresivo de Cuidados que incluye el apoyo domiciliario, los centros de día y las residencias de larga estadía, según la necesidad del adulto mayor. Asimismo, se debe propiciar la incorporación de recursos humanos que proporcionen atención especializada en geriatría y gerontología en todos los niveles de salud, particularmente en la atención primaria de la salud.
- Derecho a la educación. El Estado rionegrino garantiza el acceso a la educación en cualquiera de sus niveles, asegurando la prestación del servicio educativo gratuito, destinado a todas las personas adultas mayores, sin discriminación de naturaleza alguna, generando los servicios especiales necesarios y la atención profesional adecuada.
- Derecho a la vivienda.
 - Promover la construcción de viviendas protegidas, el mejoramiento integral de las viviendas en donde residan adultos mayores, atendiendo a su adaptación y posibilidades de accesibilidad, como así también mini residencias para adultos mayores, en el marco de los programas de vivienda, mejoramiento de vivienda y equipamiento, implementados desde el Gobierno Nacional, provincial y municipal que sean fiscalizadas por los dispositivos municipales y provinciales existentes.
 - Promover, bajo la modalidad de vivienda tutelada, un lugar de residencia y un grupo primario de contención a los adultos mayores que carezcan del mismo y que no dispongan de ingresos propios.
- Derecho a la recreación. El Estado provincial debe generar:
 - Fomentar acciones de recreación, esparcimiento turismo social.
 - Promover la construcción de espacios para el esparcimiento, recreación y contención de adultos mayores, en el marco de los programas de

equipamiento comunitario, implementados desde el Gobierno Nacional, provincial y municipal.

- Relativo al transporte público. El Estado provincial debe:
 - Propiciar descuentos en el transporte público de pasajeros de corta, mediana y larga distancia dentro del territorio provincial para los adultos mayores.
 - Propiciar la continua adaptación de los medios de transporte para su accesibilidad universal.

Asimismo, regula el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y protección integral de las personas en su vejez, y establece la creación de un consejo provincial de adultos mayores que contribuya a promocionar sus derechos y asesorar a los órganos gubernamentales en su actuación respecto a este grupo poblacional.

La ley 5257/2017 incorpora la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores en su derecho local. Lo que puede considerarse como una reafirmación del reconocimiento de derechos específicos para los adultos mayores²⁶⁷.

Por último, se analizó la Ley 5299, que instituye el 15 de junio de cada año como el Día Mundial de toma de Conciencia del Abuso y Maltrato en la Vejez, conforme a la Resolución 66/127 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este tipo de normas impulsan la concientización de la sociedad respecto de la importancia de erradicar estereotipos y proteger a la vejez²⁶⁸.

En cuanto a la provincia de Salta se analizó la Ley 7006 que crea el Consejo Provincial de los Mayores como órgano consultivo de todo plan y/o programa integral que aborde los problemas de los adultos mayores con el objetivo de promover la reflexión, información, concertación y estudio científico, técnico de los

²⁶⁷ Poder Legislativo Provincial de Río Negro, publicada en el Boletín Oficial el 28 de diciembre de 2017.

²⁶⁸ Poder Legislativo Provincial de Río Negro, publicada en el Boletín Oficial el 19 de julio de 2018.

aspectos biopsicosociales relacionados con el tema del envejecimiento. Asimismo, regula el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y protección integral de las personas en su vejez²⁶⁹.

En la provincia de San Juan se analizó la *Ley 1687-S*²⁷⁰. Esta norma regula el abordaje preventivo, el tratamiento y la protección social del adulto mayor de 60 años víctima de maltrato. Sus principios rectores se ajustan a la Constitución Nacional y a la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; por lo que se reconoce, en el artículo 4, los derechos a: vida digna; atención preferencial y diferenciada; acceso a la justicia; debido proceso; no revictimización.

La ley es bastante completa ya que, además, define las distintas formas de violencia que los adultos mayores pueden sufrir a fin de que se sancione a quien ocasione la violencia y se repare el daño. Así, el artículo 5 señala que “se entiende por maltrato a toda forma de violencia, por acción u omisión, cometida contra un adulto mayor que le ocasione un daño a su integridad física, psíquica y moral y que atente contra su bienestar general, derechos y libertades fundamentales.” Los tipos de maltrato son regulados en el artículo 6 de la siguiente forma:

- físico: lesión o daño que ocasione desfiguramiento o incapacidad, temporal o permanente, de cualquier parte o función del cuerpo, sea ésta visible o no;
- psicológico: agresión continua y sistemática a la estabilidad emocional que implica deshonor, descrédito o vulneración de la autoestima personal a través de amenazas, agresión verbal, manipulación, restricción de la toma de decisiones sobre su propia vida y sometimiento a presenciar ofensas o abusos contra otras personas, animales u objetos apreciados por la víctima;

²⁶⁹ Poder Legislativo de la Provincia de Salta, publicada en el Boletín Oficial el 17 de noviembre de 2017.

²⁷⁰ Poder Legislativo de la Provincia de San Juan, publicada en el Boletín Oficial el 22 de enero de 2018.

- sexual: relación sexual sin consentimiento, empleando fuerza, amenaza o engaño;
- económico: uso ilegal o inadecuado de los bienes patrimoniales de un adulto mayor que implique un perjuicio para éste y un beneficio para otra persona;
- institucional: legislación, procedimiento administrativo, prácticas organizacionales por acción u omisión consumadas por instituciones públicas o privadas que impliquen: arbitrariedad, negligencia, detrimento de la salud física o emocional, de la seguridad y del bienestar del adulto mayor, o lesionen sus derechos;
- simbólico: asimetría de poder manifestada en prácticas discriminatorias y estereotipadas construidas en función de la edad que tienden a anular o restringir el ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales del adulto mayor;
- negligencia: es el incumplimiento, voluntario o involuntario, de las funciones propias del cuidador que obstruye al adulto mayor la satisfacción de sus necesidades básicas tales como: higiene, vestido, administración de medicamentos, cuidados médicos, o impide evitar daño físico, angustia o daño mental;
- Auto-negligencia: comportamiento de un adulto mayor que amenaza su salud, integridad física y seguridad;
- farmacológico: utilización inadecuada o desproporcionada de fármacos para la sedación o contención del adulto mayor. Se incluye también la negación de un medicamento necesario;
- abandono: falta de acción, deliberada o no, para atender de manera integral las necesidades de una persona mayor que ponga en peligro su vida o su integridad física, psíquica o moral;
- hostigamiento: acoso mediante acciones o ataques continuados con la intención de agobiar o presionar a un adulto mayor.

Conforme se puede apreciar la tipología de maltratos es bastante amplia y busca brindar una protección integral del adulto mayor. No sólo se han considerado los actos de maltrato de terceras personas, sino también los propios del adulto mayor causados por el deterioro de su salud. Cabe resaltar también que se incluyen como conductas de maltrato a los actos de discriminación por razones de edad y la falta de cuidados específicos (negligencia, abandono, farmacológico) en función de las necesidades propias de los ancianos.

Se puede afirmar que la ley muestra un enfoque integral de derechos humanos al regular, en el artículo 9, de forma específica acciones preventivas para minimizar el maltrato a adultos mayores, las que incluyen:

- divulgación de temas relacionados con la vejez, a través de medios de comunicación y redes sociales, para promover una imagen positiva del adulto mayor y eliminar estereotipos y mitos discriminatorios que puedan suscitar malos tratos;
- empoderamiento de adultos mayores a través de cursos y espacios de encuentro cuya finalidad sea reforzar su autoestima, hacerles conocer sus derechos, promover sus potencialidades, reforzar o crear lazos y redes y constituirlos en partícipes principales en la toma de decisiones respecto de su persona;
- desarrollo de talleres sobre nuevas tecnologías a fin de remover obstáculos que impidan la libre administración de sus ingresos y favorecer el acceso a la comunicación en redes sociales y teléfonos móviles;
- promoción de actividades que contribuyan a desarrollar una vejez saludable a través de la expresión artística, encuentros intergeneracionales, deportivos, etc.;
- corroboración del cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, a través de inspecciones periódicas realizadas junto a otros organismos involucrados en la temática del adulto mayor sobre residencias geriátricas de internación permanente públicas o privadas, residencias de día o cualquier otra

modalidad que en el futuro surgiera. La periodicidad de las inspecciones será determinada por la autoridad de aplicación;

- diseño programático y capacitación dirigida a todo el personal de instituciones públicas y privadas sobre la temática del maltrato a adultos mayores, a fin de brindarles un trato digno.

En la provincia de San Luis se identificó la Ley I-0016-2004²⁷¹. El objetivo de la ley es que el accionar del Estado se centre en la promoción e integración activa de los adultos mayores en la familia y la comunidad, asegurándoles una vejez de bienestar y tranquilidad mediante la inclusión, una subsistencia adecuada, vivienda digna, atención médica integral, asistencia social, recreativa y jurídica. En este contexto, el artículo 2 precisa que las autoridades deben realizar las siguientes acciones:

- Integración activa del adulto mayor en la familia: Mediante la proyección y ejecución de programas de tratamiento en el medio con el propósito de evitar el desarraigo del adulto mayor y su desvinculación con el núcleo familiar.
- Vivienda: Establecer como condición favorable para la obtención de vivienda a través de planes oficiales, la presencia de uno o más adultos mayores a cargo.
- Atención médica integral: Prestar a los adultos mayores enfermos, en la medida que ellos y su familia no puedan hacerlo, la atención médica-integral que necesitan.
- Atención recreativa: Propiciar planes de turismo dentro y fuera de la Provincia destinados a la tercera edad, coordinando con organismos nacionales, provinciales, municipales y privados cuando fuera necesario.
- Inclusión: Propiciar y promover la inclusión social y laboral de los adultos mayores a los fines de laborterapia, capacitación y aprovechamiento de su experiencia

²⁷¹ Poder Legislativo de la Provincia de San Luis, publicada en el Boletín Oficial el 28 de abril de 2004.

En cuanto al análisis de la Ley IV-0871. Esta norma implementa el Sistema de Familia Solidaria como una herramienta de protección integral de niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores en situación de vulnerabilidad y riesgo social. El sistema de familias solidarias está dirigido a solucionar los problemas relacionados con los jóvenes y adultos mayores abandonados. Se busca un entorno que pueda darles la atención debida, no solo a nivel físico o económico, sino además psicológico, pues se trata de ofrecer calidad de vida a la persona en situación de abandono para que tenga oportunidad de reintegrarse a la sociedad²⁷².

En la provincia de Santa Fe se analizó el Decreto 3691/2012. Este decreto crea el Consejo de Adultos Mayores con el objetivo de que aplique y haga seguimiento de las políticas sociales referidas a los adultos mayores. Se busca mantener activo al adulto mayor, por medio de programas y políticas públicas que motiven su interés en reactivar su participación social y aumentar su percepción de lo importante que son para la sociedad²⁷³.

En la provincia de Santiago del Estero se detectó la Resolución 1996-2010: que implementa el Reglamento Del Consejo Provincial de Adultos Mayores; a través de esta resolución se concentra el trabajo conjunto de todos los sectores comprometidos con la problemática de la tercera edad con el objetivo de promover de políticas públicas en su beneficio. En el artículo I se enuncian las actividades que se deben desarrollar en beneficio de los adultos mayores, entre las principales se pueden resumir las siguientes:

- diseño de políticas sociales específicas para sus necesidades;
- impulsar bancos de datos sobre instituciones, recursos, programas, servicios, legislación, investigación y estudios sobre la ancianidad;

²⁷² Poder Legislativo de la Provincia de San Luis, publicada en el Boletín Oficial el 4 de diciembre de 2013.

²⁷³ Poder Ejecutivo Provincial de Santa Fe, publicado en el Boletín Oficial el 19 de diciembre de 2012.

- promover la capacitación de los funcionarios dedicados a la formulación de programas y a la atención directa de este grupo social;
- actualización de la situación de los adultos mayores en la región;
- promover el desarrollo de campañas de sensibilización de la comunidad sobre el envejecimiento, las potencialidades y la problemática de la vejez.
- evaluar los resultados logrados en la aplicación de las políticas y las acciones propuestas.
- promover las relaciones intergeneracionales.
- fomentar el desarrollo de sistemas de calidad en las organizaciones, servicios y productos relacionados con la temática de los mayores.
- promover el desarrollo del asociacionismo y la participación de las personas mayores en la comunidad²⁷⁴.

En Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur se identificó la Ley 1128 en la ley crea el Régimen para el cuidado de adultos mayores y personas que, por razones biológicas, psicológicas, físicas y/o sociales, no puedan realizar por sí solas tareas de la vida cotidiana o requieran apoyarse en personal capacitado para realizarlas. El objetivo principal es contar con un órgano que pueda brindar atención especial y personalizada a todos los adultos mayores que la requieran y que la soliciten²⁷⁵.

También se analizó la Ley 535²⁷⁶ que determina la protección integral, la promoción y la participación e integración activa de las personas de la tercera edad en la familia y en la sociedad fueguina, reiterando la protección establecida en el artículo 21 de la Constitución Provincial. Este artículo establece obligaciones para la familia: “atenderán la protección de los ancianos y su integración social y cultural, tendiendo a que desarrollen tareas de creación libre, de realización personal y de servicios a la comunidad.”; así como para el Estado provincial: “en caso de desamparo

²⁷⁴ Ministerio de Salud y Desarrollo Social, publicado en el Boletín Oficial el 17 de junio de 2010.

²⁷⁵ Poder Legislativo Provincial, publicada en el Boletín Oficial el 2 de enero de 2017.

²⁷⁶ Poder Legislativo Provincial, publicada en el Boletín Oficial el 2 de enero de 2002.

corresponderá al Estado Provincial proveer dicha protección, sin perjuicio de la obligación de subrogarse en el ejercicio de las acciones para demandar los aportes correspondientes a los familiares obligados.”

Los beneficios son otorgados a las personas consideradas como ancianas o persona de la tercera edad que sean mayores de 65 años sin distinción de sexo o nacionalidad. No obstante, para el caso de los ancianos de nacionalidad extranjera se exige tener su situación migratoria regularizada. Cabe resaltar que la norma contiene una disposición para disminuir el rango de edad de 65 años a una edad menor, siempre y cuando se cuente con evaluaciones y dictámenes legales emanados de la autoridad pertinente que indiquen la necesidad de protección a causa de los alcances del proceso biológico de envejecimiento en los casos particulares que se presenten.

Además, la ley contempla la definición de “anciano carenciado” como razón especial para brindar protección a toda persona mayor de 65 años, sin distinción de sexo o nacionalidad, que no pueda autoabastecerse ni procurarse vivienda sin parientes obligados en condiciones de proporcionárselos o que, teniéndolos, no se hagan cargo del mismo, sin perjuicio de las acciones que contra éstos pueda tomar el Estado provincial por ignorar el abandono y carencia de un familiar de la tercera edad. Se considera que esta norma es importante porque en el artículo 4 consagra derechos específicos para la ancianidad:

- La atención de la salud física y psíquica;
- La permanencia en la familia;
- La adecuada nutrición;
- La vestimenta digna;
- La vivienda digna;
- El esparcimiento;
- La participación e integración en la sociedad;
- El acceso a la educación formal y no formal;

- El acceso al trabajo terapéutico;
- El reconocimiento a su experiencia y a su labor;
- La previsión social;
- La no discriminación.

Por último, se analizó el Decreto 1121/1981 por medio de esta norma se crea el reglamento de asistencia a la ancianidad e invalidez para otorgar subsidios a los adultos mayores de 65 años que no tengan parientes que estén obligados a otorgarles alimentos o ayuda²⁷⁷.

Finalizamos con la provincia de Tucumán cuya Ley 7051²⁷⁸ crea el Programa denominado “Salud para la Tercera Edad” con la finalidad de dar cobertura médica y asistencial a los beneficiarios que perciben pensión a la vejez.

4.3 Análisis de la normativa argentina

Conforme se ha expresado, Argentina perdió el reconocimiento constitucional del derecho a la ancianidad. Lo que, significa un retroceso no solo jurídico, sino también social. Pese a ello, la disposición contenida en el inciso 23 del artículo 75 de la actual constitución que enuncia la garantía de proteger derechos humanos en particular a los ancianos, entre otros, permite afirmar el reconocimiento de la ancianidad como categoría de grupo vulnerable, lo que impulsa a que dicho reconocimiento se irradie en todo el sistema jurídico argentino.

Además, gracias a la ratificación de la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores se logró que los estándares internacionales de protección de los derechos de los adultos mayores ingresen al ordenamiento jurídico nacional. Por esta razón, se aprecia que tanto a

²⁷⁷ Poder Ejecutivo de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, publicada en el Boletín Oficial el 5 de octubre de 1981.

²⁷⁸ Poder Ejecutivo de la Provincia de Tucumán, publicada en el Boletín Oficial el 7 de agosto del 2000.

nivel nacional como provincial se ha incluido el reconocimiento de derechos concretos y se ha legislado de manera que se pueda brindar protección específica para los adultos mayores.

Con base en lo anterior se sostiene que la normativa nacional mexicana debe incorporar y sistematizar los siguientes ejes:

- a) Reconocimiento de la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores y reconocimiento de derechos específicos. Diversas legislaciones reconocen la importancia de la ratificación de este tratado y enfatizan que sus programas y políticas públicas sean acordes a sus estándares de protección. Asimismo, es importante destacar que, pese a que la Constitución argentina vigente no reconoce derechos específicos a los adultos mayores, muchas de las leyes provinciales han reconocido derechos para este grupo vulnerable.
- b) El rango de edad. La mayoría de las legislaciones consideran como adultos mayores a las personas a partir de los 60 años, no obstante, el reconocimiento varía entre las edades de 60 y 70 años. Es importante resaltar que algunas leyes disponen la posibilidad de considerar dentro de la protección por ancianidad a personas menores de 60 años por causa de abandono, falta de recursos o deterioro propio del envejecimiento.
- c) Violencia y abuso. Algunas provincias cuentan con referencias normativas específicas sobre la prohibición de violencia contra los adultos mayores, teniendo en cuenta no solamente los actos de maltrato sino también el abandono y la falta de asistencia de parte de la familia. Cabe resaltar que se considera, además, la violencia institucional que se refiere a la falta de asistencia de parte de las instituciones estatales, así como la negligencia en el tratamiento médico que se les debe brindar.
- d) Programas o políticas sociales o de asistencia. En este caso se puede afirmar que la totalidad de legislaciones han implementado programas o políticas públicas dirigidas a brindar protección a los adultos mayores de diferente

manera, a través del establecimiento de bases de datos que registren su problemática; habilitación de líneas telefónicas para denuncias o para solicitud de asistencia; creación del defensor del adulto mayor para velar por su bienestar integral; creación de organismos que supervisen las instalaciones que brindan atención ambulatoria o residencial a los adultos mayores; establecimiento de estándares de infraestructura para las instituciones y geriátricos y para el personal que atiende directamente a este grupo social.

- e) Enfoque de envejecimiento activo. La mayoría de las legislaciones considera normativamente que los programas o políticas públicas deben darse de tal manera que se promueva el envejecimiento activo del adulto mayor, lo que implica que mantenga su capacidad de decisión sobre su vida o su tratamiento y que se promueva su integración en la sociedad.
- f) Sensibilización social y capacitación en geriatría para el personal que atiende directamente a adultos mayores. La mayoría de legislaciones dispone y resalta la importancia de realizar campañas de sensibilización a la comunidad a fin de que se destierren los estereotipos relacionados con la vejez, se concientice sobre la importancia de brindar protección a este grupo social, así como su integración en la sociedad. Del mismo modo, en todo lo relacionado a instituciones que atiendan adultos mayores se enfatiza la necesidad de que el personal sea multidisciplinario que reciba capacitación en gerontología para que pueda brindar una atención adecuada a las necesidades propias de la ancianidad.
- g) Atención específica acorde a las necesidades de la ancianidad. A nivel país existen programas nacionales dirigidos a fomentar un envejecimiento activo, tal es el caso de la atención domiciliaria subsidiada por el Estado²⁷⁹, donde las familias que tienen miembros adultos mayores pueden contactar en línea a personas inscritas como cuidadores domiciliarios, capacitados por el Estado, para que apoyen en la asistencia y cuidado de éstos, en tareas

²⁷⁹ Este es el sitio web oficial donde las personas se pueden registrar como cuidadores domiciliarios y además donde se puede contactar a cuidadores domiciliarios <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/registrocuidadores> Última consulta: 30/10/2021.

diversas como alimentación, cuidado personal e higiene, compañía, actividades recreativas, entre otras. Este es un programa nacional que promueve la permanencia de los adultos mayores en sus hogares y proporciona asistencia sencilla a las familias que tienen adultos mayores.

Además, es necesario destacar que en las legislaciones se hace énfasis a la atención primordial de los adultos mayores en situación de mayor vulnerabilidad, ya sea que vivan solo o con sus familias –adultos carenciados– debido a falta de recursos o de facultades que les permitan tener una vida digna. En concreto, se puede afirmar que el sistema jurídico argentino ha desarrollado normativa y programas sociales que reconocen su problemática particular, lo que ha resultado en que se adopte un enfoque de envejecimiento activo y de protección dirigida a atender las necesidades específicas que conlleva envejecer.

CONCLUSIONES

Esta investigación enfatiza la importancia de cambiar la percepción del envejecimiento de las personas adultas mayores a fin de erradicar la discriminación, lograr su inclusión social y alentar su participación como agentes activos en la sociedad.

Se destaca que no es suficiente para cambiar la situación de desventaja en la que vive un alto porcentaje de personas adultas mayores, el reconocimiento formal de la igualdad de derechos como se establece en los actuales instrumentos internacionales de derechos humanos incorporados en las legislaciones nacionales, a causa de los estereotipos sociales que impiden su realización y aplicación práctica en la realidad. Esto se aprecia en algunos países que han adoptado normas para promover la participación de las personas adultas mayores en la sociedad, pese a ello, son insuficientes para dar respuesta a sus necesidades especiales.

Es necesario que los Estados adopten medidas para determinar la problemática existente respecto a su población de edad. Así se podrán diseñar políticas y programas públicos que den respuesta a las necesidades concretas. Se resalta la importancia de crear disposiciones presupuestarias que beneficien a este grupo vulnerable, y en caso de recursos insuficientes se promueva la cooperación internacional para financiar programas que garanticen la protección efectiva de los derechos de las personas adultas mayores.

Se determinó que a nivel universal en los instrumentos internacionales de derechos humanos existe una protección general y limitada a los derechos de las personas adultas mayores, conformada por normas dispersas y fragmentadas que no contienen disposiciones específicas sobre este grupo social. En consecuencia, este vacío y olvido normativo trata de ser cubierto gracias a la interpretación activa y progresiva de algunos órganos encargados de la supervisión de tratados como el Consejo de Derechos Humanos y el Comité DESC.

Se demuestra que la dispersión normativa persiste y genera dificultades, tales como que los Estados Partes no tengan claras las obligaciones específicas de protección para los adultos mayores. En concreto, se afirma que el marco jurídico internacional de protección de los derechos humanos no es suficiente para garantizar que las personas adultas mayores disfruten plenamente de sus derechos.

En el año 2011, México realizó una importante reforma al artículo 1 constitucional respecto a la protección de los derechos humanos a nivel interno. Esta reforma determinó como fuente de protección de los derechos humanos a la Constitución y a los tratados internacionales que contienen normas de protección de estos derechos. Del mismo modo, se reconoció como principios básicos del sistema de protección de derechos, a la dignidad humana y al principio pro persona. Ambos garantizan la aplicación de la norma más favorable y la garantía de igualdad. El último párrafo de este artículo incluye la cláusula que prohíbe la discriminación por diversas causas, entre las cuales cabe resaltar la prohibición de discriminación por razón de la edad. Gracias a esta reforma se integran en el derecho interno las normas internacionales de protección de derechos humanos en las que México ya sea parte y todas aquellas que el Estado ratifique en el futuro.

No existe a nivel universal un tratado internacional específico que proteja los derechos y las necesidades propias y características que conlleva el envejecimiento. Existen diferentes documentos internacionales sobre los derechos de las personas mayores, no obstante, muchos de ellos son declaraciones o principios que son tomados como *soft law*, lo que puede dificultar su aplicación a nivel interno, debido a que la Constitución mexicana hace referencia a tratados sobre derechos humanos. Esta terminología puede impedir que, incluso vía artículo 1, se apliquen las declaraciones sobre los derechos de las personas mayores, aunque sean más favorables que las normas internas.

Al respecto, el único tratado que protege los derechos asociados al envejecimiento es regional, se trata de la Convención Interamericana sobre la Protección de los

Derechos Humanos de las Personas Mayores, tratado en el que México aún no es Estado parte. En este sentido, la protección de este grupo poblacional a nivel nacional se beneficia solamente de diversos derechos reconocidos en los tratados de derechos humanos de los que el Estado es parte, de forma general, aunque no se haga referencia a las condiciones de vulnerabilidad propias del envejecimiento humano.

Los derechos reconocidos que pueden beneficiar a los adultos mayores a nivel nacional, provienen de los siguientes tratados internacionales ratificados por México: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), reconoce varios derechos específicos relevantes para las personas adultas mayores, tales como, el derecho al disfrute del más alto estándar de salud física y mental (artículo 12), derecho a la seguridad social (artículo 9), derecho a un nivel de vida adecuado, incluidos alimentos, vestimenta y vivienda (artículo 11), derecho al trabajo (artículos 6 y 7) y derecho a la educación (artículo 13). La Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW), incluye una referencia a la edad en relación con la eliminación de la discriminación contra la mujer en el disfrute del derecho a la seguridad social (artículo 11.1.e). La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, incluye referencias a personas mayores sobre salud (artículo 25), nivel de vida adecuado y protección social (artículo 28); referencias adicionales sobre acceso a la justicia por razones de edad (artículo 13), y medidas de protección sensibles a la edad (artículo 16).

Gracias a la reforma constitucional de 2011 son aplicables a nivel interno las interpretaciones realizadas por los órganos creados por los tratados del sistema universal de protección. Así se debe tener en cuenta la interpretación realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la observación general No. 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, que determina de forma detallada las obligaciones específicas de los Estados partes en el Pacto, tales como, igualdad de derechos para hombres y

mujeres (artículo 3); derecho al trabajo (artículos 6, 7 y 8); derecho a la seguridad social (artículo 9); derecho de protección de la familia (artículo 10); derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11); derecho a la salud física y mental (artículo 12); derecho a la educación y la cultura (artículo 13). En la observación general No. 19 sobre el derecho a la seguridad social (artículo 9), el Comité incluye un análisis sobre la vejez, y en la observación general No. 20, sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2 del PIDESC), se hace referencia a que la edad no puede ser motivo de discriminación. En el mismo sentido, el Comité creado por la CEDAW elaboró en 2009 una nota conceptual sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos. En 2010 adoptó la Recomendación general N° 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, tales como, prohibición de discriminación debido a estereotipos en razón de la edad; prohibición de la violencia; participación en la vida pública; educación; salud; trabajo y prestaciones en materia de pensiones; empoderamiento económico.

La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores resalta la importancia de la difusión y conocimiento de sus derechos con el objetivo de que se respete y reconozca su dignidad. Asimismo, es importante destacar que la ley regula diversos tipos de violencia que engloban actos de discriminación (violencia psicológica) y conductas de abandono (violencia patrimonial y económica), actos de uso de la fuerza (violencia física y sexual) que pueden ser realizadas por la familia o por quien sea responsable del cuidado de la persona adulta mayor; es decir, pueden incurrir en estas conductas las instituciones públicas o privadas donde resida la persona adulta mayor. La ley enuncia una garantía social ya que cualquier persona que tenga conocimiento que una persona adulta mayor es objeto de actos de violencia que menoscabe sus derechos puede denunciar ante las autoridades competentes a fin de que se determinen las sanciones correspondientes; por lo que, todos somos garantes de los derechos de las personas adultas mayores.

Aunque la Constitución no reconoce derechos específicos para el envejecimiento, se considera un avance la inclusión del derecho a no ser discriminado en razón de la edad. Este reconocimiento abre la puerta a una garantía que directamente beneficia a las personas adultas mayores, no obstante, para que se beneficien de una protección realmente efectiva, se afirma la importancia de su reconocimiento constitucional como un grupo vulnerable con necesidades y carencias concretas diferentes al de las otras etapas de la vida humana, y en razón de ello, deben disfrutar de derechos específicos acordes a su condición y de una protección especial, transversal e interseccional, que debe irradiar desde la esfera jurídica a la social, a través de políticas y programas públicos enfocados en los requerimientos concretos de este grupo poblacional como grupo vulnerable.

Con base en lo anterior, se sostiene que la normativa nacional mexicana debe incorporar y sistematizar los siguientes ejes:

- a) Reconocimiento de la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores y reconocimiento de derechos específicos. Diversas legislaciones reconocen la importancia de la ratificación de este tratado y enfatizan que sus programas y políticas públicas sean acordes a sus estándares de protección. Asimismo, es importante destacar que, pese a que la Constitución argentina vigente no reconoce derechos específicos a los adultos mayores, muchas de las leyes provinciales han reconocido derechos para este grupo vulnerable.
- b) El rango de edad. La mayoría de las legislaciones consideran como adultos mayores a las personas a partir de los 60 años, no obstante, el reconocimiento varía entre las edades de 60 y 70 años. Es importante resaltar que algunas leyes disponen la posibilidad de considerar dentro de la protección por ancianidad a personas menores de 60 años por causa de abandono, falta de recursos o deterioro propio del envejecimiento.
- c) Violencia y abuso. Algunas provincias cuentan con referencias normativas específicas sobre la prohibición de violencia contra los adultos

mayores, teniendo en cuenta no solamente los actos de maltrato sino también el abandono y la falta de asistencia de parte de la familia. Cabe resaltar que se considera, además, la violencia institucional que se refiere a la falta de asistencia de parte de las instituciones estatales, así como la negligencia en el tratamiento médico que se les debe brindar.

d) Programas o políticas sociales o de asistencia. En este caso se puede afirmar que la totalidad de legislaciones han implementado programas o políticas públicas dirigidas a brindar protección a los adultos mayores de diferente manera, a través del establecimiento de bases de datos que registren su problemática; habilitación de líneas telefónicas para denuncias o para solicitud de asistencia; creación del defensor del adulto mayor para velar por su bienestar integral; creación de organismos que supervisen las instalaciones que brindan atención ambulatoria o residencial a los adultos mayores; establecimiento de estándares de infraestructura para las instituciones y geriátricos y para el personal que atiende directamente a este grupo social.

e) Enfoque de envejecimiento activo. La mayoría de las legislaciones considera normativamente que los programas o políticas públicas deben darse de tal manera que se promueva el envejecimiento activo del adulto mayor, lo que implica que mantenga su capacidad de decisión sobre su vida o su tratamiento y que se promueva su integración en la sociedad.

f) Sensibilización social y capacitación en geriatría para el personal que atiende directamente a adultos mayores. La mayoría de legislaciones dispone y resalta la importancia de realizar campañas de sensibilización a la comunidad a fin de que se destierren los estereotipos relacionados con la vejez, se concientice sobre la importancia de brindar protección a este grupo social, así como su integración en la sociedad. Del mismo modo, en todo lo relacionado a instituciones que atiendan adultos mayores se enfatiza la necesidad de que el personal sea multidisciplinario que reciba capacitación en gerontología para que pueda brindar una atención adecuada a las necesidades propias de la ancianidad.

g) Atención específica acorde a las necesidades de la ancianidad. A nivel país existen programas nacionales dirigidos a fomentar un envejecimiento activo, tal es el caso de la atención domiciliaria subsidiada por el Estado , donde las familias que tienen miembros adultos mayores pueden contactar en línea a personas inscritas como cuidadores domiciliarios, capacitados por el Estado, para que apoyen en la asistencia y cuidado de éstos, en tareas diversas como alimentación, cuidado personal e higiene, compañía, actividades recreativas, entre otras. Este es un programa nacional que promueve la permanencia de los adultos mayores en sus hogares y proporciona asistencia sencilla a las familias que tienen adultos mayores.

PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Con la finalidad de que se proteja de forma efectiva los derechos de las personas adultas mayores, la propuesta de esta investigación es que se los reconozca como grupo vulnerable con necesidades específicas que requieren la constitucionalización de derechos concretos desde la perspectiva del envejecimiento activo como principio rector.

En este sentido, así como en su momento, se reconoció a las mujeres y a los niños, niñas y adolescentes como grupos vulnerables, con un ordenamiento jurídico concreto, con principios propios que han creado ramas del derecho dirigidas a su protección, esta investigación defiende que se debe crear una especialidad denominada derecho a la ancianidad dirigido a proteger a las personas adultas mayores como sujetos de derecho, y no como objetos de derecho, es decir que, el enfoque de la protección debe ir más allá de una protección asistencialista para ser una protección de derechos humanos basados en el reconocimiento de su dignidad y de su derecho a un envejecimiento activo, lo que implica, la creación de normas y políticas públicas que amparen su plena integración en una sociedad que se enfoque en ser intergeneracional.

FUENTES CONSULTADAS

- Achaerandio Zuazo, Luis, *Iniciación a la práctica de investigación*, Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Guatemala, 2010.
- Albert Gómez, María José, *La investigación educativa. Claves teóricas*, Mc Graw Hill, México, 2007.
- Álvarez Ledesma, Mario, “Apuntes filosófico-jurídicos al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en Fernández Fernández, Vicente et al. (coor.), *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2017.
- Álvarez Ledesma, Mario Ignacio, *Introducción al Derecho*, Mc Graw Hill, México 2015.
- Arango Rivadeneira, Rodolfo, “Derechos sociales”, en Fabra Zamora, Jorge Luis (ed.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, volumen 2, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015.
- Baldenero Arredondo, “Reforma el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, año XXIII, Número 5452-V, México, 2020.
- Bellina Yrigoyen, Jorge, *La economía política de los fondos de pensiones*, UCEL Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, Argentina, 2004.
- Bidart Campos, Germán, *Teoría general de los derechos humanos*, Astrea, Buenos Aires, 1989.
- Botero Bernal, Andrés, “Sobre el uso de la bibliografía en la investigación jurídica” en Revista Pensamiento Jurídico, Número 43, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 2016.
- Cançado Trindade, Antonio, “La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales” en *Estudios básicos de derechos humanos I*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1994.
- Carbonell, Miguel, “Derechos humanos en la Constitución mexicana” en Ferrer MacGregor Poisot, Eduardo (coor), *Derechos humanos en la Constitución:*

- comentarios de jurisprudencia constitucional e internacional*, tomo I, SCJN, UNAM, Konrad Adenauer Stiftung, México, 2013.
- Dabove, María Isolina, *Derecho a la Vejez*, Astrea, Buenos Aires, 2018.
- Dabove, María Isolina, “Derechos humanos de las personas mayores en la nueva Convención Americana y sus implicancias bioéticas” en *Revista Latinoamericana de Bioética*, 16(1), Editorial Neogranadina, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia, 2016.
- Dabove, María Isolina, “Derechos, libertades e igualdad en la vejez: un nuevo desafío de las acciones positivas”, en Basterra, Marcela (dir.), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, edición comentada, Jusbaire, Buenos Aires, 2016.
- Dabove, María Isolina, “Los derechos humanos en el derecho de la vejez, significado y alcance de la Convención Americana” en *Revista electrónica Cartapacio de Derecho*, vol 28, Facultad de Derecho, UNICEN, Buenos Aires, 2015.
- Dabove, María Isolina y Prunotto Laborde, Alfonso (dirs.), *Derecho de la Ancianidad: Perspectiva interdisciplinaria*, Juris, Rosario, 2006.
- Dabove, María Isolina, *Los derechos de los ancianos*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2005.
- Dabove, María Isolina. Krasnow, Adriana, “Los abuelos y la adopción” en *Revista Bioética y Bioderecho*, Nº 7, FIJ, Rosario, 2003.
- Dabove, María Isolina, *Los derechos de los ancianos*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2002.
- Dabove, María Isolina, “Consentimiento informado y Derecho de la ancianidad: investigación, tratamientos terapéuticos en Geriátricos”, en Mackinson, Gladys J. Sorokin, Patricia, *Bioética: entre utopías y desarraigos, Libro homenaje a la profesora Dra. Gladys J. Mackinson*, AD HOC, Buenos Aires, 2002.
- Dabove, María Isolina, “Perspectiva jurídica de la eutanasia” en *Revista jurídica Zeus*, Nº 6990-1-2, T. 89, Rosario, 2002.

- Dabove, María Isolina “Derecho de la Ancianidad y Bioética en las instituciones geriátricas”, *Libro Homenaje a Dalmacio Vélez Sarsfield*, tomo III, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba, 2000.
- Dabove, María Isolina, “Los derechos de los ancianos. Apuntes para la construcción de su autonomía formal” en *Libro de Ponencias de las VI Jornadas Argentinas y Latinoamericanas de Bioética*, La Plata, 5 - 7 de noviembre de 2000.
- Dabove, María Isolina, “Razones iusfilosóficas para la construcción de un Derecho de la Ancianidad” en *Revista Jurisprudencia Argentina*, número especial sobre Bioética, Buenos Aires, 2000.
- Dabove, María Isolina “Violencia y ancianidad” en *Revista Doctrina Judicial*, Año XV, Nº 34, La Ley, Buenos Aires, 1999.
- Dabove, María Isolina, “La condición del anciano en el Derecho Internacional”, en *Revista Boletín de La Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI)*, Nº 3, 3ª Serie, Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI). Argentina, 1997.
- Ferreira Santos, Gustavo, “La constitucionalización de los derechos sociales” en Fernández Fernández, Vicente et al. (coord.), *La Constitución mexicana de 1917*, Porrúa, México, 2017.
- García Fernández, Dora, “La metodología de la investigación jurídica en el siglo xxi” en Godínez Méndez, Wendy. García, José, (Coord.), *Metodologías: enseñanza e investigación jurídicas*, UNAM, México, 2015.
- Grosman, Cecilia, *Los adultos mayores y la efectividad de sus derechos – nuevas realidades en el Derecho de Familia*, Rubinzal – Culzoni, Santa Fé, 2015.
- Huenchuan Sandra, *Envejecimiento, personas mayores, y agenda 2030 para el desarrollo sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Naciones Unidas, 2018.
- Huenchuan, Sandra, *Los derechos de las personas adultas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos*, Naciones Unidas, CEPAL, México, 2012.
- Huenchuan, Sandra, *Los Derechos de las personas mayores, materiales de estudio y divulgación*, Naciones Unidas, Chile, 2011.

- Huenchuan, Sandra, "Envejecimiento y género: acercamiento a la situación de las mujeres mayores en América Latina y a las recomendaciones internacionales en el tema", en *Envejecimiento, género y políticas públicas. Coloquio regional de expertos*, NIEVE-UNFPA, Lucida Ediciones, Montevideo, 2010.
- Kemelmajer de Carlucci, Aída, "Las personas ancianas en la jurisprudencia Argentina ¿Hacia un derecho a la ancianidad?" en Revista chilena de derecho, 33(1), Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, 2006.
- Limón Mendizábal, Rosario, "Envejecimiento activo: un cambio de paradigma sobre el envejecimiento y la vejez" en Revista Aula Abierta, volumen 47, nº 1, enero-marzo, Universidad de Oviedo, España, 2018.
- López Rodríguez, Diana Marina. Maldonado Mancha, Araceli. Velásquez Castellanos, Jessica, "La vida del adulto mayor, su situación, sus riesgos y condiciones de vida" en Revista Realidades, Año 10, Núm. 2, Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano, Universidad Autónoma de Nuevo León, noviembre 2020 - abril 2021.
- López Ruiz, Miguel, "La investigación jurídica en México. Temas, técnicas y redacción" en Cienfuegos Salgado, David. López Olvera, Miguel Alejandro, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz: Derecho internacional y otros temas*, UNAM, México, 2014.
- Mendizábal Bermúdez, Gabriela, "Estudio comparativo de los sistemas de seguridad social con tradición bismarckiana y de tipo berveridgiano, al ejemplo de dos países: Austria y México", en Kurczyn Villalobos, Patricia (coord.), *Derecho Social. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- Meza Flores, Jorge Humberto, "La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de protección a los derechos humanos" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XLIV, número 132, UNAM; México, 2011.

- Nikken, Pedro, "La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales" en Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, volumen 52, Costa Rica, 2010.
- Nogueira Alcalá, Humberto, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.
- Rey Pérez, José Luis, "*La naturaleza de los derechos sociales*", Derechos y Libertades en *Revista del Instituto Bartolomé de las casas*, Número 16, Época II, España, 2007.
- Roqué, Mónica. Ordano, Susana, "La vejez, un asunto de todos" en Grosman Cecilia (dir), *Los adultos mayores y la efectividad de sus derechos – nuevas realidades en el Derecho de Familia*, Rubinzal – Culzoni, Santa Fé, 2015.
- Sagrera, Martín, *El edadismo. Contra "jóvenes" y "viejos". La discriminación universal*, Fundamentos, Madrid, 1992.
- Salvarezza, Leopoldo (compilador), *La vejez*, Paidós, Buenos Aires, 1998.
- Tantaleán Odar, Reynaldo Mario, "Tipología de las investigaciones jurídicas" en Derecho y Cambio Social, volumen XIII, No. 43, Lima, 2016.
- Valenciano Gaya, Luis, "Sobre la tercera edad" en Revista de psicología general y aplicada, volumen 35, N° 163, España, 1980.
- Valpuesta Fernández, Rosario, *La disciplina constitucional de la familia en la experiencia europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012.
- Villabella Armengol, Carlos Manuel, "Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones" en Cuestiones Constitucionales, UNAM, México, 2015.
- Zetina Lozano, María Guadalupe, "Conceptualización del proceso de envejecimiento" en Papeles de Población, volumen 5, número 19, Universidad Autónoma del Estado de Toluca, México 1999.

Instrumentos internacionales

CEPAL, Declaración de Brasilia; Segunda conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad

para todas las edades y de protección social basada en derechos, celebrada del 4 al 6 de diciembre de 2007.

Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, Convenio 35 sobre Protección Internacional de los Adultos, 2000.

Naciones Unidas, Carta Internacional sobre los derechos del hombre, resolución 217 A(III), 177ª sesión plenaria, 10 de diciembre de 1948.

Naciones Unidas, Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW), resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979.

Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, resolución 45/158, 18 de diciembre de 1990.

Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 13 de diciembre de 2006.

Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

OEA, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.

OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", adoptado en El Salvador el 17 de noviembre de 1988.

OEA, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem Do Pará", adoptada en Belem Do Pará el 09 de junio de 1994.

OEA, Declaración de San Pedro de Sula: Hacia una cultura de la no violencia, AG/DEC. 60 (XXXIX-O/09), 39º período de sesiones, 04 de junio de 2009.

OEA, Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores, AG/RES. 2875 (XLV-O/15), aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 15 de junio de 2015.

OIT, Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 17 de junio de 1948.

OIT, Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 4 de junio de 1952.

OIT, Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 4 de junio de 1958.

OIT, Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 7 de junio de 1967.

OIT, Recomendación 162 sobre los trabajadores de edad, 4 de junio de 1980.

OIT, Recomendación 166 sobre la terminación de la relación de trabajo, 2 de junio de 1982.

Documentos de organismos internacionales

Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 18, No discriminación, aprobada en el 37 período de sesiones, 10 de noviembre de 1989.

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación general N° 1 Presentación de informes por los Estados Partes, documento HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.I), Tercer período de sesiones, 1989.

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación general N° 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados parte, documento HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.I), Quinto período de sesiones, 1990.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 6, Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, E/1996/22, 13° período de sesiones, 8 de diciembre de 1995.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 19, El derecho a la seguridad social (artículo 9), documento E/C.12/GC/19, 39° período de sesiones, Ginebra, 2007.

Comité de Derechos Económicos, sociales y Culturales, Observación General N° 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales

(artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/20, 42° período de sesiones, Ginebra, 2009.

Comité sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer, Recomendación general N° 27 sobre mujeres de edad y la protección de sus derechos, documento CEDAW/C/2010/47/GC.1, 16 de diciembre de 2010.

Naciones Unidas, Declaración de los Derechos de la Vejez, Resolución 213 (III), 4 de diciembre de 1948.

Naciones Unidas, Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, Resolución 2542 (XXIV), 28 de octubre de 1969.

Naciones Unidas, Cuestiones de las personas de edad y de los ancianos, Resolución 3137 (XXVIII), 14 de diciembre de 1973.

Naciones Unidas, Informe sobre la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, A/CONF:113/31, 26 de julio al 6 de agosto de 1982.

Naciones Unidas, Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, documento A/CONF.197/9, Madrid, 8 a 12 de abril de 2002.

Naciones Unidas, Asamblea General, “Proclamación sobre el Envejecimiento”, Resolución 47/5, 16 de octubre de 1992.

Naciones Unidas, Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Informe del Secretario General, documento A/66/173, 2011. Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons, Meeting on the Human Rights of Older Persons, New York, ONU, 2012.

Naciones Unidas, CEPAL, Derechos de las personas mayores. Retos para la interdependencia y autonomía, LC/CRE.4/3/Rev.1, 2017.

OEA, Derechos Humanos y personas adultas mayores, AG/RES. 2455 (XXXIX-O/09), Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2009.

OEA, Derechos Humanos y personas adultas mayores, AG/RES 2562 (XL-O/10), Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010.

OEA, Derechos Humanos y personas adultas mayores, AG/RES. 2654 (XLI-O/11), aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 2011.

OEA, Derechos Humanos y personas adultas mayores, AG/RES. 2726 (XLII-O/12), aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2012.

OEA, Proyecto de convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores, AG/RES. 2792 (XLIII-O/13), aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2013.

OEA, Proyecto de convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores, AG/RES. 2825 (XLIV-O/14), aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2014.

OMS, Active Ageing, a policy framework, 2002.

Organización Mundial de la Salud, “Envejecimiento activo. Un marco político”, Revista española de geriatría y gerontología, Sociedad española de geriatría y gerontología 37, España, 2002.

Organización Panamericana de la Salud, Plan de Acción de la Organización Panamericana de la Salud sobre la Salud de las Personas Mayores Incluido el Envejecimiento Activo y Saludable, CD49/8 (Esp.), 10 de julio de 2009.

United Nations, The Vienna International Plan of Action on Aging, resolution 37/51, Vienna, 26 July to 6 August 1982.

United Nations Population Fund, “*Family support networks and population ageing*”, Doha, Doha International Institute for Family Studies and Development, 2009.

United Nations Population Fund, *Women, Ageing and Health: A Framework for Action*”, Geneva, UNFP, 2007.

United Nations Population Fund, “*Overview of Available Policies and Legislation, Data and Research, and Institutional Arrangements Relating to Older Persons - Progress Since Madrid: Report compiled in preparation for The State of the World’s Older Persons 2012*”, New York, UNFP, 2011.

United Nations Population Fund, *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge*, New York, UNFPA, 2012.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division,
“*World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance
Tables*”, Working Paper No. ESA/P/WP/248, 2017.

Normativa y documentos oficiales del Estado Mexicano

Congreso de La Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Congreso de La Unión, Ley General de las Personas Adultas Mayores, 2002.

Congreso del Estado de Baja California, Constitución Política del Estado Libre y
Soberano de Baja California, publicada el 16 de agosto de 1953.

Congreso del Estado de Baja California, Ley de los Derechos, Protección e
Integración de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Baja California,
2010.

Congreso del Estado de Baja California, Ley de los Derechos, Protección e Integración de
las Personas Adultas Mayores en el Estado de Baja California, publicada el 6 de
enero de 2012.

Gobierno de México, Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024.

Gobierno del Estado, Plan Estatal de Desarrollo 2020 – 2024.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Perfil sociodemográfico de adultos
mayores, censo de población y vivienda, 2010.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de la Dinámica
Demográfica (ENADID) 2018.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Ocupación y
Empleo (ENOE) 2019.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comunicado de Prensa número
475/19. 30 de septiembre de 2019.