



**Un espacio de conocimiento e  
información sobre el Adulto mayor**

**Número 6**

**Año 3, Marzo 2010**

Visite nuestra revista digital >>

## Los hechos y la situación jurídica del adulto mayor: semblanza de lo avanzado y los retos<sup>1</sup>

Augusto Medina Otazu\*

### I. Introducción

No hay duda de que existen sectores vulnerables que requieren una mayor atención de la sociedad y del Estado, como son los niños, los discapacitados, los trabajadores, los adultos mayores, los indígenas, los migrantes, etc. En este artículo dedicaremos nuestra atención especialmente al adulto mayor, ya que la población mayor de 60 años en América Latina alcanzó unos 55 millones de personas en el 2007, número que se duplicará hasta el año 2025 y se triplicará hasta el 2050<sup>2</sup>. Esta variación demográfica afectará principalmente a los países en desarrollo, que para el 2050 aumentarán su población adulta mayor de 8% a 21%, mientras que la de niños descenderá del 33% al 20%. Estos cambios demográficos, sumados a los niveles alarmantes de pobreza y de disminución de recursos en los países en desarrollo, sustenta la necesidad de contar con políticas que tengan en cuenta perspectivas innovadoras a fin de aumentar la participación e integración social de las personas<sup>3</sup>.

Según estimaciones del INEI, obtenidas del censo del 2005, el Perú tiene actualmente una población de 27 219 000 habitantes, de los cuales el 8,5% corresponden a personas mayores de 60 años, lo que equivale a 2 308 000 personas<sup>4</sup>.

No cabe duda de que los tratados internacionales y las resoluciones jurisdiccionales internacionales han contribuido a dotar de una normativa mejorada y, a su vez, de un comportamiento distinto en los

---

<sup>1</sup> En homenaje a todos los adultos mayores que silenciosamente o «a voz en cuello» aportan a la familia, la sociedad y el Estado.

<sup>2</sup> Fiona Clark, Walter y otros. Envejecimiento con Dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú. Impreso en Sonimágenes del Perú. Lima, abril 2009. pág. 15

<sup>3</sup> Revista Institucional de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón. Centro de Investigación. Volumen 13, N°. 1, Enero – Diciembre 2008. Pag. 173.

<sup>4</sup> Guía para organizar un servicio de orientación socio legal para personas mayores. Impresión Gráfica Orión S. A. C., Lima, Marzo 2008.

diversos países. Sin embargo, debemos expresar que aún no existe ese mismo comportamiento en la normativa jurisdiccional internacional respecto de los adultos mayores específicamente.

Por ello pasaremos, en primer lugar, a un resumen del tratamiento aislado del comportamiento de la comunidad internacional, y luego a un repaso de las normas que existen en los países de Sudamérica, para terminar con los retos que aún quedan por hacer.

## **II. La comunidad internacional**

### ***a) Normativa y voluntad del sistema internacional***

La Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, realizada en Viena en el año 1982, elaboró el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, documento en el cual se invoca a la comunidad internacional a que trabaje sus propuestas de desarrollo sostenible considerando las tendencias demográficas y los cambios en la estructura de la pirámide poblacional.

La Convención de Ginebra de la Naciones Unidas, celebrada en 1982, aprobó los Derechos Básicos de los Adultos Mayores, que son un referente importante a tomarse en cuenta.

La Asamblea General de las Naciones Unidas designó el 1 de octubre Día Internacional de las Personas de Edad (resolución 45/106, del 14 de diciembre de 1990).

El 16 de diciembre de 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó los Principios en Favor de las Personas de Edad (resolución 46/91), exhortando a los gobiernos a que incorporasen estos principios en sus programas nacionales.

Al año siguiente, mediante la resolución 47/5, del 16 de octubre de 1992, el mismo organismo acordó denominar al año 1999 Año Internacional de las Personas de Edad. Después, el 21 de diciembre de 1995, emitió la resolución 50/41, que propone políticas específicas en materia de creación, ampliación y difusión de beneficios preferenciales dirigidos al adulto mayor.

En la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento del 2002, se concluyó que los gobiernos busquen eliminar las desigualdades económicas y sociales en función de la edad, género y otros

aspectos desarrollando y reforzando la asistencia sanitaria primaria y fortaleciendo los servicios sociales primarios y a largo plazo.

Recurriendo a la descripción de la normativa internacional, con carácter vinculante para el Perú, debemos indicar con bastante pena que solo el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Protocolo de San Salvador (adoptado en dicha ciudad el 17 de noviembre de 1988)—, le dedica un artículo especial al adulto mayor en su artículo 17, con el siguiente tenor:

*Protección de los Ancianos*

*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:*

- 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;*
- b. 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;*
- c. estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.*

Lamentablemente no encontramos otra norma internacional vinculante que le dedique atención a los adultos mayores de manera tan específica. Es decir, desde hace ya más de dos décadas la comunidad internacional no ha generado ningún otro documento que se ocupe del adulto mayor de manera especial.

El presente artículo hace mención a cuatro aspectos vulnerables de los adultos mayores: El aseguramiento de lugares donde puedan permanecer los adultos mayores que se encuentran en

abandono moral, psicológico<sup>5</sup> y económico; alimentación, trabajo adecuado para dignificarlos y organizaciones que les permitan una participación grupal en las políticas públicas.

Sin embargo, existen otros dramas por los que también atraviesan los adultos mayores, y a los que es necesario dar atención urgente, en lo concerniente a justicia, propiedad, identidad, sexualidad<sup>6</sup>, entre otros.

Claro que no podemos desconocer que existen también otras normativas internacionales que pueden ser aplicables al adulto mayor —especialmente en sus aspectos más vulnerables—, referidas a la discriminación, el derecho a la salud, el derecho a una pensión, el derecho a la vida, el derecho a la dignidad, los derechos de los discapacitados, el derecho a la familia, etc. Estas normas, entre otras, las encontramos, sin lugar a dudas, en los siguientes instrumentos jurídicos:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948
- Declaración Universal de los Derechos humanos del 10 de diciembre de 1948

---

<sup>5</sup> Las alteraciones intelectuales del anciano representan una de las patologías más frecuentes de la senilidad y uno de los grandes desafíos a la medicina y a la ciencia moderna. En efecto, la esperanza de vida se incrementa en los países desarrollados en una proporción de 1 año cada tres. En Francia, por ejemplo, donde es mayor en las mujeres que en los hombres, se halla en 81 años. Por su característica, la de afectar al ser humano en lo que le es más propio, esta patología está transformándose en un verdadero azote de las sociedades. La condición en los países en vías de desarrollo parece menos dramática a un observador poco advertido, pero la realidad de las cifras muestra que la situación puede ser aún más complicada. En efecto, el desarrollo de la medicina ejerce también su impacto y el número de ancianos tiende a aumentar. Progresivamente, y sin que lo percibamos, entraremos en una situación en la que los adultos en edad de trabajo, cuyos ingresos son relativamente bajos, tendrán que sostener a numerosos ancianos. Luis Trelles, Rosa Velazco, María de los A. Quezadas, Conrado Castro y Juan Altamirano. Patología Neurológica del Anciano: Las alteraciones cognitivas. Revista de Neuro-Psiquiatría. Septiembre-diciembre 1991. T. LIV N.º 3-4. Lima, Perú.

<sup>6</sup> La sexualidad del niño y del anciano fueron siempre negadas por su desvinculación con la función reproductiva, única aceptable como legítima por las corrientes sexofóbicas, también negadoras de la función erótica. El envejecimiento de la población mundial plantea la necesidad del estudio de todas las actividades que mejoren la calidad de vida del anciano. Los recursos gerontológicos actuales permiten, junto a los de la sexología, redimensionar la sexualidad del anciano hacia una revalorización de la función erótica y placentera, mediante una educación sexual, tanto del anciano como de la sociedad, haciendo hincapié en los derechos sexuales de aquellos. Andrés Flores Colombino. La sexualidad en el adulto mayor. Edición Lumen Hvmanitas. Buenos Aires. 1998. pág. 7.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966
- Convención Americana sobre Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer del 18 de diciembre de 1979
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) del 9 de junio de 1994
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad del 7 de junio de 1999
- Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La comunidad internacional ha dedicado normativas internacionales, con justa razón, para los niños, las mujeres, los discapacitados, los migrantes, etc.; sin embargo, no ha mostrado similar interés —por lo menos según se aprecia de la normatividad existente— en los adultos mayores.

En la actualidad, distintos organismos internacionales<sup>7</sup> y de la sociedad civil hacen esfuerzos para lograr que sea una realidad la Convención sobre los Derechos Humanos del Adulto Mayor, o bien que se

---

<sup>7</sup> El Parlamento Latinoamericano, en su XII Reunión de la Comisión de Derechos Humanos, realizada en Costa Rica el 30 y 31 de octubre del 2000, acordó elevar a las autoridades del Parlamento Latinoamericano las siguientes recomendaciones y decisiones, a fin de que se sirvan instrumentarlas de acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Parlatino:

Solicitar a los vicepresidentes del Parlamento Latinoamericano que lleven a cabo acciones destinadas a dar aplicación a la Resolución «Por un Envejecimiento Saludable», adoptada en la Primera Conferencia Iberoamericana de Parlamentarios en Salud;

Solicitar a los vicepresidentes del Parlamento Latinoamericano que, a través de los mecanismos correspondientes, el tema del adulto mayor sea incluido en la agenda de los presidentes en la próxima Cumbre Iberoamericana;

aprueben otros instrumentos jurídicos que mejoren la normatividad de los países de América. Esperamos que en un futuro muy cercano la comunidad mundial<sup>8</sup> o regional pueda dedicarle más espacio y tiempo a generar normas a favor del adulto mayor.

***b) El adulto mayor en la tutela de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.***

En las siguientes líneas podremos conocer algunos ejemplos de violaciones a los derechos del adulto mayor, especialmente en lo concerniente al derecho a la vida, a la salud y a la propiedad.

---

Proceder, junto con la Comisión de la Salud, a efectuar una revisión del proyecto de Ley Marco sobre Promoción Integral de los Adultos Mayores, con el objeto de incorporar disposiciones destinadas a impedir la discriminación etaria;

Recomendar a los parlamentos de los Estados miembros que promuevan iniciativas para incorporar en los instrumentos jurídicos internacionales relativos a los derechos humanos el rechazo a la discriminación etaria;

Recomendar a los parlamentos de los Estados miembros cuyas constituciones no lo contemplan, que promuevan iniciativas encaminadas a incorporar en los textos fundamentales normas que contemplen el rechazo a la discriminación etaria y consagren la obligación del Estado de velar por la situación de los adultos mayores;

Recomendar a los parlamentos de los Estados miembros que promuevan iniciativas encaminadas a establecer mecanismos de control de la calidad de los servicios ofrecidos en las casas de reposo, casas de salud, asilos y otras instituciones geriátricas a fin de garantizar al adulto mayor condiciones de vida dignas e impedir que sea objeto de tratamientos discriminatorios o denigrantes.

Recomendar a los parlamentos de los Estados miembros que promuevan en sus países el inicio de los preparativos para la participación en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid, abril del 2002), teniendo como objetivo primordial la construcción de una «sociedad para todas las edades» en el siglo XXI.

8. Empezar las iniciativas necesarias para promover la elaboración y adopción de una «Declaración Universal de los Derechos del Adulto Mayor». Sitio web oficial del Parlamento Latinoamericano: [http://parlatino.org/mpdf/articulos\\_pdf.php?noticiaid=1152](http://parlatino.org/mpdf/articulos_pdf.php?noticiaid=1152) Revisado el 29/11/2010.

<sup>8</sup> La Declaración de Santiago de Chile 2007, camino a Madrid + 5 trae, entre otras propuestas, la creación de una Convención Internacional en Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores o un texto equivalente que sea jurídicamente vinculante, a fin de fortalecer y facilitar los instrumentos necesarios y suficientes para la reivindicación de todos sus derechos y orientar programas de promoción y capacitación dirigidos a todos los grupos de población, a los funcionarios de las instituciones gubernamentales.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos registra casos de violencia contra los adultos mayores, aunque sin evidenciarlo como sector vulnerable aún. A nosotros, sin embargo, nos interesa hacer evidente este aspecto, debido a la sistematicidad de los abusos que se cometen contra este sector de la población. Estos casos están referidos al derecho a la vida, que es un derecho fundamental sin cuya garantía los demás derechos no tienen sentido.

Describiremos solo dos casos tratados por la comisión, como una muestra de la violencia contra el adulto mayor.

En el Informe 43/97, caso 10.562, Héctor Pérez Salazar (Perú), del 19 de febrero de 1998<sup>9</sup> registra el siguiente caso:

*El día 25 de abril de 1990, a las seis de la mañana arribó una patrulla mixta de la Policía General y el Ejército Peruano a la localidad de Huancaya, provincia de Yauyos, departamento de Lima.*

*Una vez allí, los soldados reunieron a toda la población en la plaza central del pueblo. Sin embargo, el señor Héctor Pérez Salazar, anciano ya lisiado por la poliomielitis, no pudo acudir con igual rapidez a la plaza dirigiéndose previamente a los baños públicos, ubicados al otro extremo del pueblo.*

*Fue en esos momentos que el resto de la población escuchó varios disparos provenientes de ese lugar y, posteriormente, vieron como subían a una de las camionetas de la Policía un bulto envuelto en una bolsa de plástico.*

Ante ese hecho la Comisión ha concluido que:

*[...] Héctor Pérez Salazar fue asesinado sencillamente por su lentitud para caminar, pues era un anciano lisiado por la poliomielitis.*

Recomendando la Comisión:

---

<sup>9</sup> Ver el Informe en el sitio web oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.cidh.org/annualrep/97span/Peru10.562.htm> Revisado el 29/11/2010.



Que el Estado peruano por intermedio de los organismos pertinentes *inicie una investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos con el objeto de ubicar los restos de Héctor Pérez Salazar, identificar a los responsables de su ejecución extrajudicial, y que por la vía del proceso penal correspondiente se les sancione con penas adecuadas a la gravedad de las violaciones mencionadas [...]*

Que el Estado peruano *otorgue una indemnización apropiada a la familia de Héctor Pérez Salazar, incluyendo un pago de una reparación compensatoria por el sufrimiento derivado de no haberse hallado el cadáver para darle sepultura.*

Otro hecho registrado por la Comisión Interamericana se puede apreciar en el Informe 22/93, caso 9477, Colombia, del 12 de octubre de 1993<sup>10</sup>, donde se relata el atentado contra la vida de un adulto mayor:

*El día 10 de diciembre de 1982, aproximadamente a las 3:00 p. m., en la ciudad de Bogotá, ante la presencia de varios testigos y en plena calle fueron retenidas, no obstante sus expresiones de protesta, su resistencia tenaz y sus desesperados llantos, la señora PATRICIA RIVERA, sus menores hijas ELIANA y KATHERINE BERNAL RIVERA de 9 y 4 años de edad, respectivamente, y también por intervenir en su auxilio el anciano MARCO ANTONIO CRESPO.*

Según las pruebas testimoniales registradas por la comisión, y que fueron validadas, se refiere que:

*[...] El día 10 de diciembre, cuando el anciano entró a la panadería y dijo que lo venía persiguiendo el F-2 [...] El viejito volvió a salir a la puerta de la panadería, se regresó nuevamente al mostrador y fue cuando entró un muchacho que al parecer era del F-2, porque dijo ser del F-2 y también porque le mostró un carnet al viejito. En ese momento le vi como un radio de los que usan los Motos, que tenía dentro del saco y también sacó unas esposas, y le dijo al viejito que lo acompañara porque él no quería ser violento. El viejito le dijo que por qué se lo llevaba si él no debía nada, que la captura no era para él, sino para la señora. Entonces*

---

<sup>10</sup> Ver en el sitio web oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.cidh.org/annualrep/93span/cap.III.colombia.9477.htm> Revisado el 29/11/2010.

*volvió a decirle al viejito que saliera y el viejito se salió sin hacer repulsa. Yo me asomé a la puerta de la panadería y vi cuando se llevaban al viejito y en la otra esquina de arriba vi a una señora con dos niñas, quien estaba acompañada de otro muchacho que creo era de los mismos. Luego dieron la vuelta a la esquina, al sur, a pie, y no vi nada más.*

Por ello la comisión acordó:

- *Recomendar al Gobierno de Colombia que continúe y profundice la investigación sobre los hechos denunciados y sancione a los responsables.*
- *Recomendar al Estado de Colombia pagar indemnización compensatoria a los familiares de las víctimas.*
- *Solicitar al Gobierno de Colombia que garantice la seguridad y otorgue la protección necesaria a los testigos presenciales de los hechos que, con riesgo de sus vidas, han prestado su colaboración para el esclarecimiento de los hechos.*

### **c) El adulto mayor en la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Por otra parte, es importante destacar también el comportamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando se refiere al adulto mayor en el momento de brindar protección a las personas vulnerables. En esta sentencia apreciaremos cómo la organización de una comunidad indígena es agredida y cómo se generan, con ello, consecuencias graves para los adultos mayores. Aquí nos interesa resaltar la organización como mecanismo de protección del adulto mayor, la misma que en estos tiempos se viene desarrollando a través del empoderamiento de los adultos mayores para incidir en la políticas públicas.

Retornando al caso de la corte, debemos indicar que en la sentencia del caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, del 17 de junio del 2005<sup>11</sup>, se registra que la comisión, al momento de denunciar ante la corte, alegó que el Estado paraguayo no ha garantizado el derecho de propiedad

---

<sup>11</sup> Ver en el sitio web oficial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_125\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf) Revisado el 29/11/2010.

ancestral de la comunidad indígena Yakye Axa y sus miembros, ya que desde 1993 se encontraría en tramitación la solicitud de reivindicación territorial de la citada comunidad, lo que ha significado la imposibilidad para esta y para quienes la conforman de acceder a la propiedad y posesión de su territorio, y ha implicado mantenerla en un estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria, que amenaza en forma continua la supervivencia de los miembros de la comunidad y la integridad de la misma.

Dentro de ese proceso la corte registra los siguientes hechos vulnerables contra los adultos mayores:

*El traslado a la Estancia El Estribo no trajo consigo una mejoría en las condiciones de vida de los miembros de la Comunidad. La estancia tenía una extensión de 25.000 hectáreas y contaba con más de 3.000 mil habitantes. Los cultivos producían poco, en el área no había animales para cazar y los animales domésticos morían, por lo que fue necesario buscar trabajo fuera de la misma. La falta de agua y alimento ocasionó la muerte de muchos niños y niñas, jóvenes y ancianos. Dado que la Estancia El Estribo era el asentamiento principal de las comunidades indígenas de Makxlawaya, los miembros de la Comunidad Yakye Axa estaban marginados y no podían celebrar libremente sus prácticas culturales.*

*Los miembros de la Comunidad Yakye Axa, en particular los niños y ancianos, han visto gravemente afectada su salud como consecuencia de las condiciones de vida en la que permanecen.*

*En vista de lo anterior, el Tribunal dispone que, mientras la Comunidad se encuentre sin tierras, dado su especial estado de vulnerabilidad y su imposibilidad de acceder a sus mecanismos tradicionales de subsistencia, el Estado deberá suministrar, de manera inmediata y periódica, agua potable suficiente para el consumo y aseo personal de los miembros de la Comunidad; brindar atención médica periódica y medicinas adecuadas para conservar la salud de todas las personas, especialmente los niños, niñas, ancianos y mujeres embarazadas, incluyendo medicinas y tratamiento adecuado para la desparasitación de todos los miembros de la Comunidad.*

*En lo que se refiere a la especial consideración que merecen las personas de edad avanzada, es importante que el Estado adopte medidas destinadas a mantener su funcionalidad y autonomía,*

*garantizando el derecho a una alimentación adecuada, acceso a agua limpia y a atención de salud. En particular, el Estado debe atender a los ancianos con enfermedades crónicas y en fase terminal, ahorrándoles sufrimientos evitables. En este caso, se debe tomar en consideración que en la Comunidad indígena Yakye Axa la transmisión oral de la cultura a las nuevas generaciones está a cargo principalmente de los ancianos.*

Debido a estos hechos de vulneración de derechos contra la comunidad indígena, y en especial contra los adultos mayores, se condenó al Estado paraguayo a realizar una investigación, y brindar justicia y reparaciones a los miembros de la comunidad indígena Yakye Axa.

**d) El derecho a la pensión de jubilación como derecho de avanzada.**

No hay duda de que el derecho a favor de los adultos mayores que más avance tuvo en la normatividad y en la jurisprudencia regional de América es el derecho a la pensión<sup>12</sup> —aun cuando este derecho no corresponde únicamente a los adultos mayores—, y la podemos clasificar en:

- Contingencias patológicas: aquellas situaciones que deben protegerse ante la eventualidad de que el individuo contraiga una enfermedad (seguro de salud), accidente o enfermedad del trabajo (pensiones por invalidez o enfermedad).
- Contingencias socioeconómicas: son aquellos recaudos que se toman ante la eventualidad de la pérdida de ingresos (jubilación o pensión) o la falta de trabajo (seguro de desempleo), o en razón de la «expansión de la familia», como en el caso del nacimiento de hijos o hijas, matrimonio, (asignaciones familiares).
- Contingencias biológicas: agrupan a aquellas precauciones que se toman en la vida activa para asegurar la protección de los derechohabientes (pensión para el cónyuge supérstite o hijos

---

<sup>12</sup> No podemos decir lo mismo, por ejemplo, respecto de otros derechos a favor del adulto mayor, como son el derecho a la salud física y mental, tan importantes y que aún se encuentran en desarrollo, pese a existir normatividad internacional general al respecto; sin embargo, se carece de jurisprudencia internacional a favor del adulto mayor.

menores), en caso de muerte (gastos de sepelio), o una pensión para aquellos no trabajadores/as carentes de recursos (pensiones graciables o no contributivas).

Veamos las normas que se han desarrollado y que favorecen a los adultos mayores:

El artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que *«Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social»*.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), en su artículo 9, expresa que *«Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social»*.

Por su parte, el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), haciendo referencia a las prestaciones de la vejez, señala que *«La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita [...] La edad prescrita no podrá exceder los sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país que se trate»*.

La Carta de la Organización de los Estados Americanos, en el artículo 45, dice que *«Los Estados miembros convienen en dedicar sus máximos esfuerzos [...] al desarrollo de una política eficiente de seguridad social situándolo entre los requisitos para lograr un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, que permita al hombre alcanzar la plena realización de sus aspiraciones»*.

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, por su parte, dispone en su artículo XVI que *«Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias [...] 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»*.

El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que *«Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de*

*los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos [...].*

El artículo 9 del Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que *«Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad de que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.*

En el ámbito jurisdiccional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia del caso Cinco Pensionistas/Perú, del 27 de febrero del 2003, ha considerado respecto del sector vulnerable de adultos mayores que *«Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo, sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente.*

### **e) Jerarquía de los convenios internacionales de derechos humanos en el Perú**

Corresponde efectuar una visión breve y panorámica sobre el nivel o jerarquía que tienen los convenios internacionales sobre derechos humanos en el ordenamiento interno peruano.

Los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos no solo abarcan el listado del artículo 2 de nuestra Constitución, sino todos aquellos derechos de la persona consagrados en instrumentos internacionales (tratados, declaraciones, etc) de los que el Perú forma parte; todos ellos pueden ser considerados derechos con rango constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. Más aún, el artículo 3 de nuestra Constitución extiende el rango constitucional no solo a los derechos expresamente

reconocidos en el artículo 2 de la Constitución, sino también a todos los demás derechos fundamentales contenidos en otros instrumentos (entiéndase tratados) obligatorios para el Perú<sup>13</sup>.

El Tribunal Constitucional ha señalado que *«[...] en materia de derechos fundamentales, las normas que los reconocen, regulan o limitan deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos [...] no solo es una exigencia que se deriva directamente de la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución, sino también del hecho de que los tratados, una vez ratificados por el Estado peruano, forman parte del derecho nacional»*<sup>14</sup>.

El Tribunal Constitucional incluso esboza la supremacía del tratado de derechos humanos: *«[...] podría argumentarse que este papel rector o delimitador de los tratados sobre derechos humanos, para efectos de la interpretación del contenido y alcances de los derechos constitucionales, los colocaría en una suerte de rango o posición supraconstitucional»*<sup>15</sup>.

Por otro lado, la Convención de Viena, sobre derechos de los tratados, en su artículo 27, proscribire que los Estados planteen excusas sobre limitaciones de su normatividad interna para dejar de cumplir con los tratados: *«[...] no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado»*.

En ese sentido, la Corte Interamericana ha fijado posición, llegando a señalar que ni siquiera la normatividad de la Constitución del Estado debe ser motivo para no cumplir con las obligaciones de los tratados de derechos humanos: *«[...] Según el derecho internacional las obligaciones que éste impone*

---

<sup>13</sup> Puede revisarse Gaceta Jurídica. La Constitución comentada. De los Tratados. Fabián Novak Talavera. Primera edición, diciembre 2005. pág. 766.

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, exp. N.º 1230-2002-HC/TC del 20.06.2002.

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, exp. N.º 1230-2002-HC/TC del 20.06.2002.



*deben ser cumplidas de buena fe<sup>16</sup> y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno [...] aún tratándose de disposiciones de carácter constitucional»<sup>17</sup>.*

Para el Dr. César Landa queda establecido que los tratados en materia de derechos humanos, tienen una jerarquía no solo constitucional, sino que también gozan de una fuerza material constitucional, lo cual se extiende, formalmente, cuando al incorporar al derecho interno un tratado modificador de disposiciones constitucionales, este debe ser aprobado, previamente, por el Congreso, siguiendo las normas establecidas para la reforma constitucional, antes de su ratificación por el Presidente de la República. Ello, ciertamente, se condice con la tendencia histórica de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno<sup>18</sup>.

Para Carolina Loayza, la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos se deriva no solo de la intención de los legisladores sino del espíritu de la Constitución y de una adecuada interpretación de sus normas, que debe efectuarse de buena fe, teniendo en cuenta su objeto y fin<sup>19</sup>.

Con estas interpretaciones jurisprudenciales y normativas, podemos concluir que el Estado peruano tiene una obligación de resguardar y cumplir los convenios y tratados sobre derechos humanos en un nivel constitucional, e incluso, en algunos casos, por encima de su propia Constitución, cuando se trata de resguardar derechos tan importantes, como la vida por ejemplo.

### **III. El adulto mayor en el Perú**

#### ***a) El adulto mayor en el Tribunal Constitucional***

---

<sup>16</sup> El artículo 26 señala: «Pacta sunt servanda». Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

<sup>17</sup> Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 09.12.94, párrafo 35.

<sup>18</sup> César Landa. Tribunal Constitucional y Estado democrático. Palestra. Segunda edición. Nov. 2003. pág. 787.

<sup>19</sup> Carolina Loayza. Recepción de los tratados de Derechos Humanos en la Constitución peruana de 1993 y su aplicación por el Poder Judicial. Gaceta Jurídica. Año 3, julio 96. págs. 47 y 48.



El Tribunal Constitucional ha tenido también importantes sentencias que hacen vislumbrar que el Estado Peruano debe brindar atención superreforzada a los derechos del adulto mayor.

Veamos tres casos que hacen referencia a este criterio, y que avalan nuestra posición, puesto que es hora de ir hacia una legislación especial para el adulto mayor.

En el expediente 4941-2007-PC/TC (Caso Infante Delgado), del 9 de octubre del 2007, se establece el siguiente razonamiento en el fundamento 3- e):

*«[...] Al respecto, debemos decir que la edad del demandante y, específicamente, su condición de anciano constatada a través de su Documento Nacional de Identidad, obrante a fojas 2) lo convierte en titular superreforzado de derechos fundamentales o titulares con una calidad especial».*

En el expediente 04069-2008-PC/TC (Caso Baca Ordinola), del 18 de mayo del 2009, se establece en el fundamento 5 y 6:

*«Recogiendo el mandato del artículo 4° de la Constitución, considera que los ancianos son titulares superreforzados de derechos fundamentales o titulares con una calidad especial. El efecto práctico de este status, radica en la necesidad de otorgar una protección particular y diferenciada a estas personas».*

*«Con respecto a la edad a partir de la cual se puede considerar a una persona como anciana, se debe señalar que conforme a lo señalado por la Organización Panamericana de la Salud-Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, la edad mínima para ser considerado anciano o adulto mayor es de 65 años».*

En el expediente 07873-2006-PC/TC (caso Tueros del Risco) del 23 de octubre del 2006, fundamento 5, señala:

*«[...] Cabe recordar adicionalmente que el artículo 4° de la Norma Fundamental ha expresado con mucha claridad que los ancianos se convierten, dentro de la política estatal de salvaguardia a los más desprotegidos, en uno de los grupos de titulares superreforzados de derechos fundamentales.*

*O, como también puede llamárseles, titulares con una calidad especial. Por lo tanto, en el caso de autos, serán titulares diferenciados del derecho fundamental a la pensión».*

*«[...] el Tribunal Constitucional es consciente de la necesidad de realizar una protección particular y diferenciada de las personas que se encuentran dentro de la etapa de vida de la senectud. Esto se deriva tanto de las circunstancias que rodean al distintivo estilo de vida que llevan en esta etapa de su vida como del mandato constitucional expreso de darles un resguardo especialísimo».*

*«Hay que recordar además que al ser el número de años de edad, inversamente proporcional a los años de expectativa de vida, es importante definir cuándo estamos ante un caso de anciano. Tal fue como recogido en el mismo fundamento 139 de la sentencia del Expediente N.º 0050-2004-AI/TC y otros (acumulados), si bien en un inicio la Organización Mundial de la Salud consideró adultos mayores a aquellas personas que superaban los sesenta años que viven en los países en vías de desarrollo y de sesenticinco años o más en los países desarrollados, también lo es que, en el año 1994, la Organización Panamericana de la Salud – Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, atendiendo a la considerable elevación de la esperanza de vida producida en las últimas tres décadas, fijó en sesenticinco años o más la edad del adulto mayor».*

### **b) Normatividad interna sobre el adulto mayor**

Las Constituciones Políticas de 1979 y de 1993 contienen el mismo propósito proteccionista del adulto mayor únicamente en los casos en que se encuentre en abandono:

Artículo 4, Constitución de 1979: *«La comunidad y el Estado protegen especialmente [...] al anciano en situación de abandono».*

Artículo 8, Constitución de 1993: *«[...] el anciano son protegidos por el Estado ante el abandono económico, corporal o moral».*

Si bien puede resultar conveniente esta regulación, consideramos que no es la única manera en la que pueden intervenir el Estado y la sociedad sobre un sector bastante marginado e invisibilizado. La promoción sobre la participación del adulto mayor debe realizarse sobre varias aristas: económica, política, seguridad social, laboral, participación civil, entre otras.

Si comparamos la normatividad peruana con lo establecido por la Constitución Política del Brasil de 1988, nos daremos con una sorpresa. La Constitución brasileña le dedica varios artículos al adulto mayor en sus diferentes niveles. Así tenemos:

*Art. 201. Los planes de previsión social, mediante cotización, atenderán, en los términos de la ley a: I.- Cobertura de las contingencias de [...] vejez.*

*Art. 203. La asistencia social se prestará a quien de ello necesitase, independientemente de la contribución a la seguridad social, y tiene por objetivos: I.- La [...] vejez; [...] II.- La garantía de un salario mínimo de percepción mensual [...] al anciano que prueben no poseer medios de proveer su propia manutención o no tenerla provista por su familia, conforme dispusiese la ley.*

*Art. 229. Los padres tienen el deber de asistir, criar y educar a los hijos menores, y los hijos mayores tienen el deber de ayudar y amparar a los padres en la vejez, carencia o enfermedad.*

*Art. 230. La familia, la sociedad y el Estado tienen el deber de amparar a los ancianos, asegurando su participación en la comunidad, defendiendo su dignidad y bienestar y garantizándoles el derecho a la vida. 1. Los programas de amparo a los ancianos serán ejecutados preferentemente en su casas. 2. Se garantiza a los mayores de sesenta y cinco años la gratuidad de los transportes colectivos urbanos.*

Consideramos, entonces, que debería reformularse la Constitución Peruana en torno al adulto mayor, empezando por el nombre que se le da a este: debe escribirse «adulto mayor» en vez de «anciano» y deben regularse normas promocionales, aunadas a las normas de protección.

Ahora pasemos una rápida revisión legislativa.

Haciendo un recorrido breve, podemos mencionar la Ley 24165, del 12 de junio de 1985, que creó el Consejo Nacional del Anciano como persona jurídica de derecho público, y que tenía las siguientes atribuciones. (artículo 2):

- La protección del anciano en forma integral.

- La realización de actividades productivas y recreativas de acuerdo con el estado biopsicosocial de los mismos.
- El empadronamiento de los ancianos que se encuentran en estado de abandono material o moral.
- La coordinación intersectorial o interinstitucional de las actividades que propendan al bienestar físico, mental y social de los ancianos.
- La dación de dispositivos legales que norman la conducta de las instituciones dedicadas al cuidado de los ancianos.
- La acción de la comunidad para el mejor logro de sus fines.
- Establecer albergues para la atención de ancianos donde su número así lo exija.

Incluso dentro del consejo se integraba a un representante de la Federación de Jubilados, así como a un representante de los ancianos de los albergues. Esta importante norma, sin embargo, no pudo ser continuada ni mejorada, como veremos más adelante.

En julio del 2002 se creó el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – Mimdes (Ley Orgánica 27793), señalándose que este ministerio diseña, propone y ejecuta la política de desarrollo social y humano promoviendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades para la mujer, la niñez, **la tercera edad** y las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, discriminadas y excluidas. Dentro del ministerio se creó la Dirección General de la Familia y la Comunidad, encargada de promover los derechos del adulto mayor. Esta situación se mantiene con la Ley 29597, publicada el 12 de octubre del 2010, que es la nueva Ley del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social<sup>20 21</sup>.

---

<sup>20</sup> Sitio web oficial del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social:  
[http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=821&Itemid=180&lang=es](http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=821&Itemid=180&lang=es) Revisado el 29/11/2010.

<sup>21</sup> Las funciones de la Dirección de Familia y Comunidad del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social son:

La Ley 27408, modificada por la Ley 28683, establece las preferencias de atención a favor de los adultos mayores y la obligación de instalar servicios y establecimientos de uso público adecuados para los adultos mayores en las entidades privadas y públicas, estableciendo incluso sanciones administrativas para quienes incumplan dicho dispositivo.

El Plan Nacional de Derechos Humanos, D. S. 047-2005-JUS es un diagnóstico de la situación del adulto mayor y de las diferentes políticas públicas que se requieren para lograr una vejez digna.

La Ley 28735 regula las facilidades para el movimiento, como rampas, señales, y otras instalaciones en favor de los adultos mayores en los aeropuertos, aeródromos, terminales terrestres, ferroviarios, marítimos, fluviales y otros medios de transporte.

La Ley 28803, Ley de las Personas Adultas Mayores, establece con bastante precisión los derechos que tienen los adultos mayores y es un mensaje a todas las instancias del Estado, entidades privadas y a la sociedad en su conjunto sobre los más importantes derechos que se pretende estimular y promover.

- 
1. Proponer, promover políticas y acciones de fortalecimiento y apoyo a la familia que contribuyan a su estabilidad y al respeto de los derechos de todos sus integrantes, considerando el enfoque de interculturalidad.
  2. Coordinar y supervisar la política nacional en materia de niñez y adolescencia en concordancia con la legislación nacional y los convenios internacionales vigentes.
  3. Impulsar la rectoría del Mimdes, dictar políticas, proponer disposiciones legales y formular normas internas como ente rector del Sistema Nacional para Población en Riesgo.
  4. Promover la igualdad de oportunidades de todos los miembros de la familia, particularmente de la mujer, los niños y adolescentes, personas con discapacidad y adultas mayores.
  5. Desarrollar propuestas de políticas sociales y de normas de diferente envergadura, con el propósito de atender las necesidades e intereses de las personas adultas mayores.
  6. Formular propuestas de políticas, programas sociales y acciones de superación de la pobreza, focalizados a través de la familia y con enfoque territorial, en el marco de la corresponsabilidad entre Estado, Sociedad y la Familia. Sitio web oficial del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social: <http://www.mimdes.gob.pe/direcciones/familia-y-comunidad.html> revisada el 29/11/2010.

#### **IV. Derechos a favor del adulto mayor que aún falta desarrollar**

No hay duda de que si nos atenemos a señalar qué derechos creemos que deben ser desarrollados para fortalecer una mayor protección al adulto mayor, se registrarían varias opiniones, y todas con mucha valía y razón.

##### ***a) Derecho a la libre asociación y a la participación en las diversas instancias de gobierno***

Desde mi óptica personal, considero que es necesario priorizar aquello que permita a una agrupación u organización de adultos mayores ser escuchada por la sociedad y por el Estado. No hay duda de que las agresiones van en aumento cuando el sector vulnerable no está organizado, y de ello —qué duda cabe— encontramos una lección en los trabajadores, las mujeres, los indígenas, las personas con opciones sexuales diferentes, etc.

Por ello, considero que uno de los derechos que se debe promover es el derecho a la asociación, posibilitando que los adultos mayores puedan, sin traba alguna, organizarse fácilmente para establecer un diálogo con otros organismos privados y públicos. No debe haber un control formal de su organización porque ello desincentiva su organicidad. Cuanto más libertad exista para la organización y su ejercicio, mayor contribución habrá a favor de las políticas públicas.

De igual manera, la organización de los adultos mayores debe llevarnos al siguiente escalón, que es lograr la participación en el gobierno. Un país no puede ser reconocido cómo democrático si es que no escucha a los diferentes sectores de la sociedad.

No solo se debe ver a las personas mayores como población sumamente vulnerable, también es necesario reconocerlas como una fuente importante de capacidades, aportes e insumos para el desarrollo de sus países y de la región. Esta franja poblacional creciente va a representar una fuerza social y política cada día mayor<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Fiona Clark, Walter y otros. Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú. Impreso en Sonimágenes del Perú. Lima, abril 2009. págs. 31 y 32.

La Ley 25307, que declara de interés nacional la labor que realizan las organizaciones sociales de base, contempla varias facilidades para el registro de las asociaciones que tengan por finalidad desarrollar actividades de apoyo alimentario a la población de menores recursos, como los comedores populares. Sería conveniente que estas facilidades igualmente se hagan extensivas para las organizaciones de personas adultas mayores. Esa es una propuesta que viene propugnando en el Perú una organización no gubernamental especializada, como es el Centro Proceso Social.

Insistimos en que este derecho se encuentra regulado en forma general, pero aún no existe una norma especial para los adultos mayores; sin embargo, señalaremos de todas maneras algunas normas generales para hacerlo efectivo a través de los canales jurisdiccionales o de la administración:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala en su artículo 20, inciso 1, que *«Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas»*. El artículo 21, inciso 1, hace referencia a la participación: *«Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos»*.
- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XXII, establece que *«Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden»*.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala en su artículo 22, incisos 1 y 2: *«1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás»*.
- La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) establece en su artículo 84, inciso 3.1, que las municipalidades distritales deben difundir y promover los derechos del adulto mayor, propiciando espacios para su participación en el nivel de las instancias municipales. En esa orientación, es un avance dentro de esa óptica la Ley 28803, Ley de las Personas Adultas

Mayores, que promueve la organización, especialmente a través del municipio de cada circunscripción, de los centros integrales de atención al adulto mayor (CIAM).

Siendo importante esta normatividad, resulta insuficiente, por cuanto el grado de influencia y participación en este nivel del Estado es reducida aún, si lo comparamos con la Ley 24165, que creó el Consejo Nacional del Anciano, como ente con carácter vinculante —y donde participaban dos personas adultas mayores (un representante de los pensionistas y un representante de los albergues)—, como ya se señaló anteriormente.

### ***b) Derecho a una pensión no contributiva para los adultos mayores***

Las pensiones no contributivas tienen la finalidad de que los adultos mayores puedan recibir del Estado una contribución para sostenerse en sus necesidades básicas, únicamente por el hecho de cumplir una determinada edad, que puede ser 60 o 65 años de edad, y de que no tenga medios directos o familiares que cubran estas necesidades.

Los adultos mayores sufren muchas limitaciones por su edad, y lo peor que puede pasarle a un adulto mayor es que tenga dificultades físicas para poderse valer en forma independiente y, asimismo, que no tenga medios económicos para sostenerse en sus necesidades primarias. Es decir, vejez y pobreza juntas vendrían a ser una dupla mortífera.

Los países que han desarrollado mejor este derecho son Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay y Bolivia. La región latinoamericana muestra diferentes experiencias y abordajes en lo que se refiere a las pensiones no contributivas. El modelo de reforma preferido en la región, basado en la experiencia chilena y multipilar del Banco Mundial (1994), ha sido el de impulsar diferentes programas de pensiones contributivas, para reducir, de esta manera, la carga fiscal y tratar de asegurar la sostenibilidad financiera basada en el empleo formal y en las contribuciones durante la vida laboral. En los países líderes de la protección social en la región (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay), existe un componente no contributivo de pensiones para aquellas personas en pobreza y sin capacidad de contribuir. Sin embargo, en algunos países tales programas han sido muy focalizados, con escasa cobertura y numerosas dificultades de implementación equitativa y eficaz, de modo que no logran cerrar la brecha de cobertura ni las desigualdades de los sistemas no contributivos. Bolivia es el único país en la región en asegurar el derecho universal de la seguridad social con una pensión básica social



universal para todas las personas mayores de cierta edad: 65 años para el Bonosol (1997), y 60 años para la Renta Dignidad (2007), a la que se añade una serie de opciones contributivas para las personas que tengan la capacidad de participar en ellas<sup>23</sup>.

Las pensiones no contributivas ayudan a mejorar la posición social de las personas mayores y sus familias cubriendo gastos básicos y necesarios del hogar, incluyendo la salud y la educación; así también, permite generar ingresos familiares, reducir la pobreza crónica e incentivar la inversión de capital físico, humano y social. La pensión social es, en muchos casos, el único ingreso regular para la mayoría de las personas. Además, a mayor amplitud de la cobertura de la pensión no contributiva, más profundos sus impactos en la reducción de la pobreza y en el objetivo de cerrar la brecha de cobertura y de pobreza en la población adulta mayor<sup>24</sup>.

En el Congreso de la República, ha habido iniciativas aisladas para lograr este objetivo, pero dichas iniciativas no han prosperado.

El dictamen del 11 de marzo del 2008 de la Comisión de Seguridad Social del Congreso de la República, pronunciándose sobre el Proyecto de Ley 1405/2006-CR, Fondo de Pensiones de Subsistencia del Adulto Mayor, propuesto por el grupo parlamentario Alianza Parlamentaria señaló:

*En tal virtud y teniendo en cuenta que la iniciativa no cuenta con el respectivo financiamiento, lo cual contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario, contemplado en la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, porque arrojaría un costo anual de S/. 1,491 millones de nuevos soles, con el costo actuarial de US\$ 4,131 millones de dólares como valor actuarial de los pagos futuros de pensiones, neto de recaudación de aportes por parte de los afiliados activos; podemos señalar que la acotada iniciativa no se ajusta a la prohibición*

---

<sup>23</sup> Fiona Clark, Walter y otros. Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú. Impreso en Sonimágenes del Perú. Lima, abril 2009. pág. 22

<sup>24</sup> Fiona Clark, Walter y otros. Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú. Impreso en Sonimágenes del Perú. Lima, abril 2009. pág. 29.

*constitucional —Ley 28389— que señala que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos que se establezcan en el futuro, deben regirse por los criterios de sostenibilidad financiera<sup>25</sup>.*

En su dictamen del 14 de enero del 2009, la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social del Congreso de la República, pronunciándose sobre el Proyecto de Ley 2823/2008-CR, Ley del Bono de Justicia Social a la Vejez en Extrema Pobreza, propuesto por la bancada aprista, ha señalado:

*[...] tiene un objetivo loable ya que el fondo de lo propuesto es favorecer a través de un Bono de Justicia Social destinado a aquel sector de adultos mayores a partir de los 75 años que se encuentran en situación de extrema pobreza, que no perciban ningún tipo de pensión pública o privada pero la iniciativa tiene que ser propuesta por el sector del Ejecutivo correspondiente, ya que no se puede legislar en asunto donde existe iniciativa de gasto, de acuerdo a lo tipificado en el artículo 77 de la Constitución Política del Estado<sup>26</sup>.*

El Poder Ejecutivo, al parecer, no ha tomado aún una decisión concreta sobre el caso, si bien existen pronunciamientos aislados, pero todavía queda pendiente este derecho de justicia social.

La Defensoría del Pueblo, en su Informe Defensorial 99, de noviembre del 2005, señala que el principal problema de los sistemas pensionarios es su escasa cobertura, por cuanto apenas 1 de cada 4 personas de más de 65 años recibe pensión de jubilación, es decir, 75% se quedan sin pensión; asimismo, esas cifras tienden a aumentar, por cuanto actualmente el 13% de las personas aportan y el 87% no aportan, lo que permite vislumbrar que habrá un mayor número de adultos mayores sin pensión, de aquí a algunos años, y es preciso afrontar este problema.

---

<sup>25</sup> Ver el dictamen en el sitio web oficial del Congreso de la República:  
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/9C4661B0FD39C61D0525742000532416/\\$FILE/1405\\_SEGURIDAD\\_SOC\\_2007\\_2008.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/9C4661B0FD39C61D0525742000532416/$FILE/1405_SEGURIDAD_SOC_2007_2008.pdf) Revisado el 29/11/2010.

<sup>26</sup> Ver el dictamen en el sitio web oficial del Congreso de la República:  
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/70346B8EF44C2A7B0525758500770808/\\$FILE/02823DC13MAY250309.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/70346B8EF44C2A7B0525758500770808/$FILE/02823DC13MAY250309.pdf) Revisado el 29/11/2010.

***c) Aprobación de una normativa internacional para que los Estados y los organismos internacionales puedan visibilizar el problema del adulto mayor***

Aún queda pendiente en el sistema internacional la aprobación de la ansiada Convención Internacional a favor del Adulto Mayor, lo que seguramente dinamizaría los derechos y la protección de los adultos mayores en todos los países de América.

Este cuerpo normativo llevaría a unificar los diferentes aspectos vulnerables del adulto mayor y las formas de cómo pueden ser abordados y enfrentados, creando instancias internacionales que velen por la intangibilidad de esta normativa.

La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han desarrollado importantes esfuerzos para identificar estas violaciones contra los derechos del adulto mayor pero aún está invisibilizado.

Toca al Estado peruano y a la sociedad civil contribuir en este esfuerzo internacional que, en los albores de la posmodernidad, no podemos dejar pasar; no desde una opción mendicante de los adultos mayores sino como un derecho justo en una sociedad democrática, y donde es necesario escuchar la voz y las demandas de todos los actores sin excepción.

**V. Conclusiones**

**PRIMERO.** La comunidad internacional aún tiene una deuda con el adulto mayor, por cuanto no ha aprobado una convención internacional sobre el tema, con una instancia vinculante que ventile y resuelva a nivel internacional, y de forma urgente, las violaciones más graves de los derechos de los adultos mayores.

**SEGUNDO.** Son saludables los avances que se han dado en la legislación peruana, pero creemos que falta darle una participación más activa a los adultos mayores en las decisiones de todas las políticas públicas del Estado, por cuanto esa es la manera de darle objetividad a la participación en una sociedad democrática.

**TERCERO.** No se trata de ver al adulto mayor solamente como un ser vulnerable y que merece tutela, sino también es preciso que los adultos mayores hagan escuchar su voz en todos los temas vinculados al Estado y a la sociedad, y que, a su vez, se creen mecanismos de concertación con este importante

sector, en varios niveles y no solo en el municipal. Es un sector bastante informado, si nos atenemos a la encuesta de Apoyo del 2008 a los adultos mayores: el 90% de ellos ve televisión, el 59 % escucha radio, el 56% lee diarios, el 31% ve televisión por cable y el 8% usa Internet. Los tipos de programas televisivos que prefieren son los noticieros o informativos<sup>27</sup>.

**CUARTO.** Debe reformularse el artículo 8 de la Constitución de 1993 y, además, incorporarse dentro de la Carta Magna artículos promocionales referidos a la participación en los diferentes niveles del Estado y ampliarse los aspectos de protección más específicos en los temas de seguridad social, propiedad, seguridad, etc.

Esta modificación constitucional no debe llevar a entender que el Estado peruano carece de normas de nivel constitucional, por cuanto, en atención al ejercicio de la buena fe con el sistema internacional, los compromisos y convenios asumidos tienen nivel constitucional (Art. 3 y Cuarta Disposición Final de la Constitución), como ya se ha expresado. En consecuencia, no existen motivos para no dictar todas las políticas públicas y leyes necesarias a favor del adulto mayor.

**QUINTO.** Es más difícil para estas personas abandonar una relación abusiva o tomar las decisiones adecuadas debido a las limitaciones físicas y cognitivas que pueden acompañar al envejecimiento. Además, las obligaciones de parentesco llevan a que a menudo los perpetradores de los malos tratos sean los cuidadores, que son la única fuente de compañía de las personas mayores, lo que hace que las víctimas sufran en silencio y necesiten ayuda externa para poner fin a las situaciones de abuso. En ese sentido, incluso se requiere la modificación de algunas normas, como las referidas, por ejemplo, a la propiedad del Código Penal<sup>28</sup>. Se ha podido ver que el tema de abusos contra la propiedad del adulto mayor ya ha sido visibilizado por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

---

<sup>27</sup> Ipsos Apoyo. Informe Gerencial de Marketing – IGM Perfil del Adulto mayor 2008.

<sup>28</sup> Es preciso señalar que el Congreso de la República aprobó un dictamen favorable del Proyecto de Ley 1600-2007/CR, del 1 de julio del 2009, elaborado por la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social, donde se modifica varios artículos referidos a la protección de la propiedad de los adultos mayores. Puede verse el dictamen en el sitio web oficial del Congreso de la República: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/E8CAAE86FA620D07052575FC00833E26/\\$FILE/01600DC13MAY210709.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/E8CAAE86FA620D07052575FC00833E26/$FILE/01600DC13MAY210709.pdf) Recuperado el 29/11/2010.

**SEXTO.** Preocupa que no haya voluntad política para resolver el tema de las pensiones no contributivas a favor de los adultos mayores, cuando muchos países de Latinoamérica han decidido legislar sobre esta política pública, y sus costos no son un obstáculo, vistos los grandes beneficios que ello genera en la sociedad.

### **Bibliografía**

CENTRO PROCESO SOCIAL. Guía para organizar un Servicio de Orientación Socio Legal para Personas mayores. Lima, Marzo del 2008. Impreso en Gráfica Orión S. A. C.

CLARK, Fiona y otros. Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú. Lima, abril del 2009. Impreso en Sonimágenes del Perú.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Recuperado el 29/11/2010 de:  
<http://www.cidh.org/annualrep/97span/Peru10.562.htm>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Recuperado el 29/11/2010 de:  
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/9C4661B0FD39C61D0525742000532416/\\$FILE/1405\\_SEGURIDAD\\_SOC\\_2007\\_2008.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/9C4661B0FD39C61D0525742000532416/$FILE/1405_SEGURIDAD_SOC_2007_2008.pdf)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Recuperado el 29/11/2010 de:  
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/70346B8EF44C2A7B0525758500770808/\\$FILE/02823DC13MAY250309.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/70346B8EF44C2A7B0525758500770808/$FILE/02823DC13MAY250309.pdf)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Recuperado el 29/11/2010 de:  
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/E8CAAE86FA620D07052575FC00833E26/\\$FILE/01600DC13MAY210709.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/E8CAAE86FA620D07052575FC00833E26/$FILE/01600DC13MAY210709.pdf)

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Recuperado el 29/11/2010 de:  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_125\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf)

FLORES COLOMBINO, Andrés. La sexualidad en el adulto mayor. Buenos Aires, Lumen Hvmánitas. 1998.

IPSOS APOYO. Informe Gerencial de Marketing – IGM Perfil del adulto mayor 2008.

NOVAK, Fabián. De los Tratados. EN: La Constitución Comentada. Gaceta Jurídica. Primera edición, diciembre del 2005.

LANDA, César. Tribunal Constitucional y Estado democrático. Palestra. Segunda edición, noviembre del 2003.

LOAYZA, Carolina. Recepción de los tratados de derechos humanos en la Constitución Peruana de 1993 y su aplicación por el Poder Judicial. Gaceta Jurídica. Año 3, Julio de 1996.

MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL. Recuperado el 29/11/2010 de:  
[http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=821&Itemid=180&lang=es](http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=821&Itemid=180&lang=es)

PARLAMENTO LATINOAMERICANO. Recuperado el 29/11/2010 de:  
[http://parlatino.org/mpdf/articulos\\_pdf.php?noticiaid=1152](http://parlatino.org/mpdf/articulos_pdf.php?noticiaid=1152)

TRELLES, Luis y otros. Patología neurológica del anciano: las alteraciones cognitivas. Revista de Neuro-Psiquiatría. Septiembre-diciembre 1991. T. LIV N°. 3-4. Lima, Perú.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Recuperado el 29/11/2010 de: <http://www.tc.gob.pe>

UNIVERSIDAD FEMENINA DEL SAGRADO CORAZÓN. Revista Institucional del Centro de Investigación de la Universidad. Volumen 13, N.º 1, enero-diciembre 2008.

### **ANEXO N.º 1**

La Convención de Ginebra de las Naciones Unidas, realizada en 1982, aprobó los Derechos Básicos de los Adultos Mayores entre los cuales encontramos:

- Tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuada mediante ingresos propios suficientes y/o el apoyo de sus familias y de la comunidad.
- Tener la posibilidad de trabajar o tener acceso a otras alternativas de obtener ingresos.
- Poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida cesarán de desempeñar actividades laborales.
- Tener acceso a programas educativos y de formación adecuados.
- Tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias y capacidades.
- Poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.
- Permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y en la aplicación de las políticas que afectan directamente su bienestar.
- Poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades.
- Poder formar movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada.
- Poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de acuerdo con el sistema de valores culturales de cada sociedad.
- Tener acceso a servicios de atención de salud 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 la enfermedad.
- Tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado.
- Tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental.

- Poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidado o tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre su calidad de vida.
- Poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.
- Tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.
- Poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o psicológicos.
- Recibir un trato digno independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y ser valorados, independientemente de su contribución económica.

## **ANEXO N.º 2**

Los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (resolución 46/91) el 16 de diciembre de 1991. Algunos puntos relevantes de estos principios son los siguientes:

Respecto de la independencia, las personas de edad deberán:

- Tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad, y su propia autosuficiencia.
- Tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos.
- Poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales.
- Tener acceso a programas educativos y de formación adecuados.



- Tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio.
- Poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.

Respecto de la participación, las personas de edad deberán:

- Permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes.
- Poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades.
- Poder formar movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada.

Respecto de los cuidados, las personas de edad deberán:

- Poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad, de acuerdo con el sistema de valores culturales de cada sociedad.
- Tener acceso a servicios de atención de salud 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 la enfermedad.
- Tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado.
- Tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro.
- Poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, 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.

Respecto de la autorrealización, las personas de edad deberán:

- Poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.
- Tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

Respecto de la dignidad, las personas de edad deberán:

- Poder vivir con dignidad y seguridad, y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o psicológicos.
- Recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y ser valoradas, independientemente de su contribución económica.

**\*Augusto Medina Otazu** (Perú). Abogado, con maestría en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú y maestría en Derecho Laboral y Seguridad Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Miembro de la Comisión de Derechos Humanos y Derecho Internacional del Colegio de Abogados de Lima y asesor de la Asociación Nacional de Pensionistas del Banco de la Nación (Anpeban), de la Asociación Nacional de Organizaciones de Personas Adultas Mayores del Perú (Red Anamper); asesor externo de la ONG Proceso Social.