

2017

Aportes para la aplicación de la nueva Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores por el Ministerio Público Fiscal

Unidad Fiscal para la Investigación de delitos cometidos en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

Dirección General de Derechos Humanos



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

2017

Aportes para la aplicación de la nueva Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores por el Ministerio Público Fiscal

Unidad Fiscal para la Investigación de delitos cometidos en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

Dirección General de Derechos Humanos

APORTES PARA LA APLICACIÓN DE LA NUEVA CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES POR EL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

Unidad Fiscal para la Investigación de delitos cometidos en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

A cargo del Fiscal Federal Javier Arzubi Calvo, con la colaboración de Analía Ramponi, Alejo Linares y Eric Deuteris.

Dirección General de Derechos Humanos

A cargo de Andrea Pochak, con la colaboración de María Victoria Meza.

Diseño: Dirección de Comunicación Institucional | Dirección de Relaciones Institucionales | Ministerio Público Fiscal de la Nación

Edición: Octubre de 2017

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
I. ANTECEDENTES	8
II. DEFINICIÓN Y PRINCIPIOS GENERALES	10
III. DEBERES Y OBLIGACIONES GENERALES Y ESPECÍFICOS	12
IV. DERECHOS PROTEGIDOS	14
V. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y SISTEMA DE PETICIONES INDIVIDUALES	21
PALABRAS FINALES	22

PRESENTACIÓN

El 11 de enero de 2017, y tras largos años de trabajo y discusión, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), aprobó la **Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores** (en adelante, la Convención). La República Argentina fue uno de los países más activos en el proceso de elaboración y uno de los primeros en aprobarla internamente, mediante la ley n° 27.360¹. El 23 de octubre de 2017, el Poder Ejecutivo Nacional depositó el instrumento de ratificación de la Convención en la sede de la OEA en Washington, DC. Es importante advertir que ya a partir de su aprobación, la Convención ha comenzado a ser utilizada por varios tribunales nacionales como guía interpretativa para analizar casos en los que se encuentran en juego derechos de las personas mayores.

En tanto el Ministerio Público Fiscal tiene como mandato velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte, así como procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes (arts. 1 y 9 inc. c, ley n° 27.148).

Desde la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH)² y la Unidad Fiscal para la Investigación de delitos cometidos en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (UFIPAMI)³ ponemos a disposición de los/as magistrados, funcionarios/as y todos los integrantes de este organismo el presente documento que despliega los aspectos más relevantes de la nueva Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores, con énfasis en los preceptos vinculados con las áreas de intervención del MPF.

1. La Convención fue firmada por Argentina el 15/6/15. La ley n° 27.360 fue aprobada por el Congreso de la Nación el 9/5/17 y publicada en el Boletín Oficial el 31/5/17. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/275347/norma.htm>

2. Creada mediante la Resolución PGN N° 3468/15, con el objetivo de establecer una estructura permanente y altamente especializada, destinada a potenciar las distintas políticas que el Ministerio Público Fiscal impulsa para proteger los derechos fundamentales. Para mayor información, visitar <http://www.mpf.gob.ar/dgdh/>

3. Creada mediante la Resolución PGN N° 155/04, y que tiene como objetivo robustecer la persecución penal de las maniobras ilícitas relacionadas con las prestaciones administradas por el INSSJP-PAMI, en particular prestaciones de salud, que además de hechos criminales constituyen graves afectaciones a derechos fundamentales de quienes son beneficiarios de estos servicios, en su gran mayoría personas mayores. Para mayor información, visitar <http://www.mpf.gob.ar/ufipami/>

I. ANTECEDENTES

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores es el primer instrumento jurídico internacional vinculante en esta materia, que reconoce como antecedentes diferentes iniciativas de la comunidad internacional que, en las últimas décadas, comenzó a reaccionar frente al fenómeno del envejecimiento de la población, instando a los Estados a avanzar en la protección de los derechos de las personas mayores. En tal sentido, debemos mencionar a la Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, celebrada en Viena, Austria en 1982. La Segunda Asamblea Mundial tuvo lugar en Madrid, España, en 2002 y propuso el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, que posteriormente se complementó en la región con la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe de ese plan de acción.

El proceso regional tomó mayor impulso al ser reafirmado en la Declaración de Brasilia de 2007, la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe, de 2012, y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, de 2013. Estos documentos, antecedentes fundamentales de la Convención Interamericana, reconocen las problemáticas de las personas mayores y exhortan a los países de la región a realizar acciones para avanzar en la protección de sus derechos, a fin de garantizar su bienestar y calidad de vida.

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores es el resultado del impulso y esfuerzo de activistas y expertos/as que bregan por la plena vigencia de los derechos de las personas mayores y contó con el acompañamiento técnico de instituciones internacionales como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH), entre otras.

La Convención establece estándares precisos, adaptados a las necesidades específicas de las personas mayores, para ciertos derechos que ya se encontraban previstos en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, a la vez que reconoce nuevos derechos fundamentales para este colectivo al que se identifica como especialmente vulnerable.

En un contexto mundial de transformación demográfica de grandes dimensiones, este nuevo tratado regional vino a consolidar la inclusión de la vejez en la agenda prioritaria de derechos humanos. Su aprobación implica, a su vez, un *cambio de paradigma* en la concepción sobre las personas mayores: se trata de un grupo que padece procesos estructurales de discriminación en el acceso a los derechos y, por ello, los Estados deben asumir un papel más activo para que puedan ejercerlos, en condiciones de igualdad y con plena integración y participación en la sociedad.

Sin lugar a dudas, la Convención se erige como un umbral de actuación insoslayable para la tarea del MPF en sus diferentes instancias y temáticas, en tanto prescribe con mucha precisión el alcance

de ciertos derechos fundamentales de las personas mayores y fija un catálogo de obligaciones específicas cuyo cumplimiento corresponde exigir a las distintas autoridades del Estado. Por lo tanto, su conocimiento, dominio y aplicación resultan imperativos ineludibles para quienes integramos el Ministerio Público Fiscal.

II. DEFINICIÓN Y PRINCIPIOS GENERALES

La Convención considera *persona mayor* a aquella de *60 años o más*, salvo que la ley interna del país determine una edad base menor o mayor que no sea superior a los 65 años (art. 2)⁴. También aporta definiciones para los conceptos de “abandono”, “cuidados paliativos”, “maltrato”, “negligencia”, “vejez”, “envejecimiento activo y saludable”, “discriminación por edad en la vejez”, entre otros.

El artículo 3 de la Convención establece una serie de principios generales para la aplicación del instrumento, tales como la valorización de la persona mayor, su papel en la sociedad y su contribución al desarrollo; la dignidad, independencia, protagonismo y autonomía de la persona mayor; la participación, integración e inclusión plena y efectiva en la sociedad; el bienestar y cuidado; 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 respeto y valorización de la diversidad cultural; la protección judicial efectiva; la responsabilidad del Estado y la 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 la legislación interna de cada Estado; entre otros.

El artículo 5, por su parte, incorpora expresamente el *principio de no discriminación por edad*⁵ y, en consecuencia, determina que cuando el Estado realiza distinciones basadas en la edad avanzada de las personas que impliquen la restricción de un derecho o de un beneficio, dicho trato diferenciado será considerado *sospechoso* y merecedor de un *escrutinio estricto*.

En este sentido, cabe resaltar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha aplicado el denominado “escrutinio estricto” en casos que involucraban las categorías incluidas en las cláusulas antidiscriminatorias de los instrumentos de protección de derechos humanos (“categorías sospechosas”). En estos casos, la norma o práctica impugnada se presume inconstitucional y es el demandado quien debe probar que aquella persigue un fin legítimo, relevante e imperioso, y que el medio elegido es idóneo e imprescindible y constituye la alternativa menos lesiva para los derechos de los afectados (cfr. *Fallos* 327:5118; 329:2986; 331:1715 y 332:433).

4. Debe aclararse que en la legislación argentina no existe un criterio unificado para determinar la edad base para considerar a una persona mayor, sino que ésta difiere según la materia que se trate. Así, por ejemplo, mientras el Código Civil y Comercial de la Nación no establece una edad, la Ley de Sistema Integrado de Pensiones y Jubilaciones (n° 24.241) prevé que tendrán derecho a los beneficios previstos en ella los hombres que hubieran cumplido 65 años de edad y las mujeres que hubieran cumplido 60 años (art. 19). Por su parte, la Ley de Ejecución Penal (n° 24.660, modificada por la ley n° 26.472) contempla la posibilidad de que el juez reemplace el encierro por un arresto domiciliario en los supuestos de personas mayores de 70 años (art. 33 d). En el ámbito del territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley de Prevención y Protección Integral contra Abuso y Maltrato a los Adultos Mayores dispone que se entiende por adulto mayor a toda persona mayor de sesenta (60) años (art. 2°).

5. Hasta ahora, solo dos tratados internacionales reconocían expresamente a la edad como motivo prohibido de discriminación: la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En el resto de los instrumentos internacionales de derechos humanos podía considerarse a la edad como una de las categorías implícitas receptadas en la referida a “cualquier otra condición social”.

Por lo demás, como ya adelantamos, la Convención reconoce la situación de desigualdad estructural de las personas mayores y en consecuencia exige del Estado un rol más activo (acciones positivas) para generar equilibrios sociales a través de la protección especial de este grupo.

En los últimos años ha comenzado a tener más fuerza la noción de “igualdad estructural” que, a diferencia de la visión clásica o liberal de igualdad ante la ley, reconoce que ciertos sectores de la población están en desventaja en el ejercicio de sus derechos por obstáculos legales o fácticos y requieren, por consiguiente, la adopción de medidas especiales de equiparación. La visión “estructural” de la igualdad ha sido incorporada expresamente en el artículo 75 inciso 23 de la Constitución Nacional⁶. Paulatinamente el concepto también ha aparecido en fallos de la Corte Suprema (cfr. voto del ministro Enrique Petracchi en *Fallos* 323:2659) y de la Corte IDH (caso “González y otras [‘Campo Algodonero’] vs. México”, sentencia del 16 de noviembre de 2009, Serie C N° 205, entre otros).

6. El artículo 75 inc. 23 de la Constitución Nacional establece que: “[Corresponde al Congreso] 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 derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”.

III. DEBERES Y OBLIGACIONES GENERALES Y ESPECÍFICOS

La Convención dispone ciertos deberes generales de los Estados parte, algunos de los cuales incumben directamente a la actuación del MPF.

En efecto, los Estados asumen el *deber de prevenir, sancionar y erradicar* ciertas prácticas violentas contra personas mayores tales como el “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” (art. 4 inc. a). Se trata de un mandato dirigido, entre otros organismos del Estado, al MPF y tiende a robustecer su deber de investigar y perseguir penalmente hechos constitutivos de violaciones de derechos humanos contra personas mayores.

Los Estados también están obligados a adoptar y fortalecer diferentes *medidas de protección especial de las personas mayores*, sean éstas “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” (art. 4 inc. c). En consecuencia, por mandato de la Convención, el MPF, en el marco de su función y competencias, debe adoptar aquellas medidas indispensables para remover los obstáculos para el acceso a la justicia de este grupo especialmente vulnerable y asegurarle a las personas mayores un trato diferenciado y preferencial.

La Convención establece además la obligación de los Estados de alcanzar progresivamente la completa realización de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en ella. Así determina que “adoptarán 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 esta categoría de derechos (artículo 4 inc. d). De este modo, la nueva Convención afianza la aplicación del principio de progresividad que fuera establecido también en otros instrumentos internacionales tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (art. 2.1).

Una obligación específica prevista por la Convención es la de instituir un *sistema integral de cuidados* de las personas mayores (art. 12). El objetivo principal del sistema integral de cuidados es que las personas mayores puedan mantener su independencia y autonomía y evitar su institucionalización. Los cuidados constituyen, por tanto, un medio para lograr el mayor nivel de autonomía posible de las personas que transitan esa etapa de la vida.

Al respecto, los Estados deben desarrollar un sistema integral de cuidados que tenga especialmente en cuenta la perspectiva de género y el respeto a la dignidad e integridad que este tema exige. La

Convención prescribe, además, una serie de garantías relativas a los procesos de institucionalización de las personas mayores que deben ser tenidas en cuenta, entre otros por el MPF, al momento de evaluar y supervisar la situación de las personas mayores.

IV. DERECHOS PROTEGIDOS

La Convención contempla un catálogo bastante amplio de los derechos humanos de las personas mayores. Muchos de estos derechos se encuentran previstos en otros instrumentos internacionales porque son universales, generales para todas las personas, pero reciben ahora un alcance específico para las necesidades de este colectivo. Otros derechos, en cambio, están explicitados por primera vez en un instrumento internacional.

Entre los **derechos humanos universales con alcances específicos para las personas mayores**, la Convención regula el *derecho a la vida y a la dignidad en la vejez* (art. 6), con énfasis en el derecho a acceder sin discriminación, y “de conformidad con el derecho de la persona mayor a expresar el consentimiento informado” a cuidados integrales, incluidos los cuidados paliativos, que eviten el dolor, el sufrimiento innecesario y las intervenciones fútiles e inútiles.

La Convención también explicita el *derecho a la igualdad y a la no discriminación* por razones de edad, prohibiendo especialmente la discriminación por edad en la vejez (art. 5).

Además reconoce el *derecho a la seguridad y la vida sin violencia* (art. 9), y a *no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles inhumanos o degradantes* (art. 10). Al respecto, se explicita la definición de “violencia contra la persona mayor”, y se aclara que comprende, “entre otros, distintos tipos de abuso, incluso el financiero y patrimonial, y maltrato físico, sexual, psicológico, explotación laboral, la expulsión de su comunidad y toda forma de abandono o negligencia que tenga lugar dentro o fuera del ámbito familiar o unidad doméstica o que sea perpetrado o tolerado por el Estado o sus agentes dondequiera que ocurra”.

La Convención fija a los Estados una serie de obligaciones para prevenir, investigar, sancionar, erradicar y reparar los daños por estos actos, entre las que enumera el deber de “promover mecanismos adecuados y eficaces de denuncia en casos de violencia contra la persona mayor, así como reforzar los mecanismos judiciales y administrativos para la atención de esos casos” (art. 9 inc. h). Como se advierte, estos preceptos impactan directamente en la función del MPF.

En cuanto al *derecho a la libertad personal* (art. 13), la Convención determina que la edad en ningún caso justificará la privación o restricción de la libertad —la que sólo podrá ser dispuesta de conformidad con la ley—. También prescribe que el Estado debe asegurar que la persona mayor que esté privada de su libertad en virtud de un proceso penal cuente con las garantías reconocidas por el derecho internacional de los derechos humanos y sea tratada de conformidad con los objetivos y principios de la Convención.

La Convención Interamericana es conteste así tanto con el artículo 18 de la Constitución Nacional; como con los estándares internacionales que determinan el deber estatal de garantizar condiciones

dignas de detención y evitar tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes. De este modo, varios instrumentos internacionales de derechos humanos —muchos de ellos con jerarquía constitucional— contemplan obligaciones en este sentido⁷. A su vez, lo previsto por la Convención se condice con lo dispuesto por una serie de normas internacionales de *soft law* que imponen la necesidad de respetar la dignidad de las personas detenidas y la prohibición de tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Al respecto, resultan de particular relevancia las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, actualmente conocidas como “Reglas Mandela”, que consagran expresamente el principio de “no discriminación” y la necesidad de tener siempre en cuenta a las categorías más vulnerables dentro del contexto de encierro (Regla 2)⁸.

La Convención prevé asimismo que las personas mayores detenidas penalmente deben tener acceso a programas especiales y atención integral; y que los Estados, “según corresponda”, deberán promover “medidas alternativas respecto a la privación de libertad, de acuerdo con sus ordenamientos jurídicos internos” (art. 13).

Sobre este punto, la legislación argentina (Ley de Ejecución n° 24.660, modificada por la Ley n° 26.472) contempla la posibilidad de que el juez reemplace el encierro por un arresto domiciliario en los supuestos de personas mayores de 70 años. En efecto, el art. 33 de la ley n° 24.660 establece que “[e]l juez de ejecución o juez competente podrá disponer el cumplimiento de la pena impuesta en detención domiciliaria: (...) d) Al interno mayor de setenta (70) años”. En tal sentido, la concesión del arresto domiciliario por cumplimiento del requisito etario no funciona de manera automática, sino que el juez puede rechazarla de mediar circunstancias justificantes que lo habiliten, siempre que sujete tal rechazo a los límites impuestos por la razonabilidad (artículo 1 de la Constitución Nacional). A su vez, la promoción de medidas alternativas respecto a la privación de libertad prevista en la Convención deberá armonizarse en cada caso con los restantes compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de derechos humanos, y en particular, con la obligación de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar las violaciones de derechos humanos, entre las que se encuentran los crímenes de lesa humanidad⁹.

7. Nos referimos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CCT), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). A su vez, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CED), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como “Convención de Belem do Pará” y el Protocolo Facultativo de la CCT, son los tratados sin jerarquía constitucional que contemplan este tipo de obligaciones.

8. Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos son obligatorias en nuestro país en tanto se encuentran receptadas expresamente en la Ley de Ejecución Penal (n° 24.660). A su vez, de acuerdo con la jurisprudencia de Corte Suprema de Justicia de la Nación, “las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos de las Naciones Unidas —si bien carecen de la misma jerarquía que los tratados incorporados al bloque de constitucionalidad federal— se han convertido, por vía del art. 18 de la Constitución Nacional, en el estándar internacional respecto de personas privadas de libertad” y “configuran las pautas fundamentales a las que debe adecuarse toda detención” (Fallos 328:1146).

9. Cf. artículos 1.1 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 4, 6 y 9 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y 4 y 5 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

El nuevo instrumento regional también explicita el derecho a la *libertad de expresión y de opinión y al acceso a la información de las personas mayores* (art. 14), “en igualdad de condiciones con otros sectores de la población y por los medios de su elección”; el *derecho a la nacionalidad y a la libertad de circulación* (art. 15), “sin discriminación por razones de edad”; y el *derecho a la privacidad y a la intimidad* (art. 16), particularmente en el caso de las personas mayores que reciben servicios de cuidado a largo plazo, explicitando por ejemplo “los actos de higiene”.

El *derecho a la propiedad* de las personas mayores es otro de los que recibe un tratamiento diferenciado en la Convención (art. 23). Al respecto se prohíbe su privación por motivos de edad, y se obliga al Estado a adoptar medidas para garantizar el derecho a la propiedad, incluida la libre disposición de sus bienes, y para prevenir el abuso y la enajenación ilegal de su propiedad.

La Convención además se ocupa de los derechos políticos de las personas mayores (art. 27), “en igualdad de condiciones con los demás”, y ordena al Estado a adoptar medidas positivas para garantizarles una participación plena y efectiva en su *derecho al voto*. Por ejemplo, prevé el deber de asegurar condiciones electorales adecuadas a las necesidades de este colectivo y la posibilidad de recibir asistencias al momento de votar.

En cuanto al *derecho de reunión y de asociación* (art. 28), se contempla especialmente el derecho de las personas mayores de formar libremente sus propias agrupaciones o asociaciones. Y en relación con el derecho al *reconocimiento de la personalidad jurídica* (art. 30), se consagra el deber estatal de adoptar medidas pertinentes para proporcionar a las personas mayores el apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica; así como salvaguardias para impedir los abusos.

El *derecho de acceso a la justicia* de las personas mayores (art. 31), por su parte, merece una regulación específica. En adición a las garantías del debido proceso reconocidas a toda persona, se prevé el deber del Estado de “asegurar que la persona mayor tenga acceso efectivo a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante la adopción de ajustes de procedimiento en todos los procesos judiciales y administrativos en cualquiera de sus etapas”; “la debida diligencia y el tratamiento preferencial a la persona mayor para la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en procesos administrativos y judiciales”; así como la obligación de que la actuación judicial sea “particularmente expedita en casos en que se encuentre en riesgo la salud o la vida de la persona mayor”. A la vez, se dispone la obligación estatal de desarrollar y fortalecer políticas públicas y programas dirigidos a promover “mecanismos alternativos de solución de controversias” y la “capacitación del personal relacionado con la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario, sobre la protección de los derechos de la persona mayor”.

Sin duda, estos estándares de la Convención resultan de particular relevancia para el servicio de justicia que presta todo el Ministerio Público Fiscal, y en particular, para la función de determinadas Unidades Fiscales enfocadas en fenómenos criminales y sociales que afectan principalmente a

personas mayores, como la Unidad Fiscal para la Investigación de delitos cometidos en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (UFIPAMI), y la Unidad Fiscal de Investigaciones de Delitos de la Seguridad Social (UFISES) así como otras áreas especializadas del organismo, como la Dirección General de Acceso a la Justicia (y sus Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia/ATAJOS) y la Dirección General de Orientación, Acompañamiento y Protección a Víctimas (DOVIC)¹⁰.

Así, y bajo el aporte que realiza este Ministerio Público Fiscal de la Nación, se han fortalecido los sistemas de protección de los derechos de las personas mayores, y se brindan sendas herramientas que se ponen a disposición de los/as magistrados/as para facilitar la tarea a desarrollar.

Por otro lado, la Convención prevé un alcance específico a los denominados *derechos económicos, sociales y culturales* de las personas mayores. Por ejemplo, en lo que hace al derecho a la seguridad social (art. 17), contempla la obligación estatal de “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 de otros mecanismos flexibles de protección social”, de conformidad a la legislación vigente.

En cuanto al *derecho al trabajo* (art. 18), la Convención establece que el Estado debe adoptar medidas para impedir la discriminación laboral de la persona mayor y prohíbe “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”. Además estipula la obligación de promover el empleo formal de la persona mayor y de “regular las distintas formas de autoempleo y el empleo doméstico, con miras a prevenir abusos y garantizar una adecuada cobertura social y el reconocimiento del trabajo no remunerado”. El texto interamericano exige a los Estados la implementación de “programas y medidas que faciliten una transición gradual a la jubilación, para lo cual podrán contar con la participación de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores y de otros organismos interesados”; y el “diseño de programas para la capacitación y certificación de conocimiento y saberes para promover el acceso de la persona mayor a mercados laborales más inclusivos”.

La Convención regula de manera muy detallada el *derecho a la salud* (art. 19) de las personas mayores, el que incluye el derecho a la salud integral, física y mental, sin ningún tipo de discriminación.

10. La UFISES fue creada por la Resolución PGN N° 33/02. Posteriormente, mediante la Resolución MP N° 3255/14, se dispuso que esta Unidad Fiscal “para un adecuado abordaje de estas cuestiones”, así como por “el carácter eminentemente sensible de la protección que requieren sus destinatarios, la población pasiva”, comenzaría a realizar “un trabajo interdisciplinario”, “que no sólo abarque las problemáticas propias del derecho penal sino las vinculadas a aspectos administrativos y conocimientos más específicos de los principios y regulaciones que gobiernan el patrimonio social del sistema previsional”.

A su vez, la Dirección General de Acceso a la Justicia fue puesta en funcionamiento a través de la Resolución PGN N° 1316/14, con el objetivo de instalar y gestionar dependencias descentralizadas del MPF (ATAJOS) en territorios vulnerables, a fin de fortalecer el papel del organismo en el acceso a la justicia de sectores históricamente relegados.

Por su parte, la DOVIC se creó mediante la Resolución PGN N° 1105/14 con el propósito principal de acompañar, orientar, proteger y brindar información general a las víctimas de cualquier delito; y promover un abordaje interdisciplinario y las derivaciones necesarias para garantizar una asistencia técnica oportuna y efectiva.

Prescribe las características que deben tener las políticas públicas de salud, incluyendo a los servicios de prevención, de rehabilitación y de cuidados paliativos de las personas mayores. También determina el deber de asegurar la atención preferencial y el acceso universal de los servicios de salud de calidad, tradicionales, alternativos y complementarios; y el deber de implementar planes adecuados para hacer frente a diferentes tipos de dolencias o enfermedades, como las de tipo sexual, nutricional, crónico-degenerativas, demencias y el Alzheimer, por ejemplo. Estipula, por otra parte, la obligación de desarrollar y robustecer servicios socio-sanitarios y profesionales especializados en geriatría, gerontología y cuidados paliativos; y garantizar a las personas mayores la disponibilidad y el acceso a los medicamentos considerados esenciales por parte de la Organización Mundial de la Salud, incluyendo los necesarios para los cuidados paliativos.

Respecto del *derecho a la educación* (art. 20), determina el deber de facilitar a las personas mayores el acceso a programas educativos y de formación adecuados que permitan el ingreso, entre otros, a los distintos niveles del ciclo educativo, a programas de alfabetización y post-alfabetización, de formación técnica y profesional, y a la educación permanente continua, en especial a los grupos en situación de vulnerabilidad, como las mujeres y campesinos; y el deber de promover la educación y formación de las personas mayores en el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, entre otros.

La Convención explicita además el *derecho a la cultura* (art. 21), con énfasis en el derecho de las personas mayores a la identidad cultural, a participar en la vida cultural y artística de la comunidad, a acceder de modo preferencial a los bienes y servicios culturales, en formatos y condiciones asequibles, así como a compartir sus conocimientos y experiencias con otras generaciones.

Otro de los derechos previstos en la Convención es a la *recreación, al esparcimiento y al deporte* (art. 22), incluido el turismo, con énfasis en las necesidades de las personas mayores que reciben servicios de cuidado a largo plazo, 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.

El *derecho a la vivienda* ha sido particularmente regulado en la Convención (art. 24), al definir que las personas mayores tienen derecho a una vivienda digna y adecuada, y a vivir en entornos seguros, saludables, accesibles y adaptables a sus preferencias y necesidades. Al respecto, se estipula el acceso a servicios socio-sanitarios integrados y de cuidados domiciliarios que les permitan residir en sus propios domicilios conforme a su voluntad. También se contempla el derecho de acceso a la tierra, y al deber de identificar prioridades en la asignación a aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad. La Convención se ocupa asimismo del acceso progresivo de las personas mayores al crédito de vivienda sin discriminación y prevé algunas características que deben tener las políticas públicas en esta materia.

El *derecho a un medio ambiente sano* (art. 25) abarca el deber estatal de fomentar el desarrollo pleno de las personas mayores en armonía con la naturaleza y garantizar el acceso en condiciones de igualdad a servicios públicos básicos de agua potable y saneamiento.

Entre los **nuevos derechos** reconocidos por la Convención pueden mencionarse el *derecho a la independencia y autonomía* (art. 7), que contempla el derecho de las personas mayores “a tomar decisiones, a la definición 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”. Este derecho tiene como contracara una serie de requisitos que deben respetar los programas, servicios, políticas o acciones estatales en esta materia, y que deben estar orientados a propiciar la autorrealización de la persona mayor, el fortalecimiento familiar, la integración comunitaria y evitar el aislamiento.

Otro de los nuevos derechos previstos en la Convención es el de la *participación e integración comunitaria* (art. 8), que busca asegurar a las personas mayores la participación “activa, productiva, plena y efectiva dentro de la familia, la comunidad y la sociedad para su integración en todas ellas”. A tal fin, la Convención establece el deber de los Estados de crear o fortalecer mecanismos de participación e integración social, promover actividades intergeneracionales y asegurar el acceso a instalaciones y servicios comunitarios, en igualdad de condiciones y de acuerdo con las necesidades de las personas mayores.

La Convención identifica además los *derechos de las personas mayores que reciben servicios de cuidado a largo plazo* (art. 12), entre los que identifica el derecho a acceder a un sistema integral de cuidados y apoyo a las familias y cuidadores “que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda; promoviendo que la persona mayor pueda decidir permanecer en su hogar y mantener su independencia y autonomía”. En tal sentido, se debe asegurar en todo momento la manifestación de la voluntad libre y expresa de la persona mayor, servicios con personal especializado y mecanismos de evaluación y supervisión periódica de la situación. Estas personas tienen derecho a que no haya injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar o unidad doméstica, o cualquier otro ámbito en el que se desenvuelvan; a que se proteja la seguridad personal y el ejercicio de la libertad y movilidad y a contar con servicios de cuidados paliativos.

El instrumento interamericano reconoce algunos derechos previstos también en la Convención sobre Derechos de la Personas con Discapacidad (CDPD).

Por un lado, el instrumento regional incluye especialmente el *derecho a brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud* (art. 11), que consiste en el derecho “irrenunciable” de la persona mayor a manifestar su consentimiento libre e informado “de manera previa, voluntaria, libre y expresa, así como a ejercer su derecho de modificarlo o revocarlo, en relación con cualquier decisión, tratamiento, intervención o investigación, en el ámbito de la salud”.

Como consecuencia de este derecho, los Estados deben “elaborar y aplicar mecanismos adecuados y eficaces para impedir abusos y fortalecer la capacidad de la persona mayor de comprender plenamente las opciones de tratamiento existentes, sus riesgos y beneficios”; y se prohíbe a los profesionales y a cualquier institución de la salud, pública o privada, a administrar tratamientos o servicios sin ese consentimiento, excepto en supuestos de emergencia médica que deben estar especialmente regulados en la legislación.

Por otro lado, la Convención reconoce *el derecho de las personas mayores a la accesibilidad y a la movilidad personal* (art. 26), orientado justamente a que puedan vivir en forma independiente. En consecuencia, los Estados deben adoptar medidas progresivas para asegurar el acceso de las personas mayores, “en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales”. Entre otras iniciativas, la Convención ordena, por ejemplo, el deber de establecer tarifas diferenciadas en los servicios de transporte público, así como asientos reservados para las personas mayores.

Al igual que en el caso de las personas con discapacidad, la Convención se ocupa de garantizar especialmente los *derechos de las personas mayores en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias* (art. 29), incluyendo situaciones de conflicto armado y desastres, de conformidad con las normas de derecho internacional, en particular del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

V. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y SISTEMA DE PETICIONES INDIVIDUALES

La Convención establece, por un lado, un mecanismo de seguimiento general (arts. 33 a 35) y, por otro, prevé un sistema de peticiones individuales que contengan denuncias o quejas de violación de alguno de los derechos contemplados en el instrumento por parte de un Estado parte (art. 36).

El mecanismo de seguimiento está integrado por una *Conferencia de Estados parte y un Comité de Expertos*. La Conferencia es el principal mecanismo de seguimiento de la Convención y estará conformada por representantes de los países signatarios. Entre sus funciones, se encuentran la de examinar el avance nacional de los compromisos asumidos por la Convención y promover el intercambio de experiencias, buenas prácticas y cooperación técnica entre ellos. Por su parte, el Comité de Expertos estará formado por especialistas designados por cada uno de los Estados parte, y tendrá como funciones realizar análisis técnicos de los informes periódicos de los Estados —que deberán presentarse cada cuatro años—¹¹ y elaborar recomendaciones para el cumplimiento progresivo de la Convención.

En cuanto al *sistema de peticiones individuales*, cualquier persona, grupo de personas, u ONG reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA podrán presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de alguno de los artículos del tratado por un Estado parte. Además, los Estados podrán aceptar la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la presente Convención¹².

11. Es importante destacar que en los últimos años el MPF ha comenzado a colaborar activamente en la elaboración de informes periódicos que el Estado argentino presenta ante los diversos órganos internacionales que supervisan la situación de derechos humanos en nuestro país. En tal sentido, la Dirección General de Derechos Humanos del MPF sistematiza, en forma articulada con las distintas áreas de la Procuración General de la Nación, los aportes del MPF para los informes del Estado ante estos órganos internacionales. Se espera que, una vez constituido el mecanismo de seguimiento, el MPF también pueda participar en este proceso de supervisión con aportes específicos.

12. También debe resaltarse que el MPF suele recibir pedidos de información por parte del Poder Ejecutivo Nacional vinculados con peticiones contra el Estado argentino que tramitan ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Es posible que a partir de la entrada en vigor de esta Convención, el MPF deba brindar información también respecto de peticiones relacionadas con eventuales vulneraciones de los derechos de las personas mayores.

PALABRAS FINALES

La Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores contribuye a visibilizar la problemática que existe en torno a las personas mayores, al identificarlas como un grupo en especial situación de vulnerabilidad, y a fomentar su revalorización y su papel en la sociedad.

Este nuevo tratado regional reafirma la universalidad, individualidad, independencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales; presenta principios generales para garantizar su efectiva aplicación, establece estándares precisos para asegurar el ejercicio de los derechos de este colectivo y prevé deberes estatales específicos para hacerlos realidad. Al establecer obligaciones reforzadas que impactan en los planos políticos, jurídicos y social, la Convención le exige al Estado asumir un papel más activo para garantizar el ejercicio de derechos, en condiciones de igualdad, y con plena integración y participación de la sociedad.

Con la entrada en vigor de la Convención, el Ministerio Público Fiscal se encuentra compelido, por ejemplo, a reforzar las medidas para garantizar el acceso a la justicia de las personas mayores. Por supuesto, los desafíos son importantes, pero hay un camino transitado que hará más sencilla la tarea. En efecto, desde hace varios años el MPF ha venido impulsando y fortaleciendo medidas en línea con estos estándares. Así, por ejemplo, debemos mencionar la creación y puesta en funcionamiento de unidades fiscales enfocadas en fenómenos criminales y sociales que afectan principalmente a las personas mayores, como la UFI PAMI y la UFISES, y de áreas especializadas como los ATAJOS y la DOVIC. A la vez, se han dictado programas de capacitación específicos como el Curso de Herramientas para la Investigación Penal de los Delitos que afectan a los Adultos Mayores, en junio de este año. Además, desde el MPF se han promovido acciones conjuntas con otros organismos del Estado —por ejemplo, a partir de la firma de un convenio de colaboración con el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las actividades de sensibilización llevadas adelante con el Ministerio de Seguridad de la Nación—, con el objetivo de proporcionar servicios de información y difusión de derechos, consulta, derivación y asistencia de las personas mayores.

En definitiva, la aprobación de la Convención implica un avance significativo en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores. Se trata entonces de un instrumento que se erige como el marco conceptual y normativo unificador para el desarrollo y la implementación de las estrategias que lleven adelante los organismos del Estado —entre ellos, este Ministerio Público Fiscal— para la promoción y protección de los derechos humanos de las personas mayores.



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL

PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL

PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL | PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
Av. de Mayo 760 (C1084AAP) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
(54-11) 4338-4300
www.mpf.gob.ar | www.fiscales.gob.ar