

2020

Normativa relevante para la protección de los derechos de las personas mayores.

Recursos y prácticas de la UFI-PAMI en el proceso penal.

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



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

Normativa relevante para la protección de los derechos de las personas mayores.

Recursos y prácticas de la UFI-PAMI en el proceso penal.

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 Carolina E. Szmoisz y Norberto Francisco de Anchorena.

Diseño: Dirección de Comunicación Institucional

Publicación: noviembre 2020

Normativa relevante para la protección de los derechos de las personas mayores.

Recursos y prácticas de la
UFI-PAMI en el proceso penal.

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

Índice

I.	Presentación.....	7
II.	Normativa sobre protección de los derechos de las personas mayores	10
III.	Función, herramientas y procedimientos de la Unidad Fiscal para la Investigación de delitos cometidos en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.....	22
IV.	Palabras finales	28

I. PRESENTACIÓN

El aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de fecundidad ha posibilitado que la proporción de personas mayores de 60 años aumente más rápidamente que cualquier otro grupo etario en la mayoría de los países. En efecto, la proporción de personas mayores está aumentando rápidamente en todo el mundo. Según calcula la Organización Mundial de la Salud¹, entre 2015 y 2050 dicha proporción casi se duplicará, pasando de 12 a 22%. Esto significa que en números absolutos, el aumento previsto será de 900 millones a 2.000 millones de personas mayores de 60 años.

En el contexto latinoamericano, Argentina y Uruguay constituyen dos casos particulares, ya que en ellos el proceso de envejecimiento se inició mucho antes que en el resto de los países de la región². Este acelerado proceso de envejecimiento plantea un desafío mayor a la hora de implementar y monitorear políticas públicas tendientes a establecer mecanismos de protección eficaces a las personas mayores que permitan hacer efectivo el compromiso a nivel internacional asumido por el Estado.

Entendemos que el envejecimiento de las poblaciones puede considerarse un éxito de las políticas de salud pública y del desarrollo socioeconómico, pero también creemos que constituye, al mismo tiempo, un reto para la sociedad, que debe adaptarse a ello para mejorar al máximo la salud y la capacidad funcional de las personas mayores, así como su participación social y su seguridad y en el ámbito que nos ocupa particularmente, el acceso a una tutela judicial efectiva.

El Derecho de la Vejez, denominado también Derecho de la Ancianidad, es una nueva especialidad transversal destinada al estudio de la condición y/o protección jurídica de las personas mayores de 60 años de edad en adelante, en el derecho interno, regional e internacional. Este derecho se propone también el reconocimiento de las situaciones de vulnerabilidad, discriminación, inestabilidad o abusos que puedan padecer estos sujetos, por el hecho de ser “viejos”.

Pero además aborda el análisis de las herramientas jurídicas que permiten legítimamente la intervención y restitución de la autonomía, libertad, igualdad, participación o dignidad dañadas en el caso. Por ello, en este marco se consideran tanto los principios y reglas, institutos, relaciones jurídicas, derechos y obligaciones, como los sistemas de protección y las garantías, en cuanto se vinculan con el fenómeno demográfico del envejecimiento y de la vejez de cada persona, en particular³.

En este marco, el principio de igualdad y no discriminación articula y da sustento normativo y valorativo

1. <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs381/es/>

2. Chackiel, J. (2004), “La dinámica demográfica en América Latina”, serie Población y Desarrollo, N° 52 (LC/L.2127-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

3. Dabove, M. (2016). Derechos humanos de las personas mayores en la nueva Convención Americana y sus implicancias bioéticas. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 16 (1), 38-59. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/rlbi.1440>.

a la estructura y al desarrollo del Derecho de la Vejez. De modo tal que en ella los derechos humanos informan su contenido, abren líneas de interpretación y promueven novedosas figuras jurídicas en pos de un reconocimiento dinámico de las particularidades fácticas de este grupo vulnerable⁴.

El derecho de igualdad ante la ley y el principio de no discriminación se encuentran previstos en la Constitución Nacional (artículos 16, 37 y 75 incisos 2, 19, 22 y 23) y en diversos instrumentos internacionales que gozan de igual jerarquía. Entre los instrumentos de protección de derechos humanos vigentes en nuestro país podemos mencionar la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 2), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo 2), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (artículos 1, 13.5, 17.4 y 24), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (artículos 2 .1, 3, 20.2, 23.4, 24.1, 26), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (artículos 2.2 y 3); la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (artículo 2); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) (artículos 3.b, 4.1.b, 5, 6, 7 y 12); la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) (artículos 2 y ss.), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (artículos 2 y ss.) y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículo 1.1).

Además del mandato de igualdad ante la ley, las obligaciones del Estado en materia de no discriminación exigen la adopción de medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminarla. El artículo 75 inciso 23 de la CN dispone expresamente que el Congreso debe sancionar leyes que establezcan acciones positivas para garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, las personas ancianas y las personas con discapacidad. A su vez, el artículo 37 estipula que la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y el régimen electoral⁵. El presente informe ha sido estructurado en dos partes. La primera presenta una descripción del contenido de los instrumentos que protegen los derechos de las personas de edad, particularmente de las normas vinculadas a la investigación penal. La segunda parte da cuenta de la función, herramientas y procedimientos con que cuenta la Unidad Fiscal para la Investigación de delitos cometidos en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados para investigar los delitos que afectan a las personas mayores.

El propósito de este estudio es hacer un aporte a la sistematización de la situación actual de los derechos de las personas mayores en los instrumentos sobre derechos humanos que brinde información

4. Ídem.

5. Colección de Dictámenes sobre Derechos Humanos, "Igualdad y no discriminación Dictámenes del ministerio público fiscal ante la corte suprema de justicia de la nación (2012 - 2017)", Cuadernillo 2, Ministerio Público Fiscal, Procuración General de la Nación.

de utilidad para la labor del Ministerio Público Fiscal en el marco de la investigación penal. Además, dar cuenta de los recursos disponibles de la Unidad Fiscal para la Investigación de delitos cometidos en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados para colaborar, intervenir y coadyuvar en investigaciones en curso en otras dependencias, además de la facultad de iniciar investigaciones preliminares.

II. NORMATIVA SOBRE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES

II.a) Antecedentes relevantes

A nivel internacional la situación de los derechos humanos en favor del adulto mayor ha sido objeto de interés y preocupación creciente. Las primeras referencias sobre el tema se encuentran expresadas indirectamente en los distintos documentos que sobre derechos humanos han desarrollado la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, aunque en la mayoría de ellos, el reconocimiento de sus derechos se limita a consideraciones sobre el bienestar y las políticas de carácter asistencial; veamos.

Concretamente, el primer instrumento internacional sobre la formulación de políticas y programas sobre el envejecimiento es el *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982 (resolución 37/51) que tiene como finalidad ofrecer un instrumento práctico que sirva de ayuda a quienes tienen a su cargo la formulación de políticas sobre las prioridades básicas relacionadas con el envejecimiento.

Este instrumento también puede considerarse como el primer documento simbólico que vinculó el derecho con la gerontología, pues promueve la cooperación regional e internacional e incluye 62 recomendaciones de acción que abordan temas como la investigación, la recopilación y el análisis de datos, la capacitación y la educación, así como las áreas de salud y nutrición, protección de los consumidores de edad avanzada, vivienda y medio ambiente, familia, bienestar social, seguridad de ingresos, empleo y educación.

Asimismo, en tanto el *Plan* es parte de un marco internacional de estándares y estrategias, debe considerarse en relación con las normas y estrategias acordadas en los ámbitos de derechos humanos teniendo en cuenta su objetivo principal de fortalecer las capacidades de los gobiernos y la sociedad civil para hacer frente de manera efectiva al envejecimiento de las poblaciones y abordar el potencial de desarrollo y las necesidades de dependencia de las personas mayores⁶.

A partir de las directrices amplias y el establecimiento de ciertos principios generales sobre la manera en que la comunidad internacional, los gobiernos y otras instituciones pueden hacer frente al problema del envejecimiento y las necesidades de las personas de edad en todo el mundo que estableció dicho documento, en el marco del proceso de especificación de los derechos humanos se fueron desarrollando distintos instrumentos que visibilizaron este grupo vulnerable y se ocuparon de

6. Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, 26 de julio al 6 de agosto de 1982. Recuperado de: http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000001674cnt-plan-accion-inter-de-viena_sobre-envejecimiento-activo-1982.pdf

su protección tanto nacional, como regional e internacional.

En prosecución de las iniciativas de las Naciones Unidas a través del Plan de Acción, el día 14 de diciembre de 1990, en la Asamblea General, en su Res 45/106, designó el 1º de octubre Día Internacional de las Personas de Edad, que comenzó a celebrarse el año siguiente.

En 1991, asimismo, la Asamblea General de Naciones Unidas, en cumplimiento de aquél Plan de Acción Internacional y atendiendo a las normas establecidas en diferentes convenios, recomendaciones y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo⁷, la Organización Mundial de la Salud y otras entidades, adoptó los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad (resolución 49/91) mediante el cual se exhortó a los gobiernos a que incorporen en sus programas nacionales, cuando fuere posible, los principios de Independencia, Participación, Cuidados, Autorrealización y Dignidad.

Cabe destacar, vinculado a la tutela judicial de los derechos de los adultos mayores, que el principio de Cuidados establece que “Las Personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado”, primera vez que formalmente aparecen los recursos jurídicos vinculados a las personas de edad en un instrumento internacional.

Al año siguiente, con ocasión del décimo aniversario de la aprobación del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, en una conferencia internacional sobre el tema, llevada a cabo entre los días 15 y 16 de octubre de 1992, la Asamblea General aprueba la Proclamación sobre el envejecimiento de las Naciones Unidas.

Mediante la Proclamación se insta a la comunidad internacional a promover la aplicación del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento; difundir los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad; apoyar las iniciativas nacionales sobre el envejecimiento prestando el respaldo adecuado a las contribuciones que aportan las personas mayores de edad a la sociedad y alentarlas a desarrollar capacidades sociales, educativas y culturales que durante los años dedicados al trabajo no pudieron desarrollar.

Posteriormente, durante la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento -realizada en Madrid entre el 8 y el 12 de abril del año 2002- fueron adoptados importantes documentos como la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento de Madrid, en los cuales los gobiernos se comprometen a diseñar y ejecutar medidas para enfrentar las oportunidades y los retos que plantea el envejecimiento.

7. Entre ellos figuran, por ejemplo, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952; el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967; y la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980. Las cuestiones relativas a las personas de edad también se tienen en cuenta en dos de los convenios de la OIT que regulan los derechos fundamentales en el trabajo: Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958; y el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948.

Esas disposiciones, agrupadas a menudo bajo la denominación de “derecho blando” (soft law), tienen evidentemente un valor jurídico distinto al de los tratados. Sin embargo, eso no significa que carezcan de relevancia en este mismo sentido. En la medida en que han sido aprobados por el órgano más representativo de las Naciones Unidas, con el propósito de expresar las preocupaciones, los compromisos y las aspiraciones comunes de la comunidad internacional en relación con los derechos de las personas de edad, estos instrumentos deben considerarse como un reflejo autorizado del consenso normativo emergente en torno a sus contenidos mínimos⁸.

II.b) Normativa internacional

Resulta ineludible mencionar como primer documento internacional a la Declaración Universal de Derechos Humanos que, aunque no se refiere concretamente a la edad como una de las condiciones de discriminación que esta proscribiera, lo cierto es que puede interpretarse incluida entre aquellas cuando establece “o cualquier otra condición”:

Artículo 2.

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Ahora bien, el primer convenio de las Naciones Unidas sobre derechos humanos en el que se prohibió explícitamente la edad como un motivo de discriminación fue la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer -en vigencia desde el 3 de septiembre de 1981-, en la que se proscribiera la discriminación en su acceso a la seguridad social en caso de vejez:

Artículo 11

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

8. Naciones Unidas (2003). *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de: <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>

[...] e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas; [...]

El alcance de la prohibición de la discriminación por motivos de edad fue ampliado después en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias -en vigencia desde el 1 de julio de 2003-, que prohíbe la discriminación por cuestiones de edad al establecer que:

Artículo 1.1. La presente Convención será aplicable, salvo cuando en ella se disponga otra cosa, a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

También en la “Parte II: No discriminación en el reconocimiento de derechos” que textualmente estipula que:

Artículo 7. Los Estados Partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

En igual sentido, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad -en vigencia desde el 3 de mayo de 2008-, establece ciertas precisiones relacionadas con la edad. En efecto, en cuanto a la Toma de conciencia, dispone que “los Estados Parte se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para [...] Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en [...] la edad [...]” (Artículo 8.b). Asimismo, en relación al Acceso a la justicia, que “Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad [...]” (Artículo 13.1). Además, vinculado a la Protección contra la explotación, la violencia y el abuso, que “Los Estados Partes también adoptarán todas las medidas pertinentes para impedir cualquier forma de explotación, violencia y abuso asegurando, entre otras cosas, que existan formas adecuadas de asistencia y apoyo que tengan en cuenta [...] la edad para las personas con discapacidad [...]” y que

“tomarán todas las medidas pertinentes para promover la recuperación física, cognitiva y psicológica, la rehabilitación y la reintegración social de las personas con discapacidad que sean víctimas de cualquier forma de explotación, violencia o abuso, incluso mediante la prestación de servicios de protección. Dicha recuperación e integración tendrán lugar en un entorno que sea favorable para la salud, el bienestar, la autoestima, la dignidad y la autonomía de la persona y que tenga en cuenta las necesidades específicas [...] [de] la edad.” (Artículo 16.2 y 16.4). En igual sentido, relacionado con la Salud, dispuso que “[...] Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud [...] En particular, los Estados Partes: [...] Proporcionarán los servicios de salud que necesiten las personas con discapacidad específicamente como consecuencia de su discapacidad, [...] incluidos los niños y las niñas y las personas mayores; [...]” (Artículo 25.b). Finalmente, en cuanto al Nivel de vida adecuado y protección social que “Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas: [...] Asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en particular las mujeres y niñas y las personas mayores con discapacidad, a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza; [...]” (Artículo 28.2.b).

Hasta aquí, hemos hecho una breve reseña de los instrumentos más significativos en el sistema internacional de protección de los derechos humanos. A continuación, expondremos los instrumentos del sistema interamericano, destacando la vigencia y operatividad de dichas normas para Argentina.

II.c) Normativa del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos

En el marco del sistema regional de protección de los derechos humanos, el primer instrumento que se refiere a la vejez, es la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre -1948- que señala:

Artículo 16 - Derecho a la seguridad social.

Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos –en vigencia desde el 18 de julio de 1978-, al igual que la Declaración Universal, incluye la edad como “otra condición social” objeto de discriminación que debe ser erradicada y sólo se refiere a la vejez en relación a la pena de muerte, al disponer que “[...] No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieren menos de dieciocho años de edad o más de setenta [...]” (Artículo 4.5).

Recién con la aprobación del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador) –en vigencia desde el 16 de noviembre de 1999-, se consideran explícitamente los derechos de los ancianos. Si bien en primer lugar aparecen contemplados en relación al derecho a la seguridad social, al establecer que “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad 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.” (Artículo 9.1.), el Artículo 17 se refiere específicamente a la “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.

A partir de 1991 con la aprobación de los Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad –a los que se ha hecho referencia previamente en este documento- se inició un proceso de casi 20 años de elaboración de instrumentos declarativos y no vinculantes referentes a aspectos relacionados con el envejecimiento y los derechos de las personas mayores⁹, de los cuales destaca la aprobación de la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe en 2012.

En este marco, y tras varios años de negociación, en 2015 se aprueba en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el único instrumento interamericano y el primero a nivel internacional, que establece los derechos de las personas mayores. La Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores (en adelante CIPDHPM) –vigente desde el 11 de enero de 2017-, es el primer instrumento jurídicamente vinculante del mundo, cuyo objeto es promover,

9. Tales como la Proclamación sobre el Envejecimiento, 1992; la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002; la Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2003; la Declaración de Brasilia de la Segunda Conferencia Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe, 2007; el Plan de Acción sobre la salud de las personas mayores, incluido el envejecimiento activo y saludable, 2009; la Declaración de Compromiso de Puerto España, 2009; y la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe, 2012.

proteger y asegurar el reconocimiento y pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Este documento, es el primero en su género y constituye un hito dentro de este proceso de especificación pues identifica a este colectivo como especialmente vulnerable en tanto padece procesos estructurales de discriminación en el acceso a los derechos humanos y por ello, los Estados deben asumir un papel activo para que puedan ejercerlos en condiciones de igualdad con la sociedad toda.

En este sentido, tal como se ha expresado con anterioridad en el documento elaborado en conjunto por esta Unidad Fiscal para la Investigación de delitos cometidos en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y la 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” (2017); “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 para 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”.

Por ello, más allá de la descripción de los derechos tutelados en la Convención que han sido desarrollados en el documento mencionado, abordaremos brevemente aquellos que resultan relevantes en el marco de un proceso penal.

En este sentido, entendemos que son 4 los derechos especialmente vinculados a las cuestiones que hacen a la investigación en el proceso penal: la prohibición de discriminación por edad (Artículo 5 CIPDHPM), el derecho a la seguridad y la vida sin violencia (Artículo 9 CIPDHPM), el acceso a la información de las personas mayores (Artículo 14 CIPDHPM) y el derecho de acceso a la justicia (Artículo 31 CIPDHPM). Todos ellos, atravesados transversalmente por la especial condición de vulnerabilidad asociada a este grupo etario.

En relación con el concepto de “vulnerabilidad”, si bien éste es siempre relativo y se encuentra condicionado tanto en relación a las circunstancias externas como a las características de los sujetos; y su estudio pormenorizado excede el derrotero de este abordaje, existen desde el punto de vista normativo varios instrumentos tanto nacionales como internacionales en función de los cuales pueden delinearse algunos aspectos más precisos en torno a la concepción jurídica de concepto de “vulnerabilidad”.

En ese sentido, por su relevancia en la esfera internacional podemos mencionar las denominadas “Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”,

aprobadas por la Asamblea Plenaria de la XIV Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, y a cuya adhesión resolvió disponer la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante la Acordada Nro. 5 del año 2009. Allí, si bien se lo aborda con el objetivo de promover el igualitario acceso a la justicia, se realiza una primera delimitación de su alcance: “...Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico...”¹⁰.

De seguido se admite que “...Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad...”¹¹.

No obstante, se reconoce que la concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas o, incluso, de su nivel de desarrollo social y económico.

Específicamente vinculada a la condición de vulnerabilidad por la edad, dispone que “El envejecimiento también puede constituir una causa de vulnerabilidad cuando la persona adulta mayor encuentre especiales dificultades, atendiendo a sus capacidades funcionales, para ejercitar sus derechos ante el sistema de justicia”¹².

También el tribunal interamericano en su proceso de interpretación jurídica se ha referido a la vulnerabilidad: “La Corte Interamericana considera que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. La Corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre”¹³.

En este sentido se orientan los deberes que establece la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en cuanto establece que los Estados “...Adoptarán las medidas afirmativas y realizarán los ajustes razonables que sean necesarios para el ejercicio de los derechos establecidos en la presente Convención...” y que “No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas afirmativas y ajustes razonables que sean necesarios para acelerar o lograr la igualdad de hecho de la persona mayor...” (art. 4).

10. Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, 4 al 6 de marzo de 2008, Artículo 3°.

11. *Ibidem*, Artículo 4°.

12. *Ibidem*, Artículo 6°.

13. Corte IDH. *Ximenes Lopes vs. Brasil*. Sentencia del 4 de julio de 2006, párr. 103.

Es decir, tanto la normativa expuesta, cuanto la interpretación interamericana, apuntan a superar la situación de desigualdad estructural, que exige del Estado un rol más activo, promoviendo la adopción de medidas positivas para la plena vigencia de los derechos de este grupo etario.

En cuanto a los derechos contemplados en la CIPDHPM y especialmente vinculados al proceso penal, merece especial referencia el derecho de acceso a la justicia de las personas mayores. 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”.

El derecho de acceso a la justicia, representa la posibilidad de las personas de acceder a los distintos cauces institucionales provistos por los Estados para la resolución de sus controversias.

En este sentido, no puede entenderse desde un análisis netamente normativo y formal, sino como una facultad con contenido real que permita su ejercicio eficaz.

Los organismos del sistema regional se han pronunciado reiteradamente en torno al acceso a la justicia, considerándolo un derecho fundamental no sólo en el marco de la Convención Americana, sino como indispensable en un Estado de Derecho y una sociedad democrática.

Al respecto, la obligación de respetar este derecho surge del art. 1 de la Convención Americana que establece la obligación de los Estados Parte de respetar los derechos y libertades contenidos en la Convención, así como la obligación de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción.

En relación a los mecanismos procesales para asegurar la satisfacción de este derecho, ha dicho la Corte Interamericana “La protección de la ley la constituyen, básicamente, los recursos que ésta dispone para la protección de los derechos garantizados por la Convención, los cuales, a la luz de la obligación positiva que el artículo 1.1 contempla para los Estados de respetarlos y garantizarlos, implica (...) el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal

que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos¹⁴”.

También el Tribunal internacional se ha expedido en relación a la ponderación efectiva del acceso a la justicia, expresando que ““no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso que sea sencillo y rápido. Cualquier norma o medida que impida o dificulte hacer uso del recurso de que se trata constituye una violación del derecho al acceso a la justicia, bajo la modalidad consagrada en el artículo 25 de la Convención Americana”¹⁵”.

En el mismo sentido se pronunció en el Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago donde expuso que “para que exista ‘debido proceso legal’ es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables”, y agregó que, “para que en un proceso existan verdaderas garantías judiciales, es preciso que en él se observen todos los requisitos que sirvan para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho, es decir, las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial”¹⁶ .

II.d) Normativa nacional

En el plano internacional, la República Argentina, en su carácter de sujeto primario de Derecho Internacional, ha reconocido como gran parte de la comunidad internacional a partir de la segunda mitad del siglo XX, la importancia del respeto de los derechos humanos, mediante la adhesión, a su tiempo, de lo que se considera la Carta Internacional de los Derechos Humanos, compuesta por: 1) La Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2) El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y 3) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; instrumentos que sirven como fundamento a la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos allí consagrados dentro y fuera de los Estados.

Además, por vía del art. 75, inciso 22°, de la Constitución Nacional, la República Argentina ha otorgado jerarquía constitucional, además de los instrumentos consignados en el párrafo anterior, entre otros, a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

14. Corte IDH. Excepciones al agotamiento de los recursos internos” (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, párr. 23.

15. *Ibidem*, párr. 52

16. Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 21 de junio de 2002, párrs. 146-147.

La creación de dichos instrumentos ha tenido por objeto la protección de grupos considerados históricamente vulnerables, que han sido colocados en desventaja frente a los demás colectivos de la sociedad. Los actos jurisdiccionales de los Jueces y Juezas de la República Argentina deben estar guiados no solo a la estricta aplicación de la legislación local, sino también aquella legislación internacional que se incorpora en nuestro sistema de derecho vigente, ya sea por vía consuetudinaria o mediante la ratificación de los tratados internacionales, con especial atención al principio *pacta sunt servanda* y los arts. 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Lo anterior sin duda debe comulgarse con el control de convencionalidad que nos vemos obligados a efectuar, todo lo cual concluye en la construcción de un *ius commune* interamericano en materia de derechos humanos.

En efecto, entrada en vigencia la Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores, Argentina se adhirió muy rápidamente a este nuevo instrumento regional, de modo que, como parte del Derecho Interno, cuenta con jerarquía superior a la ley, habilita a las personas a fundar sus reclamos jurídicos bajo su marco y obliga a todos los operadores y jueces a aplicarla con primacía, incluso respecto del nuevo código civil y comercial de la nación.

En el plano local, la visión “estructural” de la igualdad ha sido incorporada expresamente en el artículo 75 inciso 23 de la Constitución Nacional que establece entre las atribuciones del 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”.

Pese a la fortaleza de la formulación, se ha dicho que “el reconocimiento de los derechos de la ancianidad resulta extremadamente débil en la Constitución Nacional y solo se cuenta con alguna referencia específica en un artículo que cuenta con escasa proyección inmediata, el art. 75 inc 23, y el inc 22 referido a la vigencia de los tratados y pactos internacionales”¹⁷.

El Código Penal de la Nación se refiere a los adultos mayores en el marco de la determinación e individualización de la pena (Artículo 7 y Artículos 40 y 41), mientras que el Código Procesal Penal de la Nación se refiere a los adultos mayores en el marco de los “Derechos de la víctima y el testigo” al disponer que: “Desde el inicio de un proceso penal hasta su finalización, el Estado nacional garantizará a las víctimas de un delito y a los testigos convocados a la causa por un órgano judicial el pleno respeto de los siguientes derechos: [...] e) Cuando se tratare de persona mayor de setenta (70) años, mujer embarazada o enfermo grave, a cumplir el acto procesal en el lugar de su residencia; tal circunstancia deberá ser comunicada a la autoridad competente con la debida anticipación....” (Artículo sustituido por art. 14 de la Ley N° 27.372 B.O. 13/7/2017).

17. Dabove Caramuto, M. (2000). Razones iusfilosóficas para la construcción de un derecho de la ancianidad. *Jurisprudencia Argentina*, 4, 17-23.

Efectivamente, la Ley 27.372 de Derechos y Garantías de las Personas Víctimas de Delitos es una de las acompañó la transformación que se dio en el plano universal, y se materializó en el marco de la adopción de acciones positivas y progresivas, tendientes a garantizar los derechos humanos para combatir las desigualdades estructurales que desde atañó afectaron a distintos grupos vulnerables.

En este sentido, resulta relevante el documento elaborado por la Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas (DOVIC) “Guía práctica sobre la ley de derechos y garantías de las personas víctimas de delitos –Ley N° 27.372”.

Y fundamentalmente en cuanto al tema de abordaje en este trabajo, puede destacarse que entre los “principios rectores” el Artículo 4° establece que la actuación de las autoridades responderá al principio de un “enfoque diferencial” esto es, que las medidas de ayuda, atención, asistencia y protección de la víctima se adoptarán atendiendo al grado de vulnerabilidad que ella presente, entre las cuales se establece como una de las causas, la edad de la víctima.

En igual sentido, en el Artículo 6° establece que las autoridades deberán dispensar atención personalizada a la víctima que presente situaciones de vulnerabilidad, entre otras causas por razón de la edad y agrega que, se presumirá situación de especial vulnerabilidad “si la víctima fuere mayor de setenta (70) años.

III. FUNCIÓN, HERRAMIENTAS Y PROCEDIMIENTOS DE LA UNIDAD FISCAL PARA LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS COMETIDOS EN EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS

En virtud del convenio de cooperación suscripto entre el Ministerio Público Fiscal de la Nación y el PAMI-INSSJP, firmado con fecha 2 de octubre del año 2004, el que materializó mediante la PGN N° 155/04, se creó la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos Cometidos en el Ámbito de Actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (UFI-PAMI). La finalidad original de esta particular Fiscalía puso el foco la investigación todas aquellas maniobras ilícitas que puedan afectar los servicios de interés público que la Obra Social Nacional brinda a sus beneficiarios y/o los recursos patrimoniales asignados al Instituto para cumplir con tales objetivos.

Esta Unidad Fiscal especializada, tal lo determina el protocolo antes mencionado, así como sus objetivos, tiene la labor de:

- ✓ “Recibir denuncias de particulares, afiliados, agentes del Instituto o prestadores, referidas a acciones u omisiones que puedan constituir un delito en el ámbito de actuación del INSSJP-PAMI, especialmente con relación a delitos económicos que puedan afectar su patrimonio. La actuación de la Unidad consiste en coleccionar información que permita corroborar o descartar los sucesos anoticiados, y en su caso elaborar la pertinente denuncia penal, aportando todo el material reunido y sugiriendo a la autoridad judicial interviniente las medidas necesarias para establecer adecuadamente sus circunstancias de modo, tiempo y lugar y, de ser posible pautas para individualizar a sus autores. Constituirse en las distintas Gerencias, Departamentos y demás Áreas del Instituto, así como también en las Unidades de Gestión Local (U.G.L.) y Agencias ubicadas en todo el país, a efectos de receptor denuncias, y en su caso, recabar información vinculada a actuaciones que tramitan en la Unidad Fiscal.
- ✓ Colaborar y asistir a los fiscales federales de todo el país en el seguimiento de las denuncias penales que se sustancien sobre la materia (así hayan sido o no efectuadas por esta Unidad Fiscal), y aportarles toda aquella reglamentación interna de la Obra Social para la tramitación de tales investigaciones, en virtud de la variedad de prestaciones y servicios ofrecidos por el Instituto que son reguladas por la normativa interna de la Obra Social. (Resoluciones del Director Ejecutivo Nacional, Disposiciones y Circulares dictadas por los Gerentes de cada área, los Directivos Ejecutivos de las Unidades de Gestión Local y los Jefes de Departamento).
- ✓ Asesorar al INSSJP-PAMI para la implementación de políticas o programas preventivos de hechos que puedan constituir ilícitos y coordinar con las autoridades correspondientes las actividades de capacitación y especialización de funcionarios y empleados que oportunamente se determinen.

- ✓ Sistematizar la información contenida en los procesos penales y en las denuncias formuladas, con el objeto de identificar las distintas maniobras ilícitas y los ámbitos en los cuales se cometen.
- ✓ Solicitar a los organismos públicos y privados toda aquella información que resulte necesaria a efectos de cumplir con las funciones descriptas precedentemente”¹⁸. Todo ello, tal cual se desprende de la página oficial del Ministerio Público Fiscal de la Nación.

Ahora bien, sin perjuicio de lo relatado con anterioridad, si bien describe las tareas para que fue creada la Unidad Fiscal, no agotan en su totalidad las actividades que los agentes que conforman el cuerpo de trabajo de la dependencia llevan adelante en su labor diaria.

Entre las tareas encomendadas que realiza la Unidad, se encuentra principalmente la de iniciar y tramitar Investigaciones Preliminares (a modo de ejemplo, en el año 2019 se iniciaron un total de 181 IP). La forma en que se inician las investigaciones preliminares, es decir la notitia criminis, es variada. Se destaca, principalmente aquella que surge como consecuencia de la relación formal y directa de la Unidad Fiscal con los organismos de control interno de PAMI. Ello ocurre en tanto y en cuanto estos organismos internos de control, ya sea de las distintas áreas en particular, o aquellos generales como la Unidad de Auditoría Interna, al detectar algún tipo de irregularidad, remiten la información a la Fiscalía.

Otro tipo de acceso a la Unidad, y que consta de principal importancia dado que asegura a la comunidad el fácil y rápido acceso a la justicia, son las denuncias de particulares. Ello se da a través de múltiples formas, ya sea de manera presencial en la mesa de entradas, a través de los distintos correos electrónicos oficiales, los que a su vez cuentan con links directos tanto en la página de la Procuración General de la Nación, como del PAMI-INSSJP¹⁹, correo epistolar, por medio de las líneas telefónicas asignadas a las oficinas, o a través del abonado N° 0800-555-3368, que se encuentra habilitado para que cualquier persona que tome conocimiento de la posible comisión de esa clase de delitos pueda acceder a radicar una denuncia de forma gratuita y desde cualquier parte del país.

Por otra parte, y a solicitud de la Unidad, dado los avances tecnológicos y la experiencia recogida, en el mes de diciembre del año 2016 se implementó un formulario o plantilla para facilitar aún más al usuario el acceso a radicar una denuncia, y, para agilizar posteriormente la investigación con el objeto de lograr una mayor eficacia en el proceso preliminar a su judicialización. Asimismo, cuenta con la posibilidad de radicar la denuncia de forma anónima, dado que la comisión este tipo de delitos, muchas veces ve involucradas personas tanto de influencia para cierta comunidad, como de trato permanente, e incluso, del círculo íntimo de la persona denunciante. Éste formulario se encuentra disponible tanto en la página web del Ministerio Público Fiscal de la Nación como en la del Instituto.

18. Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos Cometidos en el Ámbito de Actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (UFI-PAMI). Recuperado de: <https://www.mpf.gov.ar/ufipami/>

19. ufi-pami@mpf.gov.ar y ufipami@pami.org.ar

El objeto de las Investigaciones Preliminares son todas aquellas maniobras ilícitas que puedan afectar los servicios de interés público que PAMI brinda a sus beneficiarios y/o los recursos patrimoniales asignados al Instituto para cumplir con esos objetivos. En este sentido, puede sostenerse que la Unidad trabaja siempre teniendo en consideración dos cuestiones fundamentales: dentro de la estructura del Instituto en la conducta de los funcionarios, y un aspecto externo, relacionado con todos aquellos actores que se relacionan con el Instituto.

Ante la puesta en conocimiento o sospecha de una irregularidad, la actividad de la Unidad se orienta a incorporar todo el material necesario para corroborar los hechos, su relevancia penal y en su caso, radicar y sustentar la correspondiente denuncia ante la autoridad judicial competente, en función de lo estipulado por el artículo 176 del Código Procesal Penal de la Nación.

A modo de ejemplo, en el año 2018, se radicaron 110 denuncias, número que aumenta año a año a través de la sistematización interna de los procesos de investigación que nos permite ser más eficientes con los tiempos de trámite de las investigaciones preliminares.

Otra de las funciones de la Unidad, y que reviste fundamental importancia en el trabajo y la interacción diaria, consiste en brindar apoyo y colaboración a las distintas Fiscalías y Juzgados Federales de todo el país, en todos aquellos procesos vinculados a la finalidad de la UFI-PAMI, o en aquellas cuestiones relativas a la Obra Social Nacional, y a la temática y especialidad de la Unidad, que los titulares de las distintas dependencias puedan requerir. Asimismo, y dada la experiencia recolectada por la Fiscalía en todos sus años de actuación, últimamente dependencias de los distintos poderes judiciales provinciales comenzaron a solicitar colaboración y asistencia de la UFI en distintas investigaciones relacionadas a la temática.

En este sentido, y en orden a cumplir con algunas de estas tareas antes mencionadas, personal de la Unidad concurre personalmente, constituyéndose en comisiones de servicio a las sedes de las distintas dependencias judiciales de todo el país, a efectos de realizar alguna tarea particular encomendada tal como relevar documentación, participar en allanamientos, tomar vista de expedientes, recibir declaraciones, etc., tomar contacto personal con sus titulares, funcionarios y empleados, constatar la existencia de procesos en trámite en relación a la temática de los que por algún motivo no tenga conocimiento la Unidad, así como también, poner a disposición los recursos de la UFI que puedan requerir en el marco de los procesos relacionados con el Instituto.

Otras tareas derivadas de la explicada con anterioridad son la de relación con organismos nacionales y provinciales tales como la ANMAT, distintos Ministerios de Salud tanto de la Nación como provinciales, la evaluación y sistematización de la prueba, la elaboración de informes relacionados a la documentación, contacto con las víctimas, y formulación de estrategias en la investigación junto con los Fiscales Federales del caso. En todos casos la decisión final corresponde al magistrado natural responsable de la investigación.

Asimismo, la UFI participa en la confección de dictámenes de requerimiento de instrucción, solicitudes de declaraciones indagatorias y medidas de prueba, y requerimientos de elevación a juicio, los que en la mayoría de los casos son presentados firmados conjuntamente por el Fiscal a cargo de la Fiscalía Federal que lleva adelante la investigación, y por el titular de la UFI-PAMI.

Por otra parte, la Unidad también evacúa consultas que versan sobre la aplicación de conceptos, doctrina y jurisprudencia que hacen a la especificidad de la materia motivo de su existencia.

Como resultado de la aplicación de la metodología expuesta con anterioridad, los pedidos de colaboración incrementaron paulatinamente, tramitando actualmente un aproximado de 125 colaboraciones con Fiscalías y Juzgados Federales de todo el país. Ello, refuerza la razón práctica de las comisiones de servicio y la presencia de la Unidad en todas aquellas jurisdicciones en donde se investiguen hechos que tengan que ver con la temática. Ello se ve reflejado en que muchas veces las cuestiones son tan específicas que los operadores judiciales, por el caudal de trabajo diario, y la complejidad en la prosecución de los delitos de naturaleza federal, no se encuentran naturalizados con el vocabulario, legislación interna, organigrama, y a las distintas circunstancias que rodean las investigaciones que se relacionan con la Obra Social Nacional. Por otra parte, muchas veces el caudal de información y prueba a evaluar resulta demasiado voluminoso.

Otra de las funciones que realiza esta Unidad, que reviste una enorme importancia, y destaca el compromiso de los agentes para con el grupo vulnerable de los adultos mayores, se trata de una labor conjunta y articulada con los funcionarios del Instituto en la derivación de casos que involucran a los afiliados o sus familiares, ya sea de índole prestacional, o que hubiesen resulten víctimas de la comisión de algún delito. En este sentido, el personal de la Unidad Fiscal mantiene un abierto canal de comunicación con distintas áreas del Instituto, ya sea en el Nivel Central como con las distintas Unidades de Gestión Local, y en particular con la División de Enlaces con Defensorías del Instituto, a efectos de minimizar tiempos, y dar soluciones rápidas a situaciones particulares de índole prestacional o maltrato hacia los adultos mayores que llegan a conocimiento de la Unidad. Asimismo, este canal de comunicación se fue profundizando, lo que tornó más ágil y eficaz el impulso de las investigaciones que lleva a cabo la Unidad.

A raíz de la experiencia colectada la UFI-PAMI desarrolló actividades relacionadas directamente con la difusión y capacitación acerca de temática de su especialidad. Por ejemplo, se realizó un programa de capacitación específica denominado Curso de Herramientas para la Investigación Penal de los Delitos que Afectan a los Adultos Mayores, realizándose uno de similares características en la Escuela de Capacitación del Ministerio Público Fiscal de la Nación. En este mismo sentido, personal de la Unidad Fiscal dictó un curso en la Escuela Judicial del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba.

Por otro lado, por iniciativa de la UFI PAMI, y a través de la Procuración General de la Nación se promovieron y concretaron acciones conjuntas con otros organismos del Estado a través de la firma de

Convenios de Colaboración, tal como el Convenio Marco que se ha suscripto con el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la C.A.B.A., con la Dirección General de Protección y Desarrollo Sostenible, Secretaría de Integración Social para Personas Mayores, un convenio de cooperación técnica con la ANMAT, y permanentemente se trabaja y avanza en la creación y concreción de acciones como la mencionada que favorezcan y faciliten la tarea de la Unidad. A raíz de un convenio marco gestionado con el Ministerio de Seguridad, específicamente con Subsecretaría de Participación Ciudadana, se realizaron actividades relacionadas al acceso a la justicia del adulto mayor.

Por último, y en virtud que se encontraba trabajando una comisión de reforma del Código Penal, la que culminó su labor con la presentación de un proyecto de ley de modificación de ese cuerpo normativo, y considerando que resulta una oportunidad mayúscula, para introducir formalmente en nuestro ordenamiento jurídico los criterios recolectados en todos los años de experiencia de la Unidad en la investigación de delitos cometidos contra adultos mayores, se enviaron diversas sugerencias para que sean introducidas en dicho proyecto.

Como primer punto, se sugirió la modificación de la edad de 70 años por 60 y/o 65 años en las agravantes previstas para las figuras penales de los arts. 142bis, 142ter, 145 ter y 170 del Código Penal de la Nación, lo que tendría correlato con el compromiso internacional asumido por Estado Argentino, al formar parte activamente de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que promueve, protege y asegura el reconocimiento, pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Ese instrumento internacional establece en su art. 2 como “Persona Mayor”: aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que ésta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor”.

Por otra parte, hizo especial hincapié en el hecho de que, dentro de la regularidad de delitos de los que son víctima este especial grupo, son recurrentes aquellos en que se ven afectados patrimonialmente, dado su nivel de vulnerabilidad. La agravante propuesta, se encontraba dirigida puntualmente a la protección frente a los abusos o maltrato de índole económico/patrimonial que deben enfrentar los adultos mayores en situaciones tales como por ejemplo abusos sobre sus propiedades, haberes jubilatorios, disposiciones testamentarias –entre otros-, que tienen como resultado beneficios patrimoniales para terceros en detrimento de este grupo vulnerable.

Como conclusión puede manifestarse que pese al creciente interés que esta materia ha despertado a nivel mundial, son muy pocos los países que cuentan con una legislación y políticas públicas específicas y abarcadoras de todo el universo de derechos a tutelar en relación a éste sector vulnerable y de este modo lograr una protección integral. Desde la Unidad consideramos que resulta primordial

proponer herramientas jurídicas que sean de utilidad para el empoderamiento de este grupo, cuyo contenido pueda servir al crecimiento, expansión y eficacia del derecho de la vejez. Ello, se ve reflejado en la evolución de las tareas llevadas adelante por la UFI-PAMI desde su creación, hasta el día de la fecha.

IV. PALABRAS FINALES

La vejez es la última etapa del curso de la vida y debería poder transitarse de la forma más autónoma posible, sin discriminación y respetando la dignidad intrínseca de todos los seres humanos.

Asimismo, los adultos mayores, desde su importante lugar de experiencia de vida, deberían ser valorados como miembros activos de la sociedad a la que pertenecen, más aún por el aporte que cada uno de ellos ha hecho a la misma, a lo largo de su vida y dentro de sus posibilidades y circunstancias particulares.

El derecho, por su parte, debería garantizar el pleno respeto de sus derechos y su ejercicio.

En efecto, tal como ha sido expuesto en esta apretada síntesis, si bien el marco normativo que establece la protección de los derechos de la vejez se fue ampliando con el paso del tiempo y con el proceso de especificidad de los derechos humanos, éste marco no resulta suficiente si en la práctica sus derechos se siguen viendo vulnerados o invisibilizados.

En este sentido, a la hora de enfocar la protección de este colectivo en constante crecimiento, a la luz de la temática del derecho penal, corresponde evaluar y definir cuál va a ser el enfoque con el que se abordará dicha protección, siempre teniendo en cuenta que éste debe contener el presupuesto más importante desde nuestra perspectiva, esto es, la capacidad de los adultos mayores de acceder al sistema judicial para hacer valer sus derechos y tornar efectiva su protección y ejercicio de sus derechos.

Ahora bien, los operadores jurídicos no podemos desentendernos o mucho menos, ignorar deliberadamente, la necesidad de abordar este fenómeno social bajo la excusa de que su análisis excede de la materia penal o aún jurídica en sentido amplio. La problemática del adulto mayor debe ser una cuestión que necesita ser visibilizada en el contexto de actuación del sistema de justicia.

En este sentido, resulta fundamental que los operados de justicia en su conjunto y específicamente los integrantes del Ministerio Público Fiscal sean capaces de reconocer las situaciones de vulnerabilidad y discriminación; y los medios y herramientas jurídicas disponibles para prevenirlas o bien actuar eficazmente para revertirlas y asegurar la vigencia de sus derechos, fundamentalmente en el marco de las investigaciones penales.

En síntesis, tomando en consideración que el envejecimiento poblacional es un fenómeno de alcance global, es necesario avanzar en la implementación de políticas públicas activas y mejorar el servicio de justicia, a fin de preservar la calidad de vida de los adultos mayores mediante el respeto de sus derechos fundamentales. Ello, para lograr una sociedad incluyente de todas las edades, objetivo

primordial de esta Unidad Fiscal para la Investigación de delitos cometidos en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y de todos los integrantes del Ministerio Público Fiscal en su conjunto.



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