

PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS MAYORES EN EL URUGUAY.

Previsiones de carácter general incluidas
en los Códigos Civil y Penal

Dr. Gastón Inda

PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS MAYORES EN EL URUGUAY.

Previsiones de carácter general incluidas en los Códigos Civil y Penal

I. INTRODUCCION

En este documento abordaremos fundamentalmente el análisis de algunas disposiciones legales contenidas en los Códigos Civil y Penal, que si bien tienen muchos años de vigencia, no han sido asumidas en la forma que hubiera correspondido por la sociedad en su conjunto, por lo que su desconocimiento o falta de aplicación, han significado un claro menoscabo en la protección de las personas mayores en el Uruguay.

Cabe precisar que nuestro país no sólo ha sido precursor en materia de elaboración de normas protectoras de diversos colectivos, entre los que debe destacarse a los adultos mayores, sino que además, lo ha hecho en forma proficua, contándose con una diversidad de disposiciones.

A los efectos de visualizar el contexto normativo relacionado con este colectivo, señalaremos brevemente la situación demográfica, sin profundizar, ya que ha sido tratada ampliamente en otros trabajos. También se enumera el marco general de naturaleza jurídica, para visualizar una histórica producción de normas, algunas de las cuales han tenido escasa aplicación o impacto social y una notoria falta de codificación, o por lo menos, racionalidad jurídica en la formulación sistematizada tomando en cuenta sus eventuales resultados.

II. SITUACIÓN DEMOGRAFICA

Como ya es de conocimiento generalizado, el Uruguay es uno de los países que posee mayor porcentaje de personas adultas mayores. Más aún, el predominio progresivo de las personas mayores en nuestro país, es una de las características demográficas más destacables en el momento actual.

El envejecimiento poblacional va en aumento en calidad y en cantidad, estimándose que casi un 18% de los individuos tienen 60 años o más y ello condiciona fuertemente las necesidades de demanda futura, de no mediar cambios de comportamiento en relación a hábitos y costumbres, y a situaciones de riesgo para la salud, que determinan la necesidad de focalizar en forma adecuada el diseño y la adopción de políticas y estrategias nacionales en la materia, y una protección jurídica moderna y eficaz.

Los aspectos demográficos han sido extensamente considerados en el Banco de Previsión Social, y obviamente a nivel internacional, con datos de constante actualización, por lo que no se estima necesario, reiterar comentarios al respecto.

En lo interno, y a vía de ejemplos, existen varios antecedentes en la Asesoría Económica y Actuarial y Area de Prestaciones Sociales y recientemente trabajos específicos sobre la protección de los adultos mayores en el ámbito de la Asesoría en Políticas de Seguridad Social, en las que se incluyen además de los aspectos demográficos, estudios generales sobre la protección legal de este grupo etario. *** En el Anexo se detallan otros documentos para ampliar estos aspectos .

III. REFERENCIA SINTÉTICA A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES MÁS IMPORTANTES.

En este capítulo abordaremos sólo la descripción normativa, que directa o indirectamente es la más relevante en materia de protección de las personas mayores, muchas de las cuales han sido analizadas más extensamente en otros trabajos, y por tanto sólo se mencionan para ver el contexto de la protección legal en su conjunto, previo al estudio específico y comentarios de algunas leyes contenidas en los Códigos Civil y Penal.

Constitución de la República

Art.7) protección en el goce de la vida, seguridad, trabajo; art.8) igualdad ante la Ley; art.44) responsabilidad del Estado para el cuidado de la salud , así como en proporcionar medios de prevención y asistencia gratuita a los indigentes y carentes de recursos; art.45) derecho a la vivienda decorosa; art.46) obligación del Estado de dar asilo a las personas inhabilitadas para el trabajo, que estén en inferioridad física o mental y carezcan de recursos.

Debe tenerse en cuenta por su importancia económica y social lo previsto en el artículo 67, por el que se consagra el principio de la generalidad de la seguridad social, tanto en el campo de aplicación, como en el de los riesgos que cubre y reafirma el derecho a la pensión a la vejez de aquellos que carezcan de recursos y lleguen al límite de la edad productiva. Por su parte el art.72, consagra un principio general, de amparo a cualquier otro derecho o garantía que sea inherente a la personalidad humana y finalmente el art.168, nul.3º) otorga competencia al Poder Ejecutivo, actuando con el o los Ministros que correspondan, o en Consejo de Ministros, en dar retiros y pensiones a los empleados civiles y militares.

Normas legales

Ley 15.800 de 17/1/1986, por la que se reinstitucionaliza el B.P.S., estableció cometidos específicos en materia de ancianidad, tanto respecto de las personas mayores, como en cuanto al alojamiento en hogares de ancianos, introduciendo una protección adicional a la económica, vinculada con los servicios sociales(art.4º, nuls.10, 11 y 13), que estimamos de gran relevancia institucional; Ley 15.900, de 21/10/1987, por la que se dispone la construcción de viviendas para jubilados y pensionistas del BPS, complementada por la Ley 17.292. de 25/1/2001; Ley 16.713,

de 2/9/95, por el que se implementa un nuevo sistema de previsión social abarcativo de todas las actividades amparadas por el BPS; Ley 17.066, de 24/12/1998, que regula los alojamientos privados para ancianos y la Ley 17.796, de 9/8/2004, llamada de "Protección integral de los adultos mayores", aún pendiente de reglamentación

Convenios Internacionales

Nos. 118 igualdad de trato entre nacionales y extranjeros (Ley 15.363, de 30/11/82) y 128 referido a prestaciones económicas –IVS–, (Ley 14.117, de 30/4/73, así como varios Convenios Internacionales de Seguridad Social. (Iberoamericanos, multilateral del Mercosur y bilaterales con varios países.

IV. NORMAS GENERALES INCLUIDAS EN LOS CÓDIGOS CIVIL Y PENAL

La justificación de analizar algunas disposiciones de protección a las personas mayores incluidas en los Códigos Penal y Civil, puede realizarse desde del punto de vista ético social, en la medida que se trata de normas vigentes hace mucho tiempo, y su aplicación práctica no ha sido relevante.

En efecto, podríamos señalar numerosos ejemplos de la vida cotidiana, y por supuesto históricos, que nos indican que la existencia por sí de una norma jurídica no asegura de ninguna manera su reconocimiento social o su aplicación efectiva en los casos concretos.

Y esta apreciación para nuestro análisis, no esta basada esencialmente en la gestión pública, sino más bien en las acciones u omisiones de la sociedad civil, de los ciudadanos, de las familias, de los hijos en relación a sus padres o abuelos, del vecino, etc. Esta situación está directamente vinculada con el concepto de solidaridad, siendo el más importante, por supuesto, el que refiere a la solidaridad intergeneracional.

Algunos ejemplos bastan para demostrar el concepto expuesto. ¿Cuántos hijos que tienen una posición económica muy elevada asisten adecuadamente a sus padres? Cuántos de ellos, los envían a los hogares de ancianos sin fines de lucro, pudiendo hacerse cargo dentro del hogar familiar o a través de una residencia privada? Cuántos pasan cerca de un anciano indigente o en situación de calle con absoluta indiferencia?

Abandono y omisión de asistencia

En materia penal, se ha tutelado entre otros bienes jurídicos a la ancianidad, en los arts. 329 y 332 del Código vigente.

En el primero se describe el abandono de personas incapaces de bastarse a si mismas por vejez, castigando a aquel que teniéndoles bajo su guarda y debiéndole asistencia, les desampara.

Le expresión "guarda" puede entenderse como situación de hecho, o como carga acordada por vía consensual, judicial o legal.

Es suficiente que una persona por circunstancias de hecho o consentidas tácitamente tuviese a su cargo el cuidado y conservación de un anciano, para que llegado el caso se configure la hipótesis del abandono penado.

Respecto del art. 332, se sanciona la omisión de asistencia. En este caso el que encuentre abandonada a una persona incapaz de bastarse a sí misma por vejez, debe asistirle y dar cuenta a la autoridad. De no hacerlo se habrá configurado en su perjuicio el hecho penado.

En síntesis, la ley penal castiga a aquel que teniendo bajo su cuidado a un anciano le abandona y a aquel que encuentra a una persona incapacitada por vejez abandonada o perdida y no le brinda asistencia.

Pensión alimenticia

En el Código Civil, se regula lo relativo a las pensiones alimenticias debidas recíprocamente entre miembros de una misma familia, (arts. 116 y ss.). Eventualmente un anciano indigente podría accionar judicialmente para la obtención de alimentos a cargo de algunos de sus familiares.

Dentro de este contexto se ha previsto que la "obligación de alimentar es recíproca entre los ascendientes y descendientes". (Art. 118), existiendo además disposiciones que regulan la obligación alimentaria entre yernos, nueros y suegros (art. 119), entre hermanos (art. 120), y entre cónyuges (arts. 155 y 183).

Por alimentos se entiende "no sólo a la casa y comida, sino el vestido, el calzado, las medicinas y salarios de los médicos y asistentes, en caso de enfermedad".

Surge de lo expuesto que, en el orden privado y por vía judicial, de ser ello necesario, las personas ancianas tienen medios para lograr asistencia alimentaria (al igual que otras que no han llegado a la vejez).

Protección de personas con discapacidad

Para este análisis, no se harán referencias específicas a la Ley No.16.095, de 26/10/1989, por la que se implementa una protección integral para estas personas, y por la cual se define el concepto de discapacidad, en el que se incluye cualquier alteración funcional permanente o prolongada, física o mental en relación a su edad y medio social implique desventajas consideradas para su integración familiar, social, educacional, etc.(art.2º) .

Hecha esta aclaración, en el Código Civil, y dentro del ámbito normativo privado, el instituto de la curatela es el más próximo al tema en estudio. El mismo está regulado en los arts. 431 y ss. del citado Cuerpo Legal.

La curatela rige para los incapaces mayores de edad, dentro de los cuales se ubican personas con deterioros físicos y síquicos consecuencia de la edad.

La incapacidad hay que declararla judicialmente y la pueden pedir los parientes o el Ministerio Público.

Importa tener en cuenta que la curatela, tiende fundamentalmente a resguardar al incapaz en la proyección jurídica y económica de sus actos, así como a los terceros que se relacionen con él.

Los curadores son en algunos casos los que la ley prevé expresamente como familiares del mismo (arts. 441 y ss. Cod. Civil); el art. 443 estipula una previsión muy importante al determinar que los Directores de los asilos de incapaces mayores (Hogares y Residencias), son curadores legítimos de los asilados (residentes), mientras no tengan otro curador; también se les puede designar por testamento o por el Juez (arts. 444 y 445 del Cod. Civil).

En el ámbito laboral no existe en principio un cuerpo normativo que regule específicamente la situación de los adultos mayores, sin perjuicio de lo cual en estos últimos años se analiza con insistencia aspectos vinculados con esta materia. Así por ejemplo el derecho de las personas mayores a ocupar puestos de trabajo, con el fin de evitar discriminación por razones de edad, o iniciativas concretas de establecer la posibilidad de jubilación a tiempo parcial, lo cual permitiría que las personas de edad avanzada, pero con gran experiencia en sus respectivos trabajos puedan ser correctamente utilizados por los más jóvenes, condiciones más accesibles en materia de acceso al régimen previsional, etc.

V. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

1) Estos aspectos referidos a *la protección de las personas mayores* tiene una clara relevancia en el Uruguay. A los aspectos demográficos que se señalaron a modo de introducción, y que por supuesto tendrán mayor impacto en los próximos años, debe agregarse los impactos en la salud, integración social y familiar y las consecuencias económicas para el Estado en su conjunto.

2) La legislación uruguaya en general, es muy importante, y estimamos que en el marco de la población en su conjunto, se encuentra razonablemente adecuada a los principios generales y criterios técnicos que se sustentan a nivel nacional, así como a los Convenios y Declaraciones Internacionales, las cuales se estudiarán en su conjunto en un próximo trabajo.

3) La extensa labor jurídica producida desde los inicios mismos de nuestra Nación, no necesariamente, y en ciertos casos, ha significado una correcta aplicación por parte de la sociedad en su conjunto., ya sea por falta de una reglamentación práctica, o por no preverse sanciones para los casos de incumplimiento o, lo que también es muy común, por la falta de sensibilidad de algunas sectores de la población, que estando en condiciones económicas propicias, no tiene la sensibilidad de asumir la protección establecida por la ley en los casos de familiares. A ello ha contribuido seguramente, una escasa difusión de los deberes y derechos en la materia, aspecto sobre el cual se deben articular propuestas concretas, sin

perjuicio de los planes muy positivos que se llevan a cabo actualmente para informar a los niños y jóvenes sobre el envejecimiento de la población.

Por lo tanto entiendo que el problema no radica , estrictamente, en la carencia de normas jurídicas que protejan a las personas mayores, sino que por el contrario se debería de analizar como deben ser aplicadas las ya existentes, sin perjuicio, naturalmente que siempre debe existir el rigor de la permanente actualización de las normas o el dictado de aquellas su suplan vacíos puntuales que seguramente puedan existir, especialmente para atender a las personas más vulnerables.

En este sentido, podrían anotarse, sólo a vía de ejemplo, algunos aspectos que probablemente incidan en la persistencia de personas mayores desprotegidas, tales como los recursos disponibles, la transferencia oportuna y debidamente focalizada de bienes y servicios, una adecuada descentralización de programas a nivel nacional, etc.

4) Sin perjuicio de estas apreciaciones, se visualizan iniciativas del Gobierno y de la Sociedad Civil en mejorar el ordenamiento jurídico protector de esta población, a través de diversas propuestas.

Pueden señalarse entre otras, las que buscan concretar una reglamentación general, mejorar las condiciones de acceso a la seguridad social, reorganizar y/o coordinar las acciones institucionales que procuren un mayor impacto social, y por supuesto, la permanente educación colectiva sobre los derechos de los mayores, en lo cual también existen planes concretos, fin de lograr una mejora continua de la cultura, el respeto y la solidaridad, con el fin de evitar discriminaciones no deseadas.

En definitiva, sigue siendo aún un desafío de la sociedad en su conjunto, la construcción efectiva de políticas y programas generales que fortalezcan el concepto de ciudadanía, con el anhelo de lograr entre todos un envejecimiento saludable y productivo, sin conflictos intergeneracionales.

Para finalizar, es oportuno recordar una parte esencial del mensaje de la delegación de Uruguay ante la II Asamblea Mundial sobre envejecimiento, realizada en Madrid, con fecha 9/4/2002):

“El plan de acción internacional que adoptaremos aquí, intenta cubrir todos los aspectos que se relacionan con el envejecimiento. Las recomendaciones contenidas en el plan están orientadas a asegurar el efectivo goce por parte de los adultos mayores en sus derechos y libertades. Así como el desempeño del papel que les corresponde y pueden desempeñar en la sociedad. Participación en la sociedad, oportunidades de trabajo capacitación calidad de vida, acceso al conocimiento y la educación, solidaridad intergeneracional, protección social, salud, habitación, imagen, son, entre otros, los temas contenidos en el nuevo plan de acción. Confiamos en que este plan sirva de guía, y también de inspiración para la acción futura de gobiernos, organizaciones internacionales y la sociedad civil.”

ANEXO

Ref. Protección jurídica de las personas mayores en el Uruguay Previsiones de los Códigos Civil y Penal

Material de consulta para ampliar información .

- CISS – Condición jurídico - social de la tercera edad en el Uruguay - Revista de Seguridad Social No.168 –1989 - Dr. Gastón Inda
- INE - Censo Fase I Año 2004
- OISS – Informe sobre la situación de los adultos mayores y ámbitos de protección social.- Lic. Leticia Pugliese .-2006
- CEPAL – “Como Envejecen los Uruguayos” - Oficina Montevideo 1era. Edición 2000
- CEPAL – “Escenarios futuros en políticas de vejez en Uruguay: continuidades y rupturas” - Sandra Huenchuan – Mariana Paredes