**INFORMACIÓN SOBRE LOS Derechos humanos de las personas mayores en Colombia**

Para los propósitos de este escrito, en todas las ocasiones en las que la legislación colombiana utilice los términos “personas de la tercera edad” o “adultos mayores”, se hará referencia, en su lugar, a la expresión “personas mayores”.

**1. Información sobre los principales retos relacionados con la promoción y protección de los derechos humanos de las personas mayores en el ámbito nacional.**

Como cuestión previa y de contexto, se señala que, en Colombia, los datos demográficos evidencian un crecimiento considerable –actual y progresivo- del número de personas mayores de 60 años[[1]](#footnote-1), lo cual representa importantes desafíos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos de las personas mayores. Algunos retos han sido planteados en la política de vejez y envejecimiento 2007-2019[[2]](#footnote-2) (punto 3), producto de la discusión y concertación en mesas de trabajo entre diferentes sectores de la sociedad civil y los estamentos del Gobierno, en donde se identificaron las problemáticas que deberían abordarse, de manera prioritaria, durante este periodo: i) El envejecimiento demográfico; ii) El envejecimiento femenino; iii) La enfermedad, la discapacidad, la dependencia y la calidad de vida de las personas mayores[[3]](#footnote-3); iv) Superar las condiciones de exclusión social; v) El imaginario cultural adverso y las representaciones sociales discriminatorias del envejecimiento y la vejez[[4]](#footnote-4); vi) Erradicación del hambre y de la pobreza extrema en la población de la persona mayor, en condiciones de vulnerabilidad[[5]](#footnote-5).

Las medidas que se diseñen para atender tales retos -aunque deben focalizarse hacia la población mayor- no deben desestimar la necesidad de impactar los demás grupos etarios, con la finalidad de avanzar –progresivamente- en la consecución de un escenario más favorable a la protección y garantía de los derechos humanos de quienes serán personas mayores.

La Defensoría estima que, adicionalmente, debe tratarse el asunto de las oportunidades de trabajo dignas para las personas mayores[[6]](#footnote-6), acelerar el reconocimiento y pago de las pensiones para que sean inmediatos[[7]](#footnote-7), definir parámetros de atención sobre las necesidades diferenciadas de las personas mayores que viven en territorios rurales y apartados[[8]](#footnote-8) y, monitorear, hacer seguimiento y evaluar las medidas de política pública que han sido adoptadas a favor de las personas mayores[[9]](#footnote-9).

En el ámbito de la política penitenciaria, a enero de 2013, existen 2.806 personas de tercera edad privadas de la libertad al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país[[10]](#footnote-10), lugares que no cuentan con las condiciones adecuadas para garantizarles una permanencia digna y que se acompase con sus características y necesidades especialísimas. En este sentido, la Defensoría estima que se hace necesario: a) Mejorar el servicio de salud en los establecimientos en los que residan reclusos mayores: habilitar las áreas de sanidad y proveerlas con insumos farmacéuticos, así como garantizar la presencia de médicos preferiblemente especializados en gerontología; b) Reformar las condiciones de infraestructura de los recintos de reclusión para adaptar un área especial de internación para las personas mayores, con el fin de facilitar su movilización y evitar poner en peligro su salud, entre otros requerimientos por razón de la edad; c) Proveer alimentación balanceada para fortalecer el sistema inmunológico de los privados de libertad mayores, de acuerdo a las necesidades propias de esta etapa de la vida; d) Implementar actividades recreativas, culturales y sociales para mejorar la calidad de vida de esta especial población carcelaria.

**2. Información sobre leyes que explícitamente prohíban la discriminación sobre la base de la vejez, y la existencia de organismos específicos que protejan contra la discriminación por edad o tengan el mandato de proteger y promover los derechos de las personas mayores.**

De manera específica, la Ley 1251 de 2008 *“por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores”*, define como principio orientador la no discriminación entendida como la *“supresión de todo trato discriminatorio en razón de la raza, la edad, el sexo, la condición económica o la discapacidad”* (literal l, artículo 4). Además, en el artículo 5 incluye como deber del Estado *“j) eliminar toda forma de discriminación, maltrato, abuso y violencia sobre los adultos mayores”* (numeral 1) y como deber de la Sociedad Civil *“k) no aplicar criterios de discriminación y exclusión social en las acciones que adelanten*” (numeral 2).

También podría citarse la Ley 1171 de 2001 *“por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores”* que, en su artículo 15, establece la prohibición de que la edad pueda ser tenida en cuenta *“como criterio para definir el acceso a las instituciones de educación superior del país”*

Ahora bien, la discriminación sobre la base de la vejez no fue incluida como tipo penal autónomo en la modificación introducida al Código Penal, a través de la Ley 1482 de 2011. Esta norma adicionó el Capítulo IX “*De los actos de discriminación*” para sancionar los actos de racismo o discriminación que se cometan por motivos de *“raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual”* (artículo 3) y el hostigamiento que tenga lugar en razón de la *“raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual”* (artículo 4); sin embargo, sí contempló como circunstancia de agravación punitiva -para ambos casos- el hecho de que la conducta se dirija contra *“niño, niña, adolescente, persona de la tercera edad o adulto mayor”* (artículo 5).

No se dispone de información sobre organismos específicos que protejan contra la discriminación por edad. No obstante, debe tenerse en cuenta que los organismos de control -en particular la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales y Distritales- se encuentran cobijados por un mandato constitucional y/o legal de protección de los derechos humanos, en especial de las poblaciones más vulnerables, dentro de las cuales se encuentran incluidas las personas mayores. Y en esa medida, habrían de atender asuntos relacionados con la discriminación por razón de la edad.

Además, la Ley 1251 de 2008 crea el Consejo Nacional del Adulto Mayor (Título IV) -conformado por representantes de distintos estamentos del Gobierno Nacional, de la sociedad civil, de la academia, de ong’s -cuyo trabajo se relacione con asistencia y atención de personas mayores-, un delegado de la Defensoría del Pueblo, un representante del sector empresarial, entre otros, al que le corresponde *“velar por el debido cumplimiento de las disposiciones y principios establecidos en esta ley”* (artículo 28, numeral 1) siendo una de estas combatir la discriminación por razón de la edad, tal y como se mencionó al comienzo.

**3. Información sobre la legislación nacional específica, las políticas nacionales, estrategias y planes de acción adoptados para garantizar la igualdad en el goce de los derechos de las personas mayores, sobre todo en las áreas de prevención y protección contra la violencia y el abuso, la protección social, la alimentación y la vivienda, el empleo, la capacidad jurídica, el acceso a la justicia, apoyo a la salud a largo plazo y los cuidados paliativos.**

La Constitución Política de Colombia prevé en el artículo 13 que *“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”*. Y más adelante, asegura que *“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”* (artículo 46).

Estos mandatos superiores han servido de inspiración para la creación de disposiciones normativas, tales como:

Ley 687 de 2001, *“por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones”*.

Ley 1091 de 2006, *“por medio de la cual se reconoce al colombiano y colombiana de oro”* definido como *“aquel colombiano mayor de 65 años, residente en el país y debidamente acreditado”*.

Ley 1171 de 2007, *“por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores”*: cuyo objeto es conceder a las personas mayores de 62 años beneficios para garantizar sus derechos a la educación, a la recreación, a la salud y propiciar un mejoramiento en sus condiciones generales de vida.

Ley 1251 de 2008, *“por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores”*, cuyo marco de acción busca la creación de planes, programas y acciones que promuevan condiciones de igualdad real y efectiva para las personas mayores, así como el cumplimiento de los derechos consagrados para esta población en la Constitución Política y en los Convenios o Tratados Internacionales reconocidos por Colombia. Esta normatividad establece principios, definiciones, deberes de los diferentes actores involucrados en su realización y parámetros para la elaboración de la Políticas Nacional de Envejecimiento y Vejez; asimismo, consagra la protección y el cuidado especial de personas mayores pertenecientes a minorías étnicas, desplazadas, reclusas, mujeres y discapacitadas, regula el funcionamiento de las instituciones que presten servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez, y crea el Consejo Nacional del Adulto Mayor. Se pretende potencializar la participación de las personas mayores en la construcción de cada una de las medidas que les afecten.

Ley 1276 de 2009, *“a través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los Centros de Vida”*. Tiene por objeto la protección a las personas de la tercera edad (o adultos mayores) de los niveles I y II de Sisbén, a través de los Centros de Vida, como instituciones que contribuyen a brindarles una atención integral a sus necesidades y mejorar su calidad de vida.

Ley 1315 de 2009, *“por la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los Centros de Protección, Centros de Día e Instituciones de Atención”*. Pretende garantizar la atención y prestación de servicios integrales con calidad al adulto mayor en las instituciones de hospedaje, cuidado, bienestar y asistencia social.

A partir de la Ley 1251, el Ministerio de Salud y Protección Social, a través del Programa Social al Adulto Mayor (PPSAM) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con el Programa Nacional de Alimentación al Adulto Mayor (PNAAM), prestan servicios sociales a los adultos mayores, con el fin de promover su participación y atención. A nivel nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social cuenta con prestadores de servicios sociales que brindan atención a las personas mayores en el marco de los Centros de Protección y Promoción Social, mediante cuatro modalidades: (i) Centros día; (ii) Centros de atención domiciliaria; y (iii) Centros de tele-asistencia domiciliaria; también, diseñó la Metodología Integrada de Participación Social de y para el Adulto Mayor (MIPSAM) con el propósito de empoderar a las personas mayores como protagonistas de su propio desarrollo.

La legislación penal, por su parte, ha previsto circunstancias de agravación punitiva cuando las personas mayores son sujetos pasivos de delitos tales como homicidio culposo, lesiones culposas, desaparición forzada, secuestro extorsivo, tortura, desplazamiento forzado, delitos contra la libertad, integridad y formación sexual (título IV, artículos 205 a 215) y violencia intrafamiliar.[[11]](#footnote-11) Adicionalmente, se han fijado tipos penales abiertos como el abandono (artículo 127) y la fraudulenta internación en asilo, clínica o establecimiento similar (artículo 186), de cuya configuración puede derivarse protección a las personas mayores, en cada caso concreto, siempre que se demuestre que la persona es incapaz de valerse por sí misma en razón de su edad o, ha sido internada de manera engañosa simulándola enferma o desamparada.

Y en lo que tiene que ver con beneficios a favor de las personas mayores que puedan ser responsables por la comisión de punibles, los artículos 314 numeral 2 y 461 del Código de Procedimiento Penal establecen la procedencia de la sustitución de las medidas de detención preventiva y ejecución de la pena en establecimiento carcelario por su cumplimiento en el lugar de residencia, considerando el factor etario pero sin que sea este el único elemento a valorar en cada caso.

No sobra mencionara que el Código Penitenciario y Carcelario -Ley 65 de 1993- reconoce la necesidad de tomar en consideración grupos minoritarios -dentro de los que se encuentran los adultos mayores- y acondicionar establecimientos o instalaciones especiales para que cumplan su condena o detención preventiva (artículo 29).

En materia de acceso a la justicia, la Ley 1448 de 2011[[12]](#footnote-12) establece en su artículo 13 el principio de enfoque diferencial -el cual reconoce la existencia de poblaciones con características particulares en razón, entre otras, de su edad- que debe aplicarse a las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establezcan a favor de las víctimas de violaciones a los DDHH y DIH, ocurridas con ocasión del conflicto armado. En este sentido, el Estado deberá ofrecer *“especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley tales como (..) adultos mayores...”,* así como realizar esfuerzos encaminados a que dichas medidas *“contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes”*.

Esta misma legislación prevé la posibilidad de que en los procesos judiciales el testimonio de las víctimas personas mayores (entre otras) sea recibido con el acompañamiento de personal experto en situaciones traumáticas tales como psicólogos, trabajadores sociales, siquiatras o terapeutas, entre otros (artículo 42).

El Decreto 4800 de 2011 –reglamentario de la Ley 1448- dispone, en sus artículos 114 y 115, que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar debe implementar un programa único de alimentación para los hogares en situación de desplazamiento que cuente, entre otros asuntos, con una estrategia que garantice una adecuada distribución de alimentos (según la composición del grupo familiar) con enfoque diferencial y permita hacer seguimiento a los hogares con el fin de evaluar el estado de nutrición de sus miembros, en especial de aquellos de mayor vulnerabilidad como las personas mayores. También, ordena en su artículo 133 la priorización de las personas mayores (entre otros sujetos de especial protección) dentro de la población víctima del desplazamiento forzado para la asignación y aplicación del subsidio familiar de vivienda. Asimismo, el artículo 279 señala el deber de propiciar la inclusión de temáticas que propendan por la garantía de la participación efectiva y los derechos de las personas mayores (entre otras poblaciones de especial protección), dentro de las mesas y demás espacios de participación de las víctimas diseñados por la ley, en sus distintos niveles.

En cuanto a las políticas nacionales relacionadas con las persona mayores, se reitera la referencia al documento de Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007-2019 que describe las acciones que habrán de desarrollarse en la materia, desde las diversas instancias del orden nacional. De igual forma se sugiere consultar la Ley 1450 de 2011, *“por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”,* en particular el documento de bases del plan nacional que, entre otros aspectos, se ocupa de los *“mecanismos de protección a la vejez”* (página 107).

En el marco de acciones dirigidas a la protección de los ciudadanos en edad de pensión, el Ministerio del Trabajo se encuentra implementando el “Programa Colombia Mayor” para los mayores de 65 años que están en extrema pobreza o en indigencia. De acuerdo con las cifras suministradas por el referido Ministerio, la primera meta de cobertura fue de 615.000 personas (año 2011) y se ha ampliado a un total de 1 millón de adultos beneficiarios en el año 2013[[13]](#footnote-13).

Cabe señalar que, durante este primer trimestre del año 2013, el Gobierno Nacional -a través del Ministerio del Trabajo- presentará el “Nuevo Modelo de Protección para la Vejez” como reforma al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, cuyo contenido e impacto, en la garantía del derecho al reconocimiento y pago de la pensión de los ciudadanos, debe contar con el seguimiento y acompañamiento por parte de la Defensoría del Pueblo[[14]](#footnote-14).

Otro de los instrumentos de política pública que anunció el Gobierno Nacional, para el primer trimestre del año 2013, es el Sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEP), que consiste en un mecanismo de ahorro con subsidio, administrado por Colpensiones, cuya población objetivo es el conjunto de trabajadores informales que percibe menos de un salario mínimo mensual. El Sistema BEP está integrado por cuentas de ahorro individual de cada afiliado, para que una vez se cumple con los requisitos legales para acceder al derecho a la pensión, el Gobierno le otorgue un 20% de subsidio a cada adulto mayor, más el beneficio financiero.

1. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud –ENDS-(2010) señala que los mayores de 60 años representan el 10% de la población y los mayores de 65 años un 7%, coincidiendo con las proyecciones del Departamento Nacional de Estadística –DANE- (2010): 9.8% y 6.7%, respectivamente. De acuerdo con Rueda, J.O (2004), se espera que para el año 2050, el total de los habitantes del país esté cercano a los 72 millones de personas, de las cuales el 20%, se estima, corresponderá a mayores de 60 años. [↑](#footnote-ref-1)
2. Texto disponible en: <http://www.funlibre.org/documentos/diplorecyam/PoliticaNalDeEnvejecimientoyVejez.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. La ENDS (2010) señaló que el 72% de los adultos mayores con problemas de salud acude a algún servicio de salud (médico, especialista o enfermera); el 8% se trató solo con remedios caseros; el 9% se automedicó; el 3% acudió a la farmacia; el 2% acudió a la medicina tradicional y un 1% a terapias alternativas. Señala la Encuesta, que entre los adultos mayores que no solicitaron atención médica, correspondiente al 29% del total de los adultos mayores en el país, la principal razón fue su consideración sobre lo “leve” que era el problema de salud presentado (25%); 9% les parecía muy costoso el transporte para ir al servicio de salud; el 7% porque el servicio les quedaba lejos; el 8% porque el servicio les parece muy costoso y el 15% porque creen que los servicios en salud son de mala calidad.

   Al 88% de los adultos mayores que fueron a un servicio médico se les formularon medicamentos; de los afiliados a una EPS (quienes, según la misma fuente, corresponde a “casi todos los adultos mayores”), al 62% le dieron la prescripción y al 19% sólo parte de ella, mientras que al 17% no le entregaron los medicamentos. Entre las razones por las cuales no les entregan los medicamentos o sólo le dan una parte de estos a los adultos mayores, se encuentran: prescripción de medicamentos no incluidos en el POS (41%); razones como “no los tenía la Institución Prestadora de Salud –IPS- (26%)”; “la IPS no tenía la cantidad prescrita” y; “hubo errores o deficiencias en la expedición de la fórmula” (1%).

   Con respecto a los datos sobre morbilidad, la Encuesta arroja los siguientes resultados: El 45% de adultos mayores sufre de hipertensión arterial, le siguen las alergias (17%), la artritis (16%), enfermedades del corazón (16%), diabetes (11%) y enfermedades pulmonares (10%). Las enfermedades respiratorias crónicas afectan al 7% de los adultos mayores. Otro 7% sufre de problemas cerebrales, 4% tiene enfermedad renal crónica, cerca de 3% ha tenido cáncer y 1% Alzheimer. [↑](#footnote-ref-3)
4. De acuerdo con la Fundación Saldarriaga Concha -FSC-:*“La percepción de salud que tienen los adultos mayores es negativa, toda vez que las representaciones sociales que existen en torno a esta población incluyen la homologación de la vejez con la enfermedad, sin embargo una percepción positiva es proporcional con el nivel educativo alcanzado”*, según estudios realizados por Profamilia en el año 2000.

   [↑](#footnote-ref-4)
5. De acuerdo con el estudio «Formulación y/o fortalecimiento de las políticas y la construcción de planes sectoriales para los campos del arte, la cultura y el patrimonio para las poblaciones de adulto mayor, mujer, ruralidad con la población infantil en el distrito capital, en el marco del plan de desarrollo» de la Alcaldía Distrital (2011): “Se calcula que la mitad de las personas mayores de 60 años son pobres, al igual que en el resto de América Latina, lo que incrementa su vulnerabilidad, pese a que es una población que mantiene su participación en el mercado laboral”. [↑](#footnote-ref-5)
6. De acuerdo con la ENDS (2010), el 27% de los adultos mayores se encuentra trabajando, de hecho, señala la Encuesta, *“los que trabajan de los estratos más bajo y bajo tienen necesidad del ingreso o lo hacen más para ayudar a la familia, en tanto que los estratos medio y altos trabajan más para estar ocupados, para sentirse útiles o porque les gusta el trabajo”.* [↑](#footnote-ref-6)
7. Considera la Defensoría del Pueblo que resulta imperativo superar las falencias del proceso de transición del Instituto de Seguros Sociales (ISS) -en liquidación- a la nueva entidad denominada Colpensiones, por cuanto en la actualidad persisten graves dificultades para dar respuesta a las solicitudes y peticiones de los usuarios, se han superado los términos legales establecidos para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas derivadas del Sistema General de Pensiones y no se ha dado cumplimiento a las disposiciones de la normatividad vigente para la liquidación del ISS. [↑](#footnote-ref-7)
8. Dentro de los datos estadísticos relevantes que señala la ENDS (2010), se documenta que, por ejemplo, en las zonas rurales se les ha diagnosticado más cáncer a los adultos mayores que en la zona urbana (36 vs. 24%); la neumonía también es algo mayor en la zona rural que en la urbana, mientras que todas las demás enfermedades tienen porcentajes ligeramente mayores en la zona urbana. [↑](#footnote-ref-8)
9. A la fecha, no se cuenta con información que posibilite medir el grado de protección y garantía de derechos de las personas mayores que se ha logrado con la implementación de los diferentes programas y servicios sociales, derivados de la Ley 1251 de 2008. [↑](#footnote-ref-9)
10. Disponible en: <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/inpec_contenido/noticias%20y%20normatividad/estadistica/8.%20poblacion%20de%20internos%20con%20condiciones%20excepcionales%20e.pdf> [↑](#footnote-ref-10)
11. Reguladas en los artículos: 110, 121, 166 numeral 3, 170 numeral 1, 179 numeral 3, 181 numeral 2, 211 numeral 7, 216 numeral 4 y 229 del Código Penal. Vale mencionar que en estas disposiciones no se establece de manera unívoca la referencia a las personas mayores sujetos de protección, pues se alude a que el sujeto pasivo sea mayor de 60 años en algunas conductas y de 65 en otras, o no se hace referencia a una edad específica y, en cambio, se incluyen expresiones como ancianos o personas en situación de vulnerabilidad en razón de su edad. [↑](#footnote-ref-11)
12. Legislación en materia de justicia transicional. [↑](#footnote-ref-12)
13. Este nivel de cobertura representa la participación de tan solo un 25% del total de los adultos mayores del país que se encuentran en estas condiciones, lo que significa que el restante 75% de las personas mayores de 60 años desamparadas no cuentan con un servicio social básico para su manutención. [↑](#footnote-ref-13)
14. A Diciembre de 2012, el 70% de los adultos mayores en Colombia no tenían derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones económicas derivadas del Sistema General de Pensiones. [↑](#footnote-ref-14)