INFORME DE LA COMISIÓN DEL ADULTO MAYOR REFERIDO AL PROYECTO DE LEY QUE ENTREGA COMPETENCIA A LOS JUZGADOS DE FAMILIA PARA CONOCER CAUSAS RELATIVAS A INTERNACIONES GERIÁTRICAS EN HOGARES DE LARGA ESTADÍA

Boletín N°8627-18

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión Especial del Adulto Mayor pasa a informar, en primer trámite constitucional y reglamentario, el proyecto de ley individualizado en el epígrafe, originado en una moción de los (as) diputados (as) señores (as) Javier Hernández Hernández, María José Hoffmann Opazo, Iván Moreira Barros, Leopoldo Pérez Lahsen, Manuel Rojas Molina, Marcela Sabat Fernández, David Sandoval Plaza, Ignacio Urrutia Bonilla, Carlos Vilches Guzmán y Felipe Ward Edwards.

I.-CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS

1.-IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL DEL PROYECTO

Proteger al adulto mayor mediante el resguardo irrestricto de su voluntad, dignidad y derechos, respecto de la internación geriátrica en establecimientos de larga estadía que decida su entorno familiar, exigiendo autorización judicial otorgada por el tribunal de familia, cuando por su incapacidad no pueda libremente manifestar su voluntad, o por su discapacidad lo haga vulnerable a las decisiones de terceros, o bien, el adulto mayor se oponga lisa y llanamente a la medida.

2. - NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

El artículo único del proyecto tiene rango de ley orgánica constitucional, en virtud del artículo 77 de la Constitución Política de la República

3. - TRÁMITE DE HACIENDA:

Las normas del proyecto no requieren de este trámite.

4. - VOTACIÓN EN GENERAL DE LOS PROYECTOS

La Comisión aprobó la idea de legislar por la unanimidad de seis de sus integrantes presentes.

5.- DIPUTADO INFORMANTE: El Diputado señor Cristián Campos Jara.

II.- ANTECEDENTES

1.-De hecho

a) Fundamentos de la iniciativa:

1.-Los avances científicos, la inversión en infraestructura sanitaria y los cambios sociales y culturales, han ido gestando un fenómeno de alcance universal: el envejecimiento de la población.

Sus autores señalan que este proceso se presenta de una forma más acentuada en los países desarrollados, en los que el peso de la población de mayor edad ha venido aumentando en los últimos años y, según todas las predicciones, seguirá aumentando de manera considerable en un futuro no muy lejano. Datos estadísticos señalan que la población mundial aumentará en 2.500 millones de habitantes en los próximos 43 años, pasando de los actuales 6.700 millones a 9.200 millones en 2050. Asimismo, entre 2005 y 2050, la mitad del aumento de la población mundial se deberá al incremento de la población de 60 o más años de edad.

2.-Chile no se encuentra ajeno a este fenómeno, según datos censales de 1992 y 2002, la población de adultos mayores pasó de 1.305.557 en 1992 a 1.717.478 en 2002, lo que significa que el porcentaje de adultos mayores pasó de ser el 9,8% de la población a un 11,4%, tendencia que se continuará acentuando, al considerar las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas, para el año 2050, las cuales señalan que la población de adultos mayores será de 5.698.093 personas, lo que corresponde al 28,2% de la población total.

3.-Debido a que los adultos mayores constituyen una población vulnerable, tanto en relación a la salud física y mental, como en su mayor indefensión relativa ante posibles abusos, es necesaria una legislación específica que les brinde protección. Por esto el Derecho Internacional ha considerado a los adultos mayores como especial sujeto en diversas Declaraciones, Pactos y Tratados Internacionales, tales como Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (1988) y los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (1991). De mismo modo existe una importante cantidad de Recomendaciones, Observaciones y Asambleas desarrolladas a nivel internacional, que consagran los derechos de los adultos mayores conforme a sus intereses, necesidades y condiciones de vida particulares, entre ellas destaca la

Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento que, celebrada en 1982, adoptó el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento.

Todos y cada uno de ellos consideran de suma importancia que a los adultos mayores se les garanticen cuidados especiales y adecuados para sus necesidades, independencia para mantenerse en su hogar (por todo el tiempo que sea posible), mantener relación cercana con su familia y participar en forma activa en su comunidad.

4.-De no ser posible que el adulto mayor se mantenga viviendo con su familia o en forma independiente, por razones médicas o por el tipo de cuidado que requieren, se considera fundamental que cuando las personas residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, estos deben entregarse con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, permitiéndole al adulto mayor adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida. En síntesis, las personas de edad internadas deben poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

5.-En Chile, si bien la familia sigue siendo el principal entorno donde viven las personas ancianas, permaneciendo bajo el cuidado de sus hijos u otros descendientes, las cifras nos demuestran que un número importante de ellas ha visto reemplazado su núcleo familiar por el entorno muchas veces desolador del denominado "Establecimiento de Larga Estadía del Adulto Mayor" (ELEAM). Se trata de un fenómeno que obedece a la denominada ruptura de la solidaridad vertical, es decir, a la ausencia de redes primarias de cuidado, que han cedido espacio a la asistencia no consanguínea (solidaridad horizontal).

6.-La institucionalización de cuidado de los adultos mayores, si bien es una respuesta válida a las necesidades de este segmento etáreo cuando estas personas no pueden estar con sus familias (especialmente cuando requieren de cuidado especializado), no está exento de riesgos. La institucionalización trae consigo una serie de consecuencias en la salud psicológica del adulto mayor -afectando su sentido de pertenencia, su autoestima y desmejorando su estado anímico- así como también aporta al deterioro de sus redes sociales y al consecuente aislamiento social del adulto mayor. Por esta razón la mayoría de los países han optado por desarrollar diversas opciones de cuidado del adulto mayor, dejando sólo como última opción la internación (considerando lo irreversible de la situación), siempre resguardando el interés del adulto mayor y fiscalizando que se

resguarden las condiciones de respeto irrestricto a sus derechos y dignidad.

b) <u>Consideraciones de la iniciativa</u>

1.-Los Establecimiento de Larga Estadía para adultos mayores, o ELEAM, son aquellos en los que residen personas mayores de 60 años que por motivos biológicos, psicológicos o sociales, requieren de un medio ambiente protegido y de cuidados diferenciados que allí reciben, con el objeto de proteger y mantener su salud, mantener y estimular su funcionalidad y reforzar sus capacidades remanentes.

Los autores del proyecto precisan que si bien lo anterior puede ser una respuesta válida a las necesidades de este grupo etario, especialmente cuando requieren de cuidados especializados, la institucionalización del adulto mayor trae aparejado ciertos peligros, como es la afectación de su salud psicológica – afectación de su sentido de pertenencia, su autoestima y desmejorando su estado anímico- así como también, al deterioro de sus redes sociales y a su consecuente aislamiento.

Por esta razón, agregan, la mayoría de los países han optado por desarrollar diversas opciones de cuidado del adulto mayor, dejando sólo como última opción la internación, en consideración a lo irreversible de la situación, y estableciendo mecanismos de resguardo para el respeto de sus derechos.

2.-La internación del adulto mayor en el ELEAM no lo hace perder su capacidad para contratar, por lo que le corresponde a él consentir su ingreso al establecimiento, así como celebrar el contrato respectivo.

3.-Sin embargo, existe la posibilidad de que, figurando el adulto mayor como parte contratante con el ELEAM, sean los familiares o personas cercanas quienes lo hayan decidido o bien que hayan inducido ilegítimamente al adulto mayor a hacerlo. En estos casos, no existirá consentimiento o este nacerá viciado, afectando la validez del contrato.

4.-Por ello, la legislación debe exigir la intervención judicial en los casos en que el adulto mayor presente algún tipo de incapacidad o discapacidad o bien se oponga a la internación, salvo que medie una autorización judicial que así lo ordene.

Por lo anterior, se propone en este proyecto de ley,

entregar a los Tribunales de Familia competencia para conocer de las causas relativas a internaciones geriátricas en Establecimientos de Larga Estadía, cuando exista oposición del adulto mayor o éste padezca alguna incapacidad o discapacidad.

2.- De derecho

Competencia de los tribunales de familia

Para precisar el contenido de la iniciativa, esta Secretaría hacer presente las normas actuales que rigen la internación de un adulto mayor que ordena el tribunal de familia como medida de protección del mismo, situación distinta de la que pretende legislar el proyecto de ley, la que dice relación no con el abandono o hechos de violencia intrafamiliar que justifican la medida de protección sino con respetar la voluntad e interés de la persona adulta mayor, respecto de la decisión de su entorno familiar directo que pretende internarlo -no en un centro de asistencia médica para que reciba cuidados o tratamientos necesarios puntuales con el objeto de proteger y mantener su salud-, sino en un establecimiento de larga estadía, medida respecto de la que se opone o no puede expresar su voluntad.

-Dicho lo anterior, el artículo 8° de la ley N°19.968 que crea los Tribunales de Familia, enumera las materias que serán de conocimiento de estos juzgados, reconociéndose en el número 16, su competencia para conocer las causas relativas a la violencia intrafamiliar.

-Por su parte, el artículo 5° de la ley N°20.066 sobre violencia intrafamiliar, reconoce expresamente que también ésta se configura, cuando la conducta afecte la integridad física o psíquica de una persona adulta mayor, que se encuentre bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar.

En dicho contexto, la Ley de Tribunales de Familia, en su párrafo segundo del título IV, regula el procedimiento por actos de violencia intrafamiliar, señalando en su artículo 92, las medidas cautelares que pueden ser decretadas por el juez que conoce de la causa. Dentro de éstas, -y en relación con el proyecto en estudio-, en su numeral octavo, se le faculta para decretar medidas de protección respecto de adultos mayores, particularmente, tratándose de adultos mayores en situación de abandono: el Juez podrá decretar la internación del afectado en algunos de los hogares o instituciones reconocidas por la autoridad competente. Para tal efecto, se considera como situación de abandono, el desamparo que afecte a un adulto mayor que requiera de cuidados.

III.-DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El proyecto consta de un artículo único, mediante el cual se agrega un nuevo numeral al artículo 8° de la ley N°19.968, otorgando competencia a los Tribunales de Familia, para conocer las causas de internación geriátrica de adultos mayores en centros de larga estadía, cuando éstos se opongan a ello o cuando padezcan de algún tipo de discapacidad o incapacidad.

IV.--SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN Y ACUERDOS ADOPTADOS

-Discusión y votación del proyecto

1.-EN GENERAL

Los integrantes de la Comisión concordaron en que se deben dar señales claras y normas específicas destinadas a proteger a los adultos mayores para lograr que los últimos años de sus vidas estén lo mejor posible, razón por la que consideraron que el proyecto en estudio se dirige en la línea correcta al tener como finalidad el proveer a un sector vulnerable de nuestra sociedad, de una normativa que permita otorgar una protección de sus derechos. Por otra parte, sostuvieron que un punto aún más sensible es el de los adultos mayores discapacitados, entendiéndose por tales aquellos que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales, congénitas o adquiridas, de carácter permanente, vean obstaculizada su capacidad de expresar claramente su voluntad.

La Comisión coincidió en que la innovación fundamental de lo propuesto en el proyecto con respecto a la actual legislación, radica en que la nueva norma de competencia que se otorga frente a un conflicto para subsanarlo, se plantea como una causa propiamente tal y no sólo desde la perspectiva de una medida de cautela o de violencia intrafamiliar. Ya no se trata de adultos mayores abandonados, sino del reconocimiento, por una parte, de su calidad de sujetos de derecho, dignificándolos y escuchando su opinión a fin de respetar sus decisiones porque tendrán la posibilidad de plantear oposición frente a una internación geriátrica, y, por otra parte, ayuda la medida a crear conciencia de que se debe privilegiar que las personas mayores permanezcan en el núcleo familiar, defendiendo así su derecho a vivir en familia.

Por otra parte, se refiere la norma a un procedimiento de

naturaleza civil que cautela derechos fundamentales, tanto en la situación de oposición del adulto mayor corno respecto de la necesidad de que sus derechos sean representados, situación muy distinta al contexto de violencia intrafamiliar, en que se sitúa al adulto mayor sólo en condición de víctima.

Del mismo modo, a los integrantes de la Comisión les hizo mucha fuerza la opinión de la Corte Suprema quien informó favorablemente el que los Tribunales de Familia tengan competencia para conocer de este tipo de materias, considerando conveniente la existencia de marcos legales y mecanismos de supervisión para la protección de los derechos y libertades de las personas mayores que garanticen que ningún adulto mayor sea obligado a ingresar a un establecimiento geriátrico de larga estadía, sin contar con autorización judicial o con su expreso consentimiento.

Por otra parte, igualmente estuvieron de acuerdo en la intención de la segunda parte de la proposición, en cuanto establece que el procedimiento se concentrará en una sola audiencia; sin embargo, por técnica legislativa, se acuerda hacer la referencia al conocimiento sumario que contempla el artículo 102 de la Ley de Tribunales de Familia, referido a los actos judiciales no contenciosos, cuyas normas precisan que el juez, en todo caso, tiene siempre la posibilidad si así lo estima y se desprende de los antecedentes, de tramitar la causa conforme al procedimiento contencioso ordinario o especial que contempla la misma ley.

Sin embargo, encontrándose contestes con la aprobación irrestricta de la iniciativa, hicieron presente y recalcaron, una vez más para la historia de la ley, la urgente necesidad de que Chile cuente con un Estatuto Integral de Protección del Adulto Mayor que complemente expresamente, entre otras materias, los aspectos procesales de la propuesta y de otras en tramitación que apuntan en igual sentido, tales como el tipo de procedimiento aplicable y la representación en juicio del adulto mayor, de la misma manera que el ordenamiento jurídico las contempla respecto de personas incapaces, guardas y declaraciones de interdicción, y no tengan que regirse y hacer valer sus derechos, como ahora sucede, por las reglas generales que no consideran su especial condición.

VOTACIÓN

En consecuencia, y puesto el proyecto en votación tanto en general como en particular a la vez por la sencillez de su contenido, fue aprobado por la unanimidad de los integrantes presentes, señores (as), diputados (as)

Cristián Campos Jara, Cristián Letelier Aguilar, Sergio Ojeda Uribe, Leopoldo Pérez Lahsen, Marcela Sabat Fernández y David Sandoval Plaza.

****

Por las razones señaladas y consideraciones que expondrá el señor Diputado Informante, la Comisión del Adulto Mayor recomienda aprobar el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Intercálase, en el artículo 8° de la ley Nº 19.968 que crea los tribunales de familia, en el orden que corresponde, el siguiente número 17) con el texto que se indica, pasando el actual a ser 18:

"17) Las causas relativas a la internación geriátrica de adultos mayores en Establecimientos de Larga Estadía, cuando éstos se opongan o padezcan alguna enfermedad o discapacidad que los imposibilite de manifestar su voluntad de cualquier forma. En su tramitación, el juez podrá proceder de acuerdo con lo previsto en el artículo 102, referido a los actos jurídicos no contenciosos".

Se designó Diputado Informante al señor Cristián Campos Jara

Tratado y acordado según consta en el acta de la sesión celebrada el día 8 de enero de 2013, con la asistencia de las siguientes señoras diputadas y señores diputados: Cristián Campos Jara, Cristián Letelier Aguilar, Sergio Ojeda Uribe, Leopoldo Pérez Lahsen, Marcela Sabat Fernández, David Sandoval Plaza, (Presidente).

Sala de la Comisión, a 10 de enero de 2013

MARÍA EUGENIA SILVA FERRER
Abogado Secretaria de la Comisión