

""Año de la Universalización de la Salud""

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3143/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY SOBRE CELERIDAD PROCESAL EN LOS PROCESOS JUDICIALES LABORALES, PREVISIONALES O DE ACCESO INTEGRAL A LA SALUD DE LOS ADULTOS MAYORES

COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2020 – 2021

SEÑOR PRESIDENTE:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad el Proyecto de Ley 3143/2017-CR, Ley que establece reglas para la celeridad procesal para los procesos de los adultos mayores

SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes

Con fecha 01/08/2018 fue decretado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. Con fecha 10/09/2019, mediante Acuerdo de Consejo Directivo se acordó que pase también para estudio y dictamen a la Comisión de Inclusión Social, como segunda comisión dictaminadora. En Comisión desde el 23/09/2019.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

El Proyecto de Ley 3143/2017-CR contiene dos artículos

En su artículo 1 se modifica el artículo 30 de la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, con relación a la atención preferente en procesos judiciales de naturaleza laboral u otros procesos con contenido previsional, como el proceso contencioso administrativo o proceso de amparo en los que el adulto mayor tenga la condición de demandante.



""Año de la Universalización de la Salud""

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3143/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY SOBRE CELERIDAD PROCESAL EN LOS PROCESOS JUDICIALES LABORALES, PREVISIONALES O DE ACCESO INTEGRAL A LA SALUD DE LOS ADULTOS MAYORES

El artículo 2 modifica el artículo 82 del Texto Único Ordenado del Poder Judicial sobre funciones y atribuciones del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial a fin de que dicte medidas procesales destinadas a establecer reglas de celeridad procesal y tramite preferente para los procesos judiciales de naturaleza laboral u otros procesos con contenido previsional.

3. MARCO NORMATIVO

3.1. Marco normativo nacional

- Constitución Política del Perú de 1993
- Ley 30490, Ley de la persona adulta mayor
- Ley 30927, Ley que faculta a la Oficina de Normalización Previsional para conciliar, desistirse, transigir o allanarse en los procesos judiciales en materia previsional del régimen pensionario establecido por el Decreto Ley 19990

Decreto Legislativo 1300, que regula el procedimiento especial de conversión de penas privativas de libertad por penas alternativas, en ejecución de condena

Decreto Supremo 007-2018-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor.

3.2 Marco normativo internacional

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador, 1999) es el único instrumento internacional vinculante que estipula derechos para las personas mayores aprobado por Resolución Legislativa 26448.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

La Constitución Política del Perú, reconoce a las personas adultas mayores todos los derechos fundamentales expresados en su artículo 2º, y establece expresamente en su artículo 4º la protección de la familia, señalando que: la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño,



""Año de la Universalización de la Salud""

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3143/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY SOBRE CELERIDAD PROCESAL EN LOS PROCESOS JUDICIALES LABORALES, PREVISIONALES O DE ACCESO INTEGRAL A LA SALUD DE LOS ADULTOS MAYORES

al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono.

Asimismo, el Perú ha adoptado diversas medidas que le han permitido construir un marco jurídico e institucional en relación a las PAM. En esa línea, se pueden identificar dos principales instrumentos normativos: la Ley de la Persona Adulta Mayor y su Reglamento, aprobado de forma reciente. Ambos textos establecen los derechos de las PAM y los deberes tanto del Estado como de la sociedad para ellos. Asimismo, prescriben y detallan cómo el aparato estatal se organizará para cumplir con sus disposiciones, siendo el MIMP el ente rector en la materia¹.

Ley N 30490, Ley de la persona adulta mayor, establece un marco normativo para garantizar los mecanismos legales para el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la Constitución Política y los Tratados Internacionales vigentes de las personas adultas mayores, para mejorar su calidad de vida y que se integren plenamente al desarrollo social, económico, político y cultural, contribuyendo al respeto de su dignidad. Asimismo, define un conjunto de derechos, entre los que se encuentran el tener una vida digna, plena, independiente, autónoma y saludable; la atención preferente en todos los servicios brindados en establecimientos públicos y privados; y el acceso a la justicia. Asimismo, establece en su artículo 30 sobre Atención preferente al adulto mayor que las instituciones públicas y privadas brindan atención prioritaria y de calidad en los servicios y en las solicitudes presentadas por la persona adulta mayor, para lo cual deben emitir las normas internas o protocolos de atención correspondientes.

Siguiendo a Francisco Mamani se proyecta que para el año 2020 las personas adultas mayores (PAM), alcanzarán las 3'593,054 personas que representan el 10,6% de la población total y para el año 2050 se proyecta en 8'700,000 personas. Todo lo cual evidencia un incremento de la longevidad y la necesidad de atender con mejores políticas estatales a esta población.

Es el caso, que las personas adultas mayores (PAM) tienen un conjunto de problemas de carácter multidimensional, pero que tienen como centro de las principales preocupaciones de las políticas

_

¹ Francisco Mamani en La Situación de la Población Adulta Mayor en el Perú: Camino a una nueva política. Idehpucp.



""Año de la Universalización de la Salud""

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3143/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY SOBRE CELERIDAD PROCESAL EN LOS PROCESOS JUDICIALES LABORALES, PREVISIONALES O DE ACCESO INTEGRAL A LA SALUD DE LOS ADULTOS MAYORES

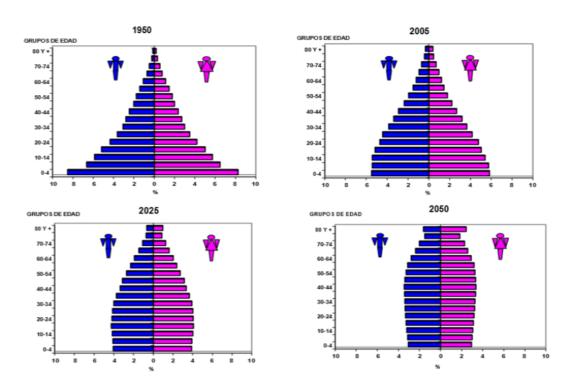
estatales a la protección social de esta población, entendida ella, como la atención de la salud y las pensiones.

En el aspecto de la salud, tenemos que el 82,6% de la población adulta mayor femenina presenta algún problema de salud crónico (artritis, hipertensión, asma, entre otros) y, en la población masculina, afecta al 69,9%. Debe considerarse, además, que la población nacional ha aumentado su esperanza de vida, como así lo señala el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015), "la esperanza de vida de la población peruana aumentó en 15 años en las últimas cuatro décadas, por lo que de mantenerse constantes las condiciones de mortalidad del año 2015, los peruanos y las peruanas vivirán, en promedio, 74,6 años (72,0 años los hombres y 77,3 las mujeres)". También indica que "el incremento de la población activa (en edad de trabajar) fue de 3,8 veces en el primer período (1950 y 2015) y su número seguirá creciendo, pero solo un 23% a fines del período. El mayor protagonismo corresponderá a los adultos mayores (60 y más años de edad), que aumentaron 6,0 veces entre los años 1950 y 2015 y prácticamente se triplicarán entre el 2015 y el 2050, hasta superar a la población menor de 15 años por un margen del 17%." Para el 2018, el INEI refiere una esperanza de vida de 75.2 años.



PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3143/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY SOBRE CELERIDAD PROCESAL EN LOS PROCESOS JUDICIALES LABORALES, PREVISIONALES O DE ACCESO INTEGRAL A LA SALUD DE LOS ADULTOS MAYORES

Pirámides de Población del Perú: Hipótesis Media



Fuente: INEI. Boletín de Análisis Demográfico 36. IEI-Lima, marzo 2000.

Por otro lado, en materia de pensiones el Perú tiene un Sistema Nacional de Pensiones cuya rectoría ejerce en la Oficina de Normalización Previsional (ONP), la cual ofrece beneficios como la pensión de jubilación e invalidez, y que alcance al cónyuge, hijos menores e hijos mayores incapacitados para el trabajo. El problema principal del sistema pensionario radica en lo exigua de sus pensiones y en el reconocimiento de los aportes realizados, lo cual ha devenido en engorrosos procesos judiciales entre la ONP y sus pensionistas.

El universo completo de los jubilados según la información proporcionada por la Oficina de Normalización Previsional es el siguiente:



PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3143/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY SOBRE CELERIDAD PROCESAL EN LOS PROCESOS JUDICIALES LABORALES, PREVISIONALES O DE ACCESO INTEGRAL A LA SALUD DE LOS ADULTOS MAYORES

Régimen	<u>Total</u>
Ley 19990	565000
Ley 18846	19000
Otros regímenes	14000
Número total de pensionistas	598 mil

Las políticas públicas sobre salud y pensiones son enfatizadas en este documento, debido a su carácter crítico, y por lo tanto, en la priorización en la atención preferente a la población adulto mayor. No obstante, ello, es el caso que el Sistema de Justicia tiene una importante carga de demandas en materia de salud, laboral y previsional que ha obligado al Estado peruano a la publicación de la Ley N° 3092, Ley que faculta a la oficina de normalización previsional para conciliar, desistirse, transigir o allanarse en los procesos judiciales en materia previsional del régimen pensionario establecido por el decreto ley 19990. Dicha norma permite a la (ONP), sin necesidad de recabar autorización previa del titular de la entidad, conciliar, desistirse, transigir o allanarse de oficio en los procesos judiciales que, en materia previsional referidos al Decreto Ley 19990 y demás normas modificatorias y complementarias, se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de la ley, así como en los procesos que se inicien a partir de su vigencia.

En ese orden de ideas, se ha promulgado el Decreto Legislativo 1300 a fin de establecer un procedimiento especial de conversión de penas privativas de libertad no mayores de seis años, por una pena alternativa, para condenados, a fin de coadyuvar con una adecuada reinserción social de los mismos, siempre que reúnan ciertos presupuestos y se trate de infracciones de poca lesividad y repercusión social; la referida norma contiene un conjunto de supuestos y establece como prioridad, entre otras, a las personas mayores de 65 años.

De otro lado, se cuenta con otro tipo de instrumentos como la Política Nacional en relación a las Personas Adultas Mayores, que define los contenidos principales de las políticas públicas: (i) envejecimiento saludable; (ii) empleo, previsión y seguridad social; (iii) participación e integración social; y, (iv) educación, conciencia y cultura sobre envejecimiento y vejez. Estos fueron contemplados para el diseño y elaboración del PLANPAM 2013-2017.



""Año de la Universalización de la Salud""

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3143/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY SOBRE CELERIDAD PROCESAL EN LOS PROCESOS JUDICIALES LABORALES, PREVISIONALES O DE ACCESO INTEGRAL A LA SALUD DE LOS ADULTOS MAYORES

Finalmente, es pertinente recordar que cualquier proposición legislativa debe encontrarse acorde a las obligaciones y estándares internacionales en materia de derechos humanos. Desde el punto de vista de la Comisión la presente iniciativa legislativa se halla alienada con la protección del adulto mayor en la dimensión del acceso a la justicia.

Teniendo en consideración que existen normas vigentes, de reciente aprobación, las ya citadas Ley 30927, y Decreto Legislativo 1300, debe advertirse que la iniciativa legislativa contiene una entrada distinta a la problemática del acceso a la justicia de la población adulto mayor a las citadas normas, esto es, su priorización o preferencia a través de artículos modificatorios de la Ley 30490, Ley de la persona adulta mayor y del Texto Único Ordenado del Poder Judicial. Cabe advertir que la atención preferente propuesta en los artículos modificatorios alcanza únicamente a los procesos judiciales de naturaleza laboral u otros procesos de contenido previsional. Esta Comisión advierte que deben estar incluidos los temas de salud cuando el demandante es un adulto mayor, en virtud de lo prolongado que pueden ser los procesos judiciales, especialmente con el Estado los cuales pueden tener un horizonte de hasta diez años.

Finalmente, la Comisión considera que esta atención preferente expresada en el espíritu del proyecto debe ser materializada en los plazos siendo esta una iniciativa relativa a la celeridad procesal el tiempo de duración del proceso es el indicador que debe elegirse y debe estar contenido en la fórmula legal.

5.1 ANÁLISIS TÉCNICO

5.1.1 Necesidad y viabilidad de la ley propuesta

En el análisis del dictamen de las iniciativas legislativas que dieron origen a la Ley 30927 efectuado por la Comisión de Justicia del Congreso se cita correctamente dos sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en: Expediente 2868-2004-AA/TC y Expediente 05157-2014-PA/TC que respaldan la presente iniciativa legislativa sobre derecho a la personalidad y deber de protección de las personas adultas mayores, respectivamente, que citamos en los párrafos siguientes:



PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3143/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY SOBRE CELERIDAD PROCESAL EN LOS PROCESOS JUDICIALES LABORALES, PREVISIONALES O DE ACCESO INTEGRAL A LA SALUD DE LOS ADULTOS MAYORES

Derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad

Consiste en la posibilidad que debe que debe tener cada ser humano de desarrollar todas sus potencialidades y, que, en conjunto son irrepetibles en otro ser humano. Este derecho protege, en primer lugar, las potencialidades de las personas en cuanto tal, lo que implica no cerrar las oportunidades de desarrollo ni en el presente ni en el futuro. Y, en segundo lugar, salvaguarda el desarrollo de estas potencialidades que se ejerzan en el marco de la Ley.

Respecto de este derecho el Tribunal Constitucional ha señalado que:

El derecho al libre desarrollo garantiza una libertad general de actuación del ser humano en relación con cada esfera de desarrollo de la personalidad. Es decir, de parcelas naturales de libertad natural en determinados ámbitos de la vida, cuyo ejercicio y reconocimiento se vinculan con el concepto constitucional de persona como ser espiritual, dotada de autonomía y dignidad y en su condición de miembro de una comunidad de seres libres.

Deber especial de protección de los derechos de las personas adultas mayores

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha indicado que: la Constitución peruana, al menos de manera expresa, no cuenta con muchas referencias a los derechos de los adultos mayores. Incluso el artículo 4 genera la impresión que la tutela reforzada que se dispensa solo está orientada a las personas adultas mayores que se encuentren en una situación de abandono. Sin embargo, dicha interpretación no comprende los verdaderos alcances de la protección constitucional de este colectivo, ya que ella debe complementarse con otras disposiciones internas e internacionales que delimitan el verdadero alcance de las obligaciones de la sociedad y del Estado peruano.

En ese sentido, y si se considera que de conformidad con la Cuarta Disposición Final y Transitoria y el artículo 55 de la Constitución, los tratados internacionales sobre derechos humanos forman parte del derecho interno, y que, por ello, permiten complementar el contenido de los derechos fundamentales, es que debe hacerse referencia a dichos cuerpos normativos para entender la real dimensión de la responsabilidad que debe asumirse respecto de la situación de las personas adultas



""Año de la Universalización de la Salud""

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3143/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY SOBRE CELERIDAD PROCESAL EN LOS PROCESOS JUDICIALES LABORALES, PREVISIONALES O DE ACCESO INTEGRAL A LA SALUD DE LOS ADULTOS MAYORES

mayores. Del mismo modo, se debe tomar en cuenta los compromisos que el Estado peruano ha asumido motu proprio para la protección de este colectivo, los cuales pueden advertirse en las distintas leyes internas que se han adoptado.

El Tribunal advierte que el deber que el Estado peruano ha asumido en relación con la tutela de los derechos de las personas adultas mayores obedece a la especial condición en la que ellas se encuentran. En efecto, las personas adultas mayores se caracterizan por vivir, en general, en un contexto de vulnerabilidad, es decir, en una exposición constante a riesgos de difícil enfrentamiento, que son producidos, en la mayoría de los casos, por diversos obstáculos que la sociedad impone.

5.2 ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO DE LA LEY PROPUESTA

La iniciativa legislativa, al modificar la Ley N 30927, Ley que faculta a la Oficina de Normalización Previsional para conciliar, desistirse, transigir o allanarse en los procesos judiciales en materia previsional del régimen pensionario establecido por el Decreto Ley 19990; así como el Decreto Legislativo Nº 1300, que regula el procedimiento especial de conversión de penas privativas de libertad por penas alternativas, en ejecución de condena, en sus artículos pertinentes permite cumplir con el objetivo de brindar a la población adulto mayor un mejor acceso a la justicia en materia laboral, previsional y de salud, en la medida que la propuesta incluye el plazo como medida objetiva de la celeridad y en materia de pensiones no excluye a los jubilados no comprendidos en el Decreto ley 19990.

5.3 ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aplicación de la presente norma no genera gasto al erario nacional. Por el contrario, la mayor celeridad en los procesos judiciales de naturaleza previsional y los de salud en los que el demandante sea un adulto mayor tendrán un correlato positivo para la sociedad, permitiendo que esta población tenga acceso a la justicia en sus demandas de carácter previsional y de salud que demandan.



PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3143/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY SOBRE CELERIDAD PROCESAL EN LOS PROCESOS JUDICIALES LABORALES, PREVISIONALES O DE ACCESO INTEGRAL A LA SALUD DE LOS ADULTOS MAYORES

6. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Inclusión Social y personas con Discapacidad de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 3143/2017-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

LEY SOBRE CELERIDAD PROCESAL EN LOS PROCESOS JUDICIALES LABORALES, PREVISIONALES O DE ACCESO INTEGRAL A LA SALUD DE LOS ADULTOS MAYORES

<u>Artículo 1</u>. Modificación del artículo 30 de Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor Se modifica el artículo 30 de la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, con el siguiente texto:

"Artículo 30. Atención preferente.

Las instituciones públicas y privadas brindan atención prioritaria y de calidad en los servicios y en las solicitudes presentadas por la persona adulta mayor, para lo cual deben emitir normas internas o protocolos de atención correspondientes.

Los procesos judiciales de naturaleza laboral, procesos con contenido previsional y procesos relativos al acceso integral a la salud en los que un adulto mayor tenga la condición de demandante, tendrán tramitación procesal preferente, para que se cumplan estrictamente los plazos judiciales previstos preestablecidos."

<u>Artículo 2.</u> Modificación del artículo 82 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo 017-93-JUS

Se modifica el inciso 31) e incorpora el inciso 32) al artículo 82 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo 017-93-JUS, con el siguiente texto:

"Artículo 82.- Funciones y Atribuciones del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial



PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3143/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY SOBRE CELERIDAD PROCESAL EN LOS PROCESOS JUDICIALES LABORALES, PREVISIONALES O DE ACCESO INTEGRAL A LA SALUD DE LOS ADULTOS MAYORES

Son funciones y Atribuciones del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial:

(...)

- 31. Dictar las medidas procesales destinadas a establecer reglas de celeridad procesal y trámite preferente para los procesos judiciales de naturaleza laboral, procesos con contenido previsional y procesos relativos al acceso integral a la salud en los que un adulto mayor tenga la condición de demandante.
- 32. Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos"

Dese cuenta. Sala de Comisión. Lima, mayo de 2020.