

**CONSIDERACIONES JURIDICAS  
SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO**



## COMISION DE DERECHOS CIVILES



**LIC. JOSE ENRIQUE AMADEO, Presidente**

**LIC. JOSE ISMAEL CERVONI, Vicepresidente**

**LCDA. ASTRID CASTRO FRANCESCHI, Secretaria**

**LIC. SANTIAGO SOLER FAVALE, Comisionado**

**LIC. JOSE FRANCOIS SOTO, Comisionado**

**LIC. EDDIE SALICHS, Director Ejecutivo**

**LIC. GUSTAVO L. MARRERO, Asesor Especial**

**LIC. FRANCISCO J. TORRADO, Asesor Legal**



# INDICE

Página

Introducción . . . . .	III
<b>I- Determinaciones jurídicas respecto a la categoría de edad. . . . .</b>	<b>1</b>
<i>Normas constitucionales . . . . .</i>	1
(a) requisitos de edad cronológica mínima en la Constitución . . . . .	2
(b) el retiro obligatorio de los jueces en nuestra Constitución . . . . .	5
(c) determinaciones parciales sobre la constitucionalidad del retiro mandatario. . . . .	6
<i>Legislación federal contra el discrimen por razón de edad . . . . .</i>	10
(a) Age Discrimination Act of 1975. . . . .	10
(b) Equal Credit Opportunity Act Amendments of 1976 . . . . .	11
(c) Age Discrimination in Employment Act of 1967 . . . . .	11
<i>Legislación vernacular sobre el discrimen por motivo de edad. . . . .</i>	19
<i>Prohibición de discrimen en el sector de empleo privado . . . . .</i>	19
1- Ley número 100 de 30 de junio de 1959 . . . . .	19
2- Ley número 417 de 14 de mayo de 1947 . . . . .	24
<i>Prohibiciones de discrimen por motivo de edad en el Gobierno. . . . .</i>	25
1- Ley de Reorganización de 1976 número 71 de 30 de mayo de 1976. . . . .	25
2- Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico (31 LPRA 1301 y siguientes). . . . .	25
<i>El retiro mandatario en el sector de empleo gubernamental . . . . .</i>	26
<b>II- Legislación social en Puerto Rico respecto a ancianos. . . . .</b>	<b>28</b>
Servicios directos a los ancianos, <i>Departamento de Servicios Sociales. . . . .</i>	28
<i>Guía para determinar elegibilidad para recibir servicios sociales         y para la aportación del Programa de Servicios a Adultos . . . . .</i>	29
1- Servicios de información y referimiento. . . . .	30
2- Servicios Sociales directos . . . . .	30
3- Servicios de ama de llaves . . . . .	30
4- Servicios de hogar sustituto . . . . .	31
5- Servicios protéticos y ortopédicos . . . . .	31
6- Servicios de centros diurnos para personas de mayor edad . . . . .	32
7- Servicios profesionales y consultivos . . . . .	32
<i>Comisión Puertorriqueña de Gericultura . . . . .</i>	33
<i>Reglamentación, supervisión y licenciamiento de los establecimientos     para ancianos en Puerto Rico . . . . .</i>	40
(1) institución . . . . .	40
(2) hogar sustituto . . . . .	40
(3) centro de cuidado diurno . . . . .	40
(4) hogar de cuidado diurno . . . . .	40
<b>III- Observaciones y Recomendaciones Finales . . . . .</b>	<b>46</b>



## INTRODUCCION

La Comisión de Derechos Civiles del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a propósito de su función de realizar estudios e investigaciones sobre la vigencia de los derechos fundamentales, decidió estudiar la situación social, económica y jurídica de las personas de edad avanzada en Puerto Rico. A tales fines, contrató los servicios del doctor Constantino Alvarez, quien preparó para esta Comisión, en primer lugar, un modelo conceptual y normativo para la fundamentación de los derechos humanos, y, en segundo lugar, presentó un cuadro variado de la situación empírica, de las personas de mayor edad en nuestro país. Respecto a la situación socio-económica de los envejecientes, se recogieron datos sobre los renglones siguientes: (i) población, (ii) mortalidad, (iii) estado de salud, (iv) vivienda, (v) empleo y desempleo, (vi) familia, (vii) población votante, (viii) migración, (ix) discrimen, y, (x) sistemas de retiro; además de que realizó una encuesta sobre la magnitud de las personas mendigas o abandonadas. También el profesor Alvarez tuvo la oportunidad de realizar entrevistas y encuestas en torno a los establecimientos, públicos y privados, que atienden a personas ancianas.

Con esta fundamentación normativa y empírica, esta Comisión instruyó al Lcdo. Gustavo L. Marrero Irizarry, Asesor Especial de ésta, que preparara un proyecto de informe que abarcara las conclusiones y recomendaciones de mayor significación a la protección de los derechos humanos de las personas de edad avanzada en Puerto Rico. Para mayor abundamiento de la realidad estudiada, esta Comisión celebró vistas públicas en relación con la situación socio-económica de los envejecientes en Puerto Rico.

Tras los estudios, informe preliminar y vistas públicas referidos, esta Comisión aprobó el informe que se publica a continuación. Este informe trata de la situación jurídica y los diversos problemas socio-económicos y servicios que se prestan a las personas de mayor edad en Puerto Rico. Se examinan las leyes que protegen contra discrímenes por motivo de edad y que garantizan la igualdad de oportunidades en el trabajo, la obtención de facilidades crediticias y el acceso a los establecimientos y medios de transportación públicos. Se recomienda en torno al retiro mandatorio por razón de edad, y la necesidad de ampliar los programas, por ejemplo, de vivienda y alojamiento, de transportación, alimentación y dietas, y de tratamiento médico, recreación y empleo, que se ofrecen por los sectores público y privado a las personas envejecientes. Finalmente, se pretende fortalecer los lazos de familia o parentesco y el sentido de solidaridad y de co-responsabilidad de los familiares respecto a sus miembros, particularmente las personas de mayor edad. Con este informe se pretende coadyuvar en los esfuerzos de los poderes públicos, particularmente las Ramas Legislativas y Ejecutiva incluso los municipios y en el sector privado a través de las empresas, instituciones para ancianos y la familia, a que se amplíen los servicios y la protección de los derechos humanos que se garantizan a las personas de mayor edad en nuestro país.



## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

### I. Determinaciones jurídicas respecto a la categoría de edad

#### Normas constitucionales:

La categoría de *edad no* fue incluida entre los discrímenes prohibidos de la Sección 1 del Artículo II de la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, mientras que constitucionalmente se dispone que no podrá establecerse discrimen alguno por motivo de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ni ideas políticas o religiosas. Salvo las disposiciones que más adelante comentaremos, en el *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, 1951 y 1952* (Equity Publishing Corp., Orford, New Hampshire, 1961), 4 Tomos, 2833 páginas, nada se expresa para justificar tal omisión normativa.

El que no se incluyera la categoría de edad entre los discrímenes que se prohíben constitucionalmente, pudo deberse a que la edad por legislación ordinaria se utilizaba normativamente como causa modificativa de la capacidad o estaba ligada a determinadas prohibiciones o reglamentaciones, por ejemplo, para contraer matrimonio, Artículo 70 del Código Civil de Puerto Rico; para poder disponer por testamento, Artículo 612 del Código Civil; para poder prestar consentimiento en los contratos, Artículo 1215 del Código Civil; y para poder realizar determinadas labores agrícolas, industriales o comerciales o practicar determinados oficios o profesiones<sup>1</sup>: todos los cuales se refieren a la edad *mínima* para poder realizar tales actos jurídicos, esto es, antes de alcanzar la mayoría de edad que, hasta la fecha, ocurre al cumplir los veintiún años. También se pudo deber la no inclusión de la categoría de edad como discrimen prohibido a nivel constitucional, para que no se fuera entender normativamente que tal prohibición podía impedir legislación social en beneficio de la vejez.

---

1. Véase de esta Comisión de Derechos Civiles del Estado Libre Asociado de Puerto Rico el Informe sobre *La Normatividad sobre el empleo de menores en Puerto Rico* (1980-CDC-025) 93 págs., particularmente a las págs. 11-71.

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

Como principio normativo general tanto las disposiciones constitucionales como las leyes ordinarias vernáculas, *excepto* en determinadas instancias que se refieran a reglamentaciones *razonables o estrictamente necesarias* en beneficio de la niñez o vejez, se garantizan o reconocen igualmente a todas las personas en Puerto Rico independientemente de su edad cronológica. Dejando aparte el problema de los derechos constitucionales de los menores, o las disposiciones constitucionales o de legislación ordinaria que se relacionan estrechamente con las necesidades de la comunidad política y que pueden incluir entre los requisitos determinada edad cronológica para ejercer el voto u ocupar determinados puestos electivos o de nombramiento gubernamental—, los derechos que se garantizan en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico no distinguen a base de edad. Tampoco las leyes ordinarias, salvo en el caso de clasificaciones razonables o necesarias de beneficio socioeconómico a la vejez o de protecciones a la niñez, podrían excluir o restringir válidamente los derechos fundamentales a la vida, la libertad y el disfrute de la propiedad que se reconocen a todas las personas en Puerto Rico a tenor de la Sección 7, Artículo II —Carta de Derechos— de nuestra Constitución, máxime cuando todos los derechos que se reconocen en nuestra Constitución se fundamentan constitucionalmente en que la dignidad del ser humano es inviolable y todos los hombres —varones y mujeres— son iguales ante la ley, Sección 1, Artículo II de nuestra Constitución.

### a) Requisitos de edad cronológica mínima en la Constitución:

La categoría de edad cronológica se requiere en situaciones específicas en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico como requisito para poder ejercer determinado cargo gubernamental. La ausencia de la edad mínima requerida opera normativamente contra cualquier persona que pretenda ocupar tal cargo, no porque la persona carezca de capacidad sino porque carece del derecho al cargo por no reunir uno de los requisitos, en este caso el de edad cronológica.

La Sección 5, Artículo III —Del Poder Legislativo— de nuestra Constitución dispone que para poder ser miembro del Senado de Puerto Rico debe haber cumplido treinta (30) años de edad y la de veinticinco (25) años para ser miembro de la Cámara de Representantes. Más rigurosamente aún, la Sección 3, Artículo IV —Del Poder Ejecutivo— de nuestra Constitución establece, entre otros requisitos, que: “(n)adie podrá ser Gobernador a menos que, a la fecha de la elección, haya cumplido treinta y cinco (35) años de edad”.<sup>2</sup> Aunque la Sección 9 del Artículo V —Del Poder Judicial— de nuestra Constitución no especifica la edad cronológica mínima para que una persona pueda ser nombrada juez del Tribunal Supremo de Puerto Rico, al relacionar el requisito constitucional de que tal nombramiento sólo puede recaer en quien haya sido admitido al ejercicio de la abogacía en Puerto Rico por lo

---

2. Para ser nombrado Secretario de Estado de Puerto Rico se requiere reunir los mismos requisitos que se exigen para el cargo de Gobernador, Sección 5, Art. IV, de nuestra Constitución.

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

menos diez (10) años antes del nombramiento, con el requisito legislativo, entre otros, de que para ser admitido como abogado se requiere tener mayoría de edad —actualmente veintiún (21) años—,<sup>3</sup> entonces resulta que la edad mínima para poder ser juez del Tribunal Supremo sería, por lo menos, la de treintiún (31) años de edad.<sup>4</sup>

Los Artículos 26 y 27 de la Ley del Congreso de 2 de marzo de 1917, conocida comúnmente como la Carta Orgánica o Ley Jones de 1917 para Puerto Rico (1 L.P.R.A. *Documentos Históricos*, secciones 26-27) establecían las edades mínimas de 30 y 25 años para poder ser miembro del Senado y de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, respectivamente.

En el libro *La Nueva Constitución de Puerto Rico*, al exponerse sobre la organización y el procedimiento de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, entre los informes que se presentaron a la Convención Constituyente en los meses de septiembre a diciembre de 1951, se consigna lo siguiente:<sup>5</sup>

“Careciendo de una regla general con mejores resultados que otras, no vemos la necesidad de que se alteren las actuales disposiciones de la Ley Orgánica sobre el requisito de edad de los legisladores, que hasta ahora no ha ofrecido problemas, como no sea para nivelar los requisitos de edad en ambas Cámaras, ya que no hay razón alguna para justificar la diferencia”.

Sin embargo, en el Informe Complementario de la Comisión de la Rama Legislativa,<sup>6</sup> dirigido a la Convención Constituyente, al referirse a los requisitos para ser miembro de la Asamblea Legislativa que se incorporaron, salvo cambios de estilo, en la actual Sección 5 del Artículo III de nuestra Constitución, se consignó, entre otros aspectos, lo siguiente:

“La Comisión ha creído también que debe existir una diferencia de edad entre los miembros de la Cámara de Representantes y los miembros del Senado, y ha recomendado que se señale una edad mínima de

- 
3. Ley núm. 17 de 10 de junio de 1939, según enmendada por la Ley núm. 101 de 21 de julio de 1979 (4 L.P.R.A., sección 721).
  4. La edad mínima para ser miembro de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos es la de 25 años; la de 30 años para ser miembro del Senado; haber cumplido 35 años de edad para ser elegible al cargo de Presidente, Secciones 2 y 3, Artículo I, y, la Sección 1, Artículo II, respectivamente, de la Constitución de los Estados Unidos de América; en ésta nada se dispone ni deriva respecto a la edad mínima para poder ser juez del Tribunal Supremo de los Estados Unidos o de los tribunales inferiores federales, tal requisito queda a la acción legislativa ordinaria del Congreso de los Estados Unidos.
  5. Informes a la Convención Constituyente preparados por la Escuela de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales, doctor Pedro Muñoz Amato, director (Universidad de Puerto Rico, edición de 1954), págs. 368-369.
  6. *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, 1951 y 1952* (Equity Publishing Corp., Orford, New Hampshire, 1961), Tomo 4, pag. 2598.

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

veinticinco (25) años de edad a los miembros de la Cámara de Representantes y de treinta (30) años a los del Senado. Aspiramos a que tales requisitos de edad serán útiles para establecer los balances que se desean lograr en la organización legislativa mediante dos cámaras.”

Aparte de este señalamiento de la Comisión de estudio de la rama legislativa, no se encuentra en el *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico* ninguna otra referencia al requisito de edad para poder ser miembro de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, que sirva de fundamentación para justificar los actuales requisitos de edad o la distinción en una y otra cámara legislativa. Es patente que hubo por parte de los miembros de la Convención Constituyente de Puerto Rico al considerar las edades mínimas para poder ser miembro, respectivamente de la Cámara de Representantes y del Senado de Puerto Rico, el consenso implícito de continuar con los requisitos tradicionales de edad mínima que aparecían en los Artículos 26 y 27 de la Ley Jones de 1917 y, además, mantener la noción tradicional de un sistema legislativo bicameral, todo en paridad normativa con las disposiciones análogas en la Constitución de los Estados Unidos de América.

Respecto a la edad mínima para ser elegible al cargo de Gobernador de Puerto Rico no se deriva otra posible explicación que la de remedar igualmente el requisito de edad mínima —35 años— que se requiere para poder ser Presidente de los Estados Unidos de América.

El simple hecho de que los actuales requisitos de edad mínima para ser miembro de la Asamblea Legislativa o ser elegible para el cargo de Gobernador, de Puerto Rico, estén consignados en la Constitución del Estado Libre Asociado, además de la paridad normativa que guardan con las disposiciones análogas en la Constitución de los Estados Unidos de América, elimina cualquier problema de inconstitucionalidad y sólo deja cualquier cambio normativo posible al procedimiento de enmienda constitucional en Puerto Rico.

Mediante la Resolución Concurrente de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, Núm. 2 de 8 de enero de 1973, se pretendió proponer al Pueblo de Puerto Rico que se enmendara la Sección 5, Artículo III de nuestra Constitución para disminuir de 30 a 25 años la edad mínima para poder ser miembro del Senado y de 25 a 21 años para ser miembro de la Cámara de Representantes, y sobre lo cual se propuso celebrar un referéndum que entonces se fijó para el 10 de noviembre de 1974. Tal proposición de enmienda constitucional no prosperó en la Asamblea Legislativa de entonces y por haberse presentado en aquel cuatrienio legislativo, sólo tiene ésta valor histórico, aunque nada impide que se pueda presentar nuevamente.

En el Memorándum de esta Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico, de fecha de 1 de febrero de 1973, y que se dirigió a las Comisiones de Gobierno y de lo Jurídico Civil de la Cámara de Representantes a propósito de la anterior enmienda constitucional, se advertía que al *establecer una clasificación por edad, cuando se liga estrechamente a los derechos personales* —en este caso, el derecho al voto y el derecho a figurar o aspirar a un cargo electivo— *debe estar fundamentada rigurosamente en vez de pretender justificarla meramente en términos de la razonabilidad o racionalidad de la legislación*, es decir, *que deben existir y constar serias razones por el poder legislativo para establecer el requisito de una edad mínima determinada*.

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

sobre otra para poder ser miembro de la Asamblea Legislativa. En aquel Memorándum esta Comisión de Derechos Civiles recomendó la edad mínima de 21 años para poder ser miembro de la Asamblea Legislativa—senador o representante— por coincidir con la de mayoría de edad, a base de los siguientes factores: (1) asegura un minimum de madurez intelectual, sicológica y social, aunque se reconoce que también podría encontrarse en personas con menor edad; (2) coincide jurídicamente con la capacidad completa para ser sujeto de cualquier derecho y ejercitarlo personalmente; y, (3) en modo alguno se cerraba la posibilidad de que ante un cambio en las estimativas de nuestro pueblo, se pudiera disponer igualmente sobre edades menores a las que constaban en aquella propuesta de enmienda constitucional. Así, por la Ley núm. 142 de 21 de julio de 1960, a tenor de los Artículos 13 y 34 de la Ley Municipal (21 L.P.R.A., secciones 1155-1253), entre los requisitos que se exigen para ser miembro de la asamblea municipal o alcalde, se requiere que sea residente y *elector* capacitado del municipio, esto es, tener cumplidos los dieciocho (18) años de edad, de acuerdo con la Sección 4 del Artículo VI —Disposiciones Generales— de nuestra Constitución. La nueva Ley Municipal, núm. 146 de 18 de junio de 1980, a regir desde el primero de julio de 1981, en el Artículo 3.01 aumentó a 21 años la edad para poder ser Alcalde.

### b) El retiro obligatorio de los jueces en nuestra Constitución:

Aparte de la edad mínima para poder ocupar los cargos electivos de Representante, Senador o Gobernador, o de la que se deriva para poder ser nombrado juez del Tribunal Supremo, en nuestra Constitución se ordena establecer en la Sección 10 del Artículo V —Del Poder Judicial— un sistema de retiro para los jueces, retiro que será obligatorio cuando hubieren cumplido los setenta (70) años de edad.<sup>7</sup> En la Constitución de los Estados Unidos de América no se establece para los jueces del Tribunal Supremo o de los tribunales inferiores federales ninguna edad máxima en la que tengan que retirarse obligatoriamente de sus puestos judiciales.

El Artículo 4 de la Ley núm. 12 de 19 de octubre de 1954 según enmendada (4 L.P.R.A., sección 236) reitera nuestra disposición constitucional del retiro obligatorio a los 70 años de edad de los jueces del Tribunal Supremo, Tribunal Superior y del Tribunal de Distrito, de Puerto Rico, y, el Artículo 6 de la Ley núm. 7 de 8 de agosto de 1974 (4 L.P.R.A., sección 216) establece igual determinación respecto a los jueces municipales. A excepción de los jueces, los empleados de la Rama Judicial de Puerto Rico que participen o no del Sistema de Retiro de los Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico *podrán* retirarse al cumplir los 65 años de edad, aquellos que aún deseen seguir trabajando y cuya disposición

---

7. Los miembros de la Convención Constituyente de Puerto Rico acogieron favorablemente la recomendación sobre el retiro obligatorio de los jueces, véase *La Nueva Constitución de Puerto Rico*, a las páginas 492-495; *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico*, Tomo 3, pág. 1678, y, Tomo 4: Informe de la Comisión de la Rama Judicial, pág. 2613.

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

física y mental se los permita, podrán hacerlo hasta cumplir los 70 años, edad de retiro obligatorio, Artículo 17.0 del Reglamento de la Administración del Sistema de Personal de la Rama Judicial de 30 de agosto de 1974 según enmendado por la Resolución del Tribunal Supremo de Puerto Rico de 8 de febrero de 1979, pues antes de esta enmienda de 1979 el retiro obligatorio se fijaba al cumplir los 65 años de edad, cfr., el Artículo 15.3 del Reglamento referido que debe reformularse de acuerdo con la actual normatividad (4 L.P.R.A., Apéndice XIII incluso Suplemento Acumulativo).

En el caso de *Malmed v. Thornburgh*,<sup>8</sup> respecto a la disposición constitucional del estado de Pennsylvania que requiere el retiro obligatorio de los jueces de ese estado a la edad de setenta (70) años, el Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos para el Tercer Circuito determinó que tal provisión *no* constituía un discrimen por motivo de edad ni violaba las cláusulas del debido proceso de ley o de la igual protección de las leyes que se garantizan en las Enmiendas Quinta y Décimo-cuarta de la Constitución de los Estados Unidos de América. Las razones que se adujeron en la Convención Constituyente de Pennsylvania para justificar el retiro obligatorio de los jueces a la edad de 70 años de edad fueron, (i) incrementar la disponibilidad de jueces con experiencia en los servicios *posteriores* al retiro, (ii) eliminar la situación difícil de tener que decidir selectivamente el retiro de los jueces, (iii) prevenir contra el daño que puedan ocasionar algunos jueces por razón de senilidad, y, (iv) corresponder a la tendencia corriente respecto a exigir el retiro mandatorio en los otros sectores del empleo público y privado.

Frente a los derechos y garantías que se reconocen en la Constitución de los Estados Unidos de América y la orientación normativa que ha desarrollado hasta el presente el Tribunal Supremo federal en relación con el retiro mandatorio, es muy improbable que pueda invalidarse por éste disposiciones constitucionales como las que se establecen en las Constituciones de los estados de Pennsylvania o de Vermont o del Estado Libre Asociado de Puerto Rico respecto al retiro obligatorio de los jueces a la edad de 70 años.

### c) Determinaciones parciales sobre la constitucionalidad del retiro mandatorio:

El Tribunal Supremo de Puerto Rico no ha tenido la oportunidad de decidir, hasta la fecha, sobre la validez de la legislación ordinaria que exige el retiro mandatorio a determinada edad máxima.

Sin embargo, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América se ha pronunciado favorablemente en dos ocasiones en torno a la validez constitucional del retiro obligatorio,<sup>9</sup> y en ninguna de estas instancias apelativas se resolvió a base

---

8. 48 *The United States Law Week* 1183 y 2767 (1980). Sobre la constitucionalidad del retiro obligatorio de los jueces a los 70 años de edad, véase también *Aronstam v. Cashman*, 132 Vermont 538, 325 A.2d 361 (1974), que se exige por la Constitución del estado de Vermont.

9. Antes de este caso había entendido sumariamente en reclamos sobre la inconstitucionalidad del retiro obligatorio, los cuales había invariablemente desestimado o rechazado por *no* plantear una cuestión constitucional sustancial, *McIlvaine v. Pennsylvania State Police*,

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

de la *Age Discrimination in Employment Act of 1967* de los Estados Unidos que habremos de resumir más adelante en este Informe.

En *Massachusetts Board of Retirement v. Murgia*, 427 U.S. 307 (1976), el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en una opinión *per curiam* que expresa el parecer de siete de sus miembros, revocó la decisión del Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos para el Distrito de Massachusetts, y declaró constitucional a base de la cláusula de la *igual protección de las leyes de la Enmienda Decimocuarta* de la Constitución de los Estados Unidos, la ley del estado de Massachusetts que exigía el retiro obligatorio a la edad de 50 años a cualquier miembro de la policía uniformada de ese estado. En *Murgia*, no hubo controversia alguna respecto a la idoneidad física y mental del apelante; más aun, de acuerdo con la reglamentación estatal todo policía uniformado tenía que someterse cada dos años a un examen físico abarcador hasta la edad de 40 años y con posterioridad a esta edad y hasta que cumpliera la edad de retiro obligatorio de los 50 años tenía que aprobar un examen más riguroso que incluía electrocardiograma y pruebas gastrointestinales; cuatro meses antes de su retiro forzoso Murgia había aprobado tal examen médico. El Tribunal Supremo federal consideró los testimonios de tres médicos: el del cirujano de la policía estatal, el de un profesor asociado de medicina y el de otro cirujano, los cuales manifestaron que el riesgo de falla física, particularmente en el sistema cardiovascular, se incrementa con la edad y que el número de personas en determinado grupo de edad que se van descalificando para trabajar en situaciones que acarrear tensiones o presiones (*stress functions*) también aumenta con la edad del grupo; sin embargo, se reconoce que puede haber individuos que excedan los 50 años de edad que podrían particularmente realizar las funciones de policía uniformado, además de que se requiere de numerosos y detallados estudios para poder evaluar el riesgo de fallas cardiovasculares en cada individuo.<sup>10</sup>

Aunque el Tribunal Supremo federal advierte que las personas de edad avanzada en los Estados Unidos no han estado libres de padecer situaciones discriminatorias, pero considera que éstas, a diferencia, por ejemplo de las personas que han sido discriminadas por motivo de raza u origen étnico, no han estado sometidas deliberadamente a una historicidad de trato desigual (*a history of purposeful unequal treatment*) ni han sufrido descalificaciones peculiares (*unique*) a base de caracterizaciones estereotipadas que no correspondan verdaderamente a sus habilidades; tampoco estima que la edad avanzada pueda definirse como un grupo discreto e insular que esté precisada de alguna protección extraordinaria por parte del proceso político mayoritario.

---

415 U.S. 986 (1974): retiro compulsorio de la policía estatal a los 60 años de edad; y, *Weisbrod v. Lynn*, 420 U.S. 940 (1975): retiro mandatorio de un empleado federal al cumplir los 70 años de edad, entre otros.

10. Nótese que el Tribunal Supremo federal parece descartar la consideración particular de cada individuo respecto a su idoneidad física o mental como elemento necesario para justificar la razonabilidad del retiro mandatorio a determinada edad máxima, aunque la pretende relacionar meramente con una situación de clasificación legislativa imperfecta, lo cual dentro del criterio de racionalidad tradicional no la estima suficiente para invalidarla por conflagrar con la cláusula de la igual protección de las leyes, 427 U.S. 307, 316.

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

Considera además el Tribunal Supremo federal en *Murgia* que el límite máximo de 50 años de edad para ejercer como policía uniformado no discrimina solamente contra las personas de edad avanzada, pues también incluye a las personas de mediana edad, y solo acota una etapa en la vida que a todos tocará llegar si se vive el margen normal de ésta; y aun cuando tal límite máximo de edad pueda constituir una penalidad sobre el grupo que pueda definirse como de edad avanzada, tal no impone una distinción germana a aquellas clasificaciones —raza, color, nacionalidad, origen étnico— que el propio Tribunal Supremo federal ha calificado de sospechosas para requerir el examen judicial estricto a base de la cláusula constitucional de la igual protección de las leyes y que se da en las siguientes circunstancias: (i) cuando se interfiere indebidamente con un derecho fundamental,<sup>11</sup> o, (ii) si opera desventajosa y peculiarmente contra una clasificación sospechosa. Por todo lo cual entiende el Tribunal Supremo federal en *Murgia* que, tratándose de una ley estatal que restringe la disponibilidad de oportunidades de trabajo —tradicionalmente examinadas por lo judicial a base del criterio de racionalidad de la clasificación legislativa—, máxime cuando no se considera que existe el derecho fundamental a obtener trabajo gubernamental, la norma judicial para decidir la validez del retiro mandatorio a la edad de 50 años de los policías uniformados en el estado de Massachusetts se circunscribe a determinar si la clasificación legislativa guarda algún nexo racional con algún propósito legislativo: asegurar por ese estado que la policía uniformada esté capacitada físicamente para confrontar situaciones de tensión —motines en las cárceles o calles, situaciones de emergencia o desastres naturales, patrullaje en las carreteras, investigar delitos, practicar arrestos y ayudar a los funcionarios de orden público locales a implantar las leyes.

El Juez Asociado del Tribunal Supremo federal, Marshall, disintió vigorosamente de la opinión del Tribunal en el caso de *Murgia*, 427 U.S. 307, 317-327 (1976), y aunque acepta la legitimidad de la finalidad de la ley del retiro mandatorio, estima que el medio utilizado: el retiro de los policías uniformados a la edad de 50 años, es tan amplio (*overinclusive*) que conflige con la cláusula constitucional de la igual protección de las leyes, y constituye una privación significativa a la libertad de trabajar, de proseguir las inclinaciones ocupacionales que le permitan ganarse el sustento suyo y de su familia,<sup>12</sup> máxime cuando existe amplia prueba médica respecto a que el retiro mandatorio acarrea directamente perjuicio a la salud

- 
11. Expone como ejemplos de derechos fundamentales, los siguientes: a viajar inter-estatalmente, a votar, a ejercer los derechos de expresión, a procrear, o de carácter particularmente íntimo como el derecho al aborto de la mujer en determinadas circunstancias, 427 U.S. 307, 312 nota al calce número 3.
  12. De forma análoga a la aproximación normativa que desarrolla el Juez Asociado Marshall en su opinión disidente en el caso de *Murgia* e incluso a base de una casuística norteamericana incluso del Tribunal Supremo federal, esta Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico consideró la libertad de procurarse el sustento cotidiano en el Informe sobre *La Isla-Municipio de Culebra y los Derechos Civiles* (1970-CDC-015), en 2 *Der. Civ.* 105, 162-164 (1973), para examinar las libertades que se deben garantizar o, al menos, no restringir o reglamentar indebidamente, a las personas en una sociedad liberal-democrática.

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

y a la esperanza de vida de la persona retirada y el propio Congreso de los Estados Unidos, al aprobar la *Age Discrimination in Employment Act of 1967*, se vio precisado a legislar para prohibir el discrimen en el empleo de las personas de mayor edad.

Más recientemente, en *Vance v. Bradley*, 440 U.S. 93 (1979), volvió el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en la opinión que emitió el Juez Asociado White y que expresa el parecer de 8 de los 9 miembros de ese tribunal, a expresarse sobre el retiro obligatorio y la garantía de la igual protección de las leyes que se deriva de la cláusula del debido proceso de ley de la Enmienda Quinta de la Constitución de los Estados Unidos de América. El Tribunal Supremo federal, luego de examinar en detalle la ley que permite el retiro obligatorio de determinados funcionarios en los servicios ultramarinos de los Estados Unidos a la edad de 60 años, a diferencia de la *entonces* edad de retiro mandatorio en el servicio de personal civil federal —65 años—, concluyó, a base del criterio de racionalidad que solo se exige para justificar la clasificación legislativa del Congreso en estos menesteres del empleo público, que no violaba la cláusula constitucional de la igual protección de las leyes (y podríamos añadir, ni priva igualmente de la libertad o propiedad sin debido proceso de ley); más aún, reiteró el Tribunal Supremo federal que tal clasificación no tiene que acotarse con precisión matemática, e incluso aun resulte imperfecta por ser tan amplia (*overinclusive*) o porque sea más reducida (*underinclusive*) respecto a funcionarios que se encuentren en una misma o análoga situación de responsabilidad o trabajo, tampoco ello no justificaría que se invalidara constitucionalmente. Advierte el Tribunal Supremo federal como lugar o tópico común que: “aging —almost by definition— inevitably wears us all down”, 440 U.S. 93, 112, y finalmente concluye que, respecto a la controversia de si las personas pueden ser tan competentes o idóneas para realizar determinado trabajo o servicio entre las edades de 60 a 70 años y los que tienen menos de 60 años, no compete a los tribunales decidir tal aspecto.

Al igual que en *Murgia*, el Juez Asociado del Tribunal Supremo federal, Marshall, en *Vance v. Bradley*, 440 U.S. 93, 112-124 (1979), volvió a disentir de la opinión cuasi-unánime del Tribunal Supremo federal respecto a la constitucionalidad del retiro mandatorio; particularmente estima el Juez Asociado Marshall que, cuando se afecta críticamente las oportunidades de un individuo para procurarse el sustento o la autoestima y dignidad personales, como ocurre al implantarse el retiro obligatorio a determinada edad máxima, lo judicial —a manera de un criterio intermedio entre el de racionalidad y el de examen estricto— debe escudriñar cuidadosamente las desventajas o privaciones que acarrea para las personas de mayor edad, rechazar las generalizaciones estereotipadas respecto el efecto desgastador de la edad y requerir que exista una fundamentación empírica sustancial cuando se pretenda establecer legislativamente una relación entre la edad y la idoneidad para el trabajo, 440 U.S. 93, 120-121.

Aunque en los Estados Unidos de América tanto a nivel de la casuística federal o estatal norteamericana como en las autoridades o estudiosos se ha desarrollado una amplia controversia en torno a la legitimidad jurídica e incluso medico-social e individual respecto al retiro obligatorio o mandatorio de las personas en el empleo a

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

determinada edad máxima,<sup>13</sup> generalmente entre los 55 y los 70 años de edad, aunque en *Murgia* vimos la situación extraordinaria de fijar el retiro obligatorio de la policía uniformada del estado de Massachusetts en 50 años de edad, tal diversidad normativa y estimativa ha quedado, en parte, superada con la aprobación de la *Age Discrimination in Employment Act of 1967* según enmendada en 1978, como a continuación veremos.

### Legislación federal contra el discrimen por razón de edad:

A mediados de la década de 1960 y durante la década del 1970, particularmente en respuesta a los diversos problemas acumulativos que afectaban negativamente la situación socioeconómica de las personas de mayor edad, especialmente mayores de 55 años de edad, el Congreso de los Estados Unidos de América ejerció su potestad normativa, de una parte, para ayudar conjuntamente con los estados federados, a las personas de mayor edad, véase la *Older Americans Act of 1965* según enmendada (42 U.S.C.A., secciones 3001-3056f) en relación con asignaciones de fondos federales para adiestrar personas, investigar y desarrollar proyectos, establecer centros multidisciplinarios de gerontología y centros de usos múltiples, programas de nutrición, programas de empleo en servicios a la comunidad, servicios comunitarios eficientes incluso acceso a transportación a precios módicos o bajo-costo, servicios de salud física y mental, de recuperación y cuidado institucional, de proseguir actividades significativas con amplias oportunidades cívicas, culturales y recreacionales, de vivienda adecuada, entre otros beneficios a las personas de edad avanzada, y, de otra parte, para prohibir el trato desigual o discriminatorio de las personas por motivo de edad avanzada, así como evitar el uso arbitrario de criterios de edad y de otra índole que puedan menoscabar los derechos o beneficios que se disponen para atender las necesidades de los distintos grupos de edad cronológica de la población.

Entre las leyes federales que van dirigidas a evitar el discrimen por motivo de edad incluso avanzada, cabe destacar las siguientes:

(a) la *Age Discrimination Act of 1975* según enmendada (42 U.S.C.A., secciones 6101-6107) que prohíbe en los Estados Unidos que una persona, por motivo de edad, sea excluida de participar, se le niegue beneficios o sea objeto de discrimen, en cualquier programa o actividad que reciba ayuda financiera o fondos federales (42 U.S.C.A., sección 6102), aunque se reconozca como instancias que no infringirían esta Ley, las acciones dentro de los programas y actividades que, (i) tomen razonablemente en consideración la edad como un factor necesario para lograr la operación o efectividad normal de cualquier finalidad legislativa en aquellos, o,

---

13. Véase: "Mandatory Retirement of Public Officer or Employee based on Age" por W.A. Harrington, LL.B., en 81 *A.L.R. 3rd.* 811-852; "Constitutional Attacks on Mandatory Retirement: A Reconsideration", 23 *UCLA* 549-579 (1976); "The Age Discrimination in Employment Act of 1967", 90 *Harvard Law Review* 380, 383-388 (1976); "Age Discrimination in Employment" 50 *New York University Law Review* 924-951 (1975); y, "The Cost of Growing Old: Business Necessity and the Age Discrimination in Employment Act", 88 *The Yale Law Journal* 565, 576-577, 585 y 595 (1979).

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

(ii) que la diferenciación o distinción que se realice a los fines de tal acción se predique en factores razonables que no sean por motivo de edad, (42 U.S.C.A., sección 6103(b)(1)(A); también se establece que las disposiciones de esta Ley no serán extensivas a cualquier programa o actividad que se provea a tenor de cualquier ley que (a) conceda cualesquiera beneficios o ayudas a personas que se fundamenten en la edad del beneficiario, o, (b) que establezca criterios de participación en términos relacionados con la edad o describa a los beneficiarios o grupos a ser atendidos por consideraciones de edad, (42 U.S.C.A., sección 6103(b)(2)(A) y (B).

Aunque el principio jurídico de la *Age Discrimination in Federally Assisted Programs* de 1975 es el de prohibir el discrimen por razón de edad, también reconoce compatible con esta prohibición general de discrimen, situaciones en que por legislación se justifica establecer distinciones o criterios a base de edad cronológica, que permitan atender situaciones concretas de necesidad o desvalimiento en determinados grupos de edad: ya sea la niñez, los jóvenes o las personas de edad mediana o de edad avanzada, véase: Peter H. Schuck, "The Graying of Civil Rights Law: The Age Discrimination Act of 1975", 89 *The Yale Law Journal* 27-93 (1979). De acuerdo con esta Ley, tales normas que toleran diferencias a base de edad cronológica no se aplica a situaciones de empleo que se regulan particularmente por la *Age Discrimination in Employment Act* federal.

(b) la *Equal Credit Opportunity Act Amendments of 1976* que se añadió por enmienda al Título VII de la *Consumer Protection Act* federal, además de prohibir el discrimen contra cualquier solicitante de crédito, en relación con cualquier transacción crediticia, por motivo de raza, color, religión, origen nacional, sexo o estado matrimonial, también prohíbe que se discrimine al respecto por razón de edad siempre que el solicitante esté capacitado para contratar; no empece que proceda inquirir sobre la edad del solicitante de crédito o si éste deriva sus ingresos de fuentes de ayuda pública a los fines de determinar su nivel de ingresos y confiabilidad crediticia, o se puede utilizar cualquier método que incluya la edad si tal sistema resulta razonable en términos estadísticos, específicamente se dispone que en el uso de tal sistema la edad "of an elderly applicant may not be assigned a negative factor or value" (15 U.S.C.A., secciones 1691(a)(1) hasta 1691(f)).

(c) la *Age Discrimination in Employment Act of 1967* según enmendada en 1974 y 1978 (29 U.S.C.A., secciones 621-634) prohíbe que se discrimine por motivo de edad *entre las personas que tienen por lo menos 40 años de edad pero menos de 70 años* (29 U.S.C.A., sección 631) en las siguientes circunstancias:

- 1- A los *patronos*: que se dedican al *comercio interestatal* y tienen *20 ó más empleados en cada día laborable en cada una de las 20 ó más semanas del años* corriente o precedente, e *incluye* cualquier agente de éste y a los *estados federados norteamericanos y a las subdivisiones políticas de esos estados* y cualquier agencia interestatal, con *exclusión* del Gobierno federal o cualquier corporación totalmente de propiedad federal, (29 U.S.C.A., sección 630(b)<sup>14</sup>, que se (i) niegue o rehuse a emplear o despidar a cualquier

---

14. Según veremos más adelante, esta Ley establece una disposición específica y distinta respecto a la prohibición de discrimen en el Gobierno federal (29 U.S.C.A., sección 633(a).

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

- individuo o que de otra manera discrimine contra éste en relación con la compensación, términos, condiciones o privilegios de empleo; (ii) limite, segregue o clasifique a los empleados en cualquier forma que prive o tienda a privar a cualquier individuo de oportunidades de empleo o que de otra manera afecte su condición de empleado; y, (iii) reduzca el tipo de sueldo de cualquier empleado a fin de cumplir con esta Ley (29 U.S.C.A., sección 623(a)(1), (2) y (3); recuérdese que sólo se refiere a empleados o aspirantes de empleo entre los 40 y menos de 70 años de edad.
- 2- A las *uniones obreras* según se definen en esta Ley (29 U.S.C.A., sección 630(d), (e)(1), (2), (3), (4) y (5), esencialmente las que representan a empleados en cualquier industria que afecte el comercio si (i) mantiene u opera un taller unionado, o, (ii) tiene una matrícula de 25 ó más unionados, si tales uniones obreras (1) excluyen o expulsan de su matrícula o de otra manera discriminan, contra cualquier individuo por motivo del grupo de edad referido, (2) limitan, segregan o clasifican su matrícula, o clasifican, se niegan o rehusan a referir para empleo a cualquier individuo en cualquier manera que le prive o tienda a privar a éste de oportunidades de empleo, o limite las oportunidades de empleo o de otra manera afecte adversamente su condición de empleado o de aspirante a empleo entre las edades referidas; y, (3) promueva o intente promover en un patrono que discrimine contra un individuo en violación de esta disposición (29 U.S.C.A., sección 623(c)(1), (2) y (3).
  - 3- A las *agencias de empleo*, esto es, a cualquier persona que regularmente se dedica mediante compensación o sin ella, a procurar empleados para un patrono, e incluye cualquier agente de aquella pero excluye cualquier agencia de los Estados Unidos, (29 U.S.C.A., sección 630(c), respecto a lo cual declara ilegal que tales agencias de empleo se nieguen o rehusen referir para empleo o de otra manera discriminen contra cualquier individuo por razón de las edades referidas o clasifique o refiera para empleo cualquier individuo de acuerdo con tales edades, (29 U.S.C.A., sección 623(b).
  - 4- Se declara ilegal que los patronos discriminen contra los empleados o aspirantes de empleo, que las agencias de empleo discriminen contra cualquier individuo, y que las uniones obreras discriminen contra cualquier miembro de su matrícula o solicitante a ésta, porque tal individuo haya actuado de conformidad con esta Ley, (29 U.S.C.A., sección 623(d).
  - 5- Se declara igualmente ilegal que los patronos, agencias de empleo o uniones obreras, se anuncien o procuren que se anuncien, de modo que indiquen cualquier preferencia, limitación, especificación, o discrimen, a base de edad, (29 U.S.C.A., sección 623(e).
  - 6- No se considera ilegal el que los patronos, agencias de empleo o uniones obreras, (i) actúen de igual manera a las prohibiciones precedentes, cuando la edad constituya una calificación ocupacional de buena fe que sea razonablemente necesaria para la operación normal del negocio en particular o cuando la diferenciación se base o fundamente en factores razonables que

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

no sean por motivo de edad, o, (ii) que cumplan los términos de un sistema de antigüedad de buena fe o cualquier plan de beneficios al empleado de buena fe tales como, planes de retiro, pensión o seguro, que no constituyan un subterfugio para evadir los propósitos de esta Ley, disponiéndose específicamente a tenor de la enmienda de 1978 que tales sistemas de antigüedad o planes de beneficio al empleado no podrán requerir o permitir el retiro obligatorio o mandatorio antes de que el empleado en el sector del empleo privado y público a nivel estatal inclusive en Puerto Rico, haya cumplido los 70 años de edad,<sup>15</sup> o, (iii) proceda el despido o medida disciplinaria por justa causa (29 U.S.C.A., sec. 623(f).

- 7- A tenor de esta Ley, en lo que respecta a la definición de *empleado*, ésta *no incluye a personas elegidas a puestos públicos en cualquier estado o subdivisión de éste o cualquier persona que éste escoja para formar parte de su estado mayor o cualquier nombramiento a nivel de formulación de política pública o el consejero inmediato de la persona electa* respecto a los poderes constitucionales o de legislación ordinaria de su cargo, esta *excepción no abarca a los empleados que estén sujetos a las leyes del servicio civil o sistema de personal del Gobierno estatal, las agencias gubernamentales o las subdivisiones políticas*; por lo cual esta Ley rige tanto el sector privado como el sector gubernamental estatal (29 U.S.C.A., sección 630(f).
- 8- De acuerdo con la enmienda de 1978 a la *Age Discrimination in Employment Act* federal, (i) las prohibiciones de esta Ley se limitan a los individuos que tienen por lo menos 40 años y menos de 70 años de edad, elevándose la edad máxima de protección jurídica en esta Ley de 65 años a 70 años de edad; (ii) se declara que en el sector del empleo privado y público a nivel de los estados federados inclusive en Puerto Rico, respecto a los patronos a quienes son aplicables estas disposiciones, no se puede forzar o exigir el retiro compulsorio de un empleado hasta que éste cumpla la edad de 70 años; (iii) se permite que se pueda retirar obligatoriamente, 1) a la edad de *65 años*, a las personas que estén empleadas de buena fe en puestos *ejecutivos* o que realicen funciones de mayor importancia en la formulación de la política o directriz de la empresa, si éstos tienen derecho a recibir de la empresa una *pensión* que no sea menor de \$27,000.00 *anuales*, (29 U.S.C.A., sección 631(c)(1), y, (2) se permite *hasta el 1 de julio de 1982* que se pueda retirar obligatoriamente a la edad de *65 años* a los *profesores universitarios* que gozan de permanencia ilimitada —después de la fecha referida en que se deroga esta excepción respecto a las instituciones de educación superior o universitario se aplicará la norma general del retiro mandatorio a la edad de 70 años (29 U.S.C.A. sección 631(d).

---

15. Con este disponiéndose en la enmienda de 1978, se deja sin efecto la opinión del Tribunal Supremo federal en *United Air Lines, Inc. v. McMann*, 434 U.S. 192 (1977) sobre la inaplicabilidad de la edad máxima de retiro mandatorio en la Ley a los planes de pensiones que existían *antes* de la vigencia de ésta.

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

- 9- De acuerdo con la enmienda de 1978 a esta Ley, los perjudicados sólo podrán instar la acción civil correspondiente en los tribunales federales hasta después de haber transcurrido sesenta (60) días de haber radicado querrela ante el Secretario del Trabajo de los Estados Unidos —ahora la Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo (*Equal Employment Opportunity Commission*) de los Estados Unidos a tenor de una orden de reorganización de la rama ejecutiva federal en 1978—, si tal querrela se presenta, a) dentro de 180 días de haber ocurrido la alegada práctica discriminatoria en el empleo, o, b) en el caso de que tal práctica discriminatoria en el empleo ocurra en un estado que tenga una ley que prohíba el discrimen en el empleo por motivo de edad y a base de esta ley estatal se pueda conceder administrativa o judicialmente remedios jurídicos contra tal práctica discriminatoria en el empleo, la acción judicial se podrá presentar dentro de los 300 días de haber ocurrido la alegada práctica discriminatoria en el empleo o dentro de los 30 días de haberse notificado al querellante por la agencia estatal correspondiente que han finalizado los procedimientos a base de la ley estatal, cualquiera de cuyos términos o actos ocurra primero, (29 U.S.C.A., secciones 626(d)(1) y (2), y 633(b)). Se instruye específicamente al Secretario del Trabajo federal, ahora a la Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo, a que una vez reciba una querrela por alegada práctica discriminatoria en el empleo por motivo de edad notifique a todas las partes que puedan considerarse querelladas y procure la eliminación de la práctica discriminatoria mediante procedimientos rápidos e informales de conciliación, entrevista (*conference*) y persuasión; durante tales gestiones para lograr el cumplimiento voluntario de esta Ley, se suspende por un intervalo no mayor de un (1) año el periodo de prescripción (29 U.S.C.A., sección 626(e)).
- 10- Esta Ley *no* pretende eliminar la jurisdicción de cualquier agencia estatal que realice funciones similares respecto a sancionar por prácticas discriminatorias en el empleo por razón de edad, excepto que de iniciarse cualquier procedimiento a base de esta Ley federal, ésta *prevalecerá* sobre cualquier acción estatal (29 U.S.C.A., sección 633(a)).
- 11- Esta Ley federal también protege contra prácticas discriminatorias en el empleo por motivo de edad a los funcionarios y empleados del Gobierno de los Estados Unidos, salvo determinadas excepciones, que tengan por lo menos 40 años de edad, y al eliminar respecto a éstos la edad *máxima* hasta la que se da protección a los empleados o aspirantes a empleo en el sector privado y público a nivel estatal, resulta incluso que se *elimina para los empleados federales el retiro mandatorio a determinada edad máxima*; el retiro en el sector gubernamental *federal* como norma general será voluntario a opción del empleado o en caso de incapacidad o justa causa para que tenga que cesar en su empleo federal, (29 U.S.C.A., sección 633a); se requiere de la Comisión de Servicio Civil de los Estados Unidos —que entiende en los asuntos de personal de los empleados federales— que

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

informe no más tarde de enero de 1980 al Presidente y al Congreso de los Estados Unidos, sobre los efectos que acarrea la eliminación del retiro mandatorio a determinada edad máxima en el ámbito de personal federal.

- 12- También en esta Ley se requiere del Secretario del Trabajo federal —ahora la Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo— que realice un estudio a fin de (i) examinar los efectos de la enmienda de 1978 que eleva de 65 a 70 años el ámbito de protección de ley contra prácticas discriminatorias de empleo por motivo de edad a los empleados en el sector privado y público estatal —recuérdese que abarca a empleados o aspirantes a empleo que tengan por lo menos 40 años de edad, (ii) determinar la viabilidad de eliminar la edad máxima de 70 años, (iii) o de aumentar sobre los 70 años la edad máxima de protección jurídica —por ejemplo, a 80 años— y, (iv) examinar el efecto de las excepciones respecto al retiro mandatorio de los ejecutivos y de los profesores universitarios a los 65 años de edad; se debe presentar al Presidente y al Congreso de los Estados Unidos un informe preliminar no más tarde de enero de 1981 y la versión final de éste no más tarde de enero de 1982, (29 U.S.C.A., sección 624); hasta la fecha no se ha publicado informe alguno al respecto.

Entre los problemas que suscita la aplicación de la Ley federal en el empleo incluso con las enmiendas a ésta en 1974 y 1978, cabe destacar los siguientes en cuanto atañen a Puerto Rico:

- 1- la prohibición de discrimen en el empleo en la Ley federal incluso a los empleados *gubernamentales* excepto a los funcionarios electos y a los que éstos nombren como asesores para realizar sus funciones legislativas.<sup>16</sup>

En el caso de *National League of Cities v. Usery*, 49 L.Ed. 2d. 245, 248-260 (1976), en la opinión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos que emitió el Juez Asociado Rehnquist y expresa el parecer de 5 de sus miembros, se declaró inválido unas enmiendas a la Ley de Relaciones del Trabajo Federal —que pretendía fijar a los gobiernos estatales y las agencias o subdivisiones políticas incluso municipales de éstos las normas de compensación de salario mínimo y de compensación extraordinaria que, a base de la cláusula de comercio de la Constitución federal, ha legislado el Congreso norteamericano para el sector privado del empleo; se adujo que tal extensión de la legislación laboral a los gobiernos estatales lesionaba los principios jurídicos de soberanía y de independencia que gozan los estados incluso Puerto Rico para disponer las condiciones de remuneración y trabajo en el empleo gubernamental; cabe destacar que el Tribunal Supremo federal en *Usery* se reservó anticipar opinión alguna si la fundamentación de la legislación federal a los estados se predicaba en alguna otra cláusula constitucional, por ejemplo, la Sección 5 de la Enmienda Décimocuarta de la Constitución de los Estados Unidos, 49 L.Ed.2d. 245, 258 nota al calce 17; el Juez Asociado Brennan, con la adhesión de los Jueces Asociados White y Marshall, disintió en el sentido de que el poder del Congreso a

---

16. Véase: Opinión del Honorable Secretario de Justicia de 11 de abril de 1979, 11 págs.

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

base de la cláusula de comercio, cuando responde a los asuntos propios a ésta, es tan plenario como para abarcar a los gobiernos estatales en aquellos asuntos que afecten el comercio interestatal, 49 L.Ed.2d 245, 260-275.

Respecto a la aplicación de la Ley que prohíbe el discrimen en el empleo por motivo de edad a los empleados gubernamentales estatales, en *Remnick v. Barnes City*, 435 F. Supp. 914-917 (1977), el Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de North Dakota, decidió que ésta procedía legítimamente, pues se predica la legislación federal en el poder del Congreso para implantar la cláusula de la igual protección de las leyes de la Enmienda Décimocuarta de la Constitución de los Estados Unidos; se reconoce, al menos en este Tribunal federal de primera instancia, el poder del Congreso para prohibir el discrimen en el empleo por motivo de edad, de forma análoga a la prohibición de discrimen por motivo de sexo que también se aplica a los gobiernos estatales a base del Título VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964 de los Estados Unidos, Véanse, además, los casos de: *Johnson v. Mayor and City Council of Baltimore*, Tribunal de Distrito Federal para Maryland, sentencia de 9 de junio de 1981, y, *EEOC v. County of Calumet*, Tribunal de Distrito Federal para Wisconsin, sentencia de 12 de junio de 1981; 49 L.W. 2819, 1981.

Aunque el Tribunal Supremo de los Estados Unidos *no* se ha expresado sobre la aplicación a los estados y subdivisiones políticas de éstos de la *Age Discrimination in Employment Act* según enmendada, la fundamentación de esta legislación a base de implantar los derechos a la igual protección de las leyes de la Enmienda Décimocuarta de la Constitución de los Estados Unidos, bien podría inclinar la opinión mayoritaria de aquél a sostener la validez de la potestad normativa del Congreso al legislar para prohibir el discrimen en el empleo por motivo de edad como una materia o asunto de derechos civiles básicos, cfr., el Informe del Senado de los Estados Unidos, número 95-493, en torno a la *Age Discrimination in Employment Act Amendments of 1978*, que se publicó como historial legislativo de ésta en el *U.S. Code Congressional and Administrative News*, Nonagésimoquinto Congreso, Sesión Segunda, 1978, págs. 504-516, particularmente a la pág. 506 donde la Comisión de Recursos Humanos del Senado consigna que: “as a matter of basic civil rights people should be treated in employment on the basis of their individual ability to perform a job rather on the basis of stereotypes about race, sex, or age” (énfasis nuestro) y a seguido expresa que: “(a) person with the ability and desire to work should not be denied that opportunity *solely* because of age (énfasis nuestro), sin embargo, también señala a las págs. 513-514, lo siguiente:

“The committee intends to make clear that under this legislation an employer would not be required to retain anyone who is not qualified to perform a particular job. For example, *in certain types of particularly arduous law enforcement activity, there may be a factual basis for believing that substantially all employees above a specified age would be unable to continue to perform safely and efficiently the duties of their particular jobs, and it may be impossible or impractical to determine through medical examinations, periodic reviews of current job performance and other objective tests the employees' capacity or ability to continue to perform the jobs safely and efficiently.*

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

*Accordingly, the committee adopted an amendment to make clear that when these two conditions are satisfied and where such a bona fide occupational qualification has therefore been established, an employer may lawfully require mandatory retirement at that specified age.*" (énfasis nuestro).

Respecto a la enmienda que propuso el Senado federal de incorporar al concepto de clasificación de empleo de buena fe, la aclaración de que *no* es ilegal retirar obligatoriamente a un empleado a una edad menor que la edad máxima de 70 años en la *Age Discrimination in Employment Act of 1967*, en el Informe de Conferencia entre el Senado y la Cámara de Representantes se eliminó la propuesta aclaración por considerarla innecesaria, específicamente se adujo que: "(t)he conferees agree that the amendment neither added to nor worked any change upon present law, (énfasis nuestro del historial legislativo citado en el *U.S. Code Congressional and Administrative News, supra*, págs. 528-529. Nótese, sin embargo, que el historial legislativo de las enmiendas de 1978 a la *Age Discrimination in Employment Act*, recoge o incluye dentro del concepto de calificación de empleo de buena fe los criterios que expuso el Juez Asociado del Tribunal Supremo, Marshall, en *Vance v. Bradley*, que reseñamos a la pág. 9 de este Informe, respecto a *permitir una edad máxima para el retiro mandatorio que sea menor que la de 70 años en situaciones de empleo que acarrear grandes tensiones o presiones*, por ejemplo, en el sector de empleo gubernamental, los funcionarios de orden público o *policías*, los *bomberos* e incluso podríamos añadir a los guardias penales; más aún, *tales tareas que acarrear grandes tensiones o presiones también permiten que se establezcan límites de edad para poder ser nombrados en el empleo*, véase: *Age Discrimination in Employment Act of 1967*, 29 *Code of Federal Regulations*, Parte 860, secciones 860.102: da el ejemplo de los pilotos;<sup>17</sup> 860.103: sobre diferencias que se basen en factores que no sean la edad, *donde se requiere óptima condición física en tareas que son inherentemente peligrosas*, da como ejemplos, personal de demolición submarina, trabajadores de fundiciones de hierro o empleados que se dediquen a construir puentes; además, la propia Ley no impide los programas de adiestramiento de aprendices de buena fe, que tradicionalmente se circunscriben a los jóvenes, véase al respecto la sección 860.106.

2- la relación entre la agencia estatal, en nuestro caso, la Unidad Anti-Discrimen del Departamento del Trabajo y de Recursos Humanos de Puerto Rico, que tiene la encomienda de administrar alguna ley vernácula que prohíba el discrimen en el empleo por motivo de edad y la *Age Discrimination in Employment Act* federal.

Debe repararse que la *Age Discrimination in Employment Act* según enmendada, solamente aplica a las personas según éstas se definen en la Ley federal —véase las definiciones de patronos, uniones obreras, agencias de empleo y empleado, a las

---

17. El concepto de *bona fide occupational qualification* es de interpretación restringida y ámbito limitado; sobre la aplicación al trabajo de los choferes de autobuses y el límite hasta la edad de 35 años para poder solicitar, véase: *Hodgson v. Greyhound Lines, Inc.*, 499 F. 2d 859 (C.A. 7 Illinois, 1974).

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

págs. 11-13 de este Informe—; esta Ley federal *sólo* se limita a proteger jurídicamente contra discrimenes por motivo de edad a las personas que tienen por lo menos 40 años hasta la edad de 70 años en el sector de empleo privado y público estatal, y, en el sector de empleo del Gobierno federal a las personas que tengan por lo menos 40 años de edad en adelante sin que se fije determinada edad máxima alguna; en fin, que la Ley federal es una ley contra el discrimen que se limita a proteger a los empleados o aspirantes a empleo que se denomina comúnmente de “edad avanzada” que, como vemos, no se circunscribe a la vejez o ancianidad sino que incluso protege a las edades medianas a partir de la edad mínima de los 40 años; y como la Ley federal no pretende sustituir ni ocupar normativamente el asunto del discrimen en el empleo con exclusión de la ley estatal excepto cuando ésta resulte contraria a las determinaciones jurídicas federales, no considera impedimento jurídico alguno que la ley estatal pueda conceder mayores protecciones que las que ofrece la Ley federal.

Se condiciona la presentación de cualquier acción judicial en los tribunales federales a tenor de la *Age Discrimination in Employment Act*, luego de haber transcurrido 60 días, 1) de haberse presentado querrela ante el Secretario del Trabajo federal, ahora a la *Equal Employment Opportunity Commission*, la cual se debe presentar dentro de los 180 días de haber ocurrido la alegada práctica discriminatoria de empleo, o, 2) en el caso de que exista una agencia estatal que tenga la encomienda de conceder o procurar remedios contra prácticas discriminatorias en el empleo por motivo de edad, los 60 días referidos para poder instar la acción judicial federal, se contarán a partir de haberse presentado la querrela ante la agencia estatal, la cual deberá presentarse dentro de los 300 días de haber ocurrido la alegada práctica discriminatoria de empleo, o, dentro de los 30 días luego de haber recibido el querellante de la agencia estatal la notificación de que han finalizado los procedimientos a tenor de la ley estatal, cualquiera de las situaciones referidas que ocurra primero; tal periodo de espera de 60 días para poder presentar la acción judicial en el tribunal federal correspondiente va dirigido a procurar que a nivel administrativo —federal o estatal, según sea el caso— se pueda gestionar el cumplimiento voluntario. Sobre las discrepancias de interpretación de si la presentación de querrela a nivel estatal es un requisito jurisdiccional o que deba realizarse antes de instar la acción judicial federal, véase: el Informe de la Comisión de Recursos Humanos del Senado federal en *U.S. Code Congressional and Administrative News*, Nonagésimoquinto Congreso, Sesión Segunda, 1978, pág. 509, donde se dice que: “. . .if the individual chooses to apply first to the State agency for relief he must give the State the prescribed minimum period in which to take remedial action before he may turn to the federal courts for relief under de ADEA (*Age Discrimination in Employment Act*). The provision does not require that the individual go to the State first in every instance”; sin embargo, en las notas explicativas a la *Age Discrimination in Employment Amendments of 1978* no se considera aun aclarado este asunto, 46 *The United States Law Week* pág. 57, en el sentido de que los tribunales federales se adhieran a la interpretación del Informe de la Comisión de Recursos Humanos del Senado federal.

En el caso de *Lugo Garcés v. Sagner*, 334 F. 2d 987 (Puerto Rico, 1976), el Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos para el Primer Circuito, resolvió

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

que el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico, a base de la ley vernácula contra el discrimen en el empleo por motivo de edad, *no* es el tipo de agencia estatal que contempla la Ley federal para diferir la acción judicial federal; esta agencia estatal no tiene los mecanismos necesarios en ley para conceder o procurar remedios ni los procedimientos de conciliación para procurar el cumplimiento voluntario contra un querellado por alegada práctica discriminatoria de empleo por motivo de edad, incluso en la ley nuestra no se exige que se tenga que agotar el recurso administrativo y, más aun, permite acudir directamente a los tribunales del país sin necesidad de notificar o presentar querrela en el Departamento del Trabajo de Puerto Rico; de acuerdo con la Ley federal (29 U.S.C.A., sección 633(b), el Tribunal de Apelaciones federal en *Lugo Garcés* concluyó que: “(section) 633(b) would be satisfied by institution of suit in Commonwealth courts, and a sixty day waiting period”, 334 F. 2d 987, 990. El resultado neto de la decisión en el caso de *Lugo Garcés* es que, generalmente, quien resulte perjudicado por alegada práctica discriminatorio en el empleo por motivo de edad a base de la *Age Discrimination in Employment Act* federal, o canaliza la querrela a través del Secretario del Trabajo federal, ahora la *Equal Employment Opportunity Commission*, hacia lo cual podría utilizar la Unidad Anti-Discrimen del Departamento del Trabajo de Puerto Rico, o presenta una acción en los tribunales del país, y transcurrido el periodo de espera de 60 días a partir de la fecha de haber iniciado la acción judicial en los tribunales del país sin que los procedimientos hayan finalizado, acudir entonces al tribunal federal con la acción civil por práctica discriminatoria de empleo por motivo de edad; en fin, que las posibilidades de dirimir tales prácticas discriminatorias en el empleo por motivo de edad a través de procedimientos informales de conciliación y cumplimiento voluntario se angostan para el perjudicado por éstas en Puerto Rico, mientras aumentan los gastos e incertidumbre respecto al reclamo de sus derechos en casos de discrimen por motivo de edad.

### Legislación vernacular sobre el discrimen por motivo de edad:

#### Prohibición de discrimen en el sector de empleo privado:

1- En Puerto Rico, la Ley núm. 100 de 30 de junio de 1959, según enmendada (29 L.P.R.A., secciones 146-151, Suplemento Acumulativo) al prohibir el discrimen al solicitar empleo o en el empleo mismo entre la edad mínima en que legalmente se permite trabajar a los menores de acuerdo con la ocupación o industria de que se trate —salvo excepciones, generalmente desde los dieciocho años—<sup>18</sup> y los 65 años de edad, establece lo siguiente:<sup>19</sup>

- 
18. Ver: Informe de esta Comisión de Derechos Civiles, *Normatividad sobre el empleo de menores en Puerto Rico* (1980-CDC-025), 93 págs.
  19. Además de prohibirse el discrimen por motivo de edad, quedan igualmente prohibidos los discrimenes a base de *raza, color, religión, sexo, origen, credo político o condición social*.

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

a) prohíbe a cualquier *patrono* —de la *empresa privada* o de las agencias del Gobierno de Puerto Rico que operen como negocios o empresas privadas— que despida, suspenda o discrimine contra un *empleado* suyo en relación con el sueldo, salario, jornal o compensación, términos, categoría, condiciones o privilegios de su trabajo, o que deje de emplear o rehuse emplear o reemplazar a una *persona*, o que limite o clasifique sus empleados en cualquier forma que tienda a privar a una persona de oportunidades de empleo o que afecte su status como empleado, entre otros motivos, por razón de edad;<sup>20</sup> tales discrimenes contra el *empleado* o *solicitante de empleo* constituyen actos contrarios a la ley que pueden acarrear *responsabilidad civil* por una suma igual al doble del importe de los daños que le causen, o, una suma no menor de \$100.00 ni mayor de \$1,000.00, a discreción del tribunal, si no se pudieran determinar daños pecuniarios, o, el doble de la cantidad de los daños que se ocasionen si ésta fuere inferior a la suma de \$100.00, e incurrirá, además, en un *delito menos grave* y condenado que fuere, será castigado con multa no menor de \$100.00 ni mayor de \$500.00, o cárcel por un término no menor de 30 días ni mayor de 90 días o ambas penas a discreción del tribunal; el tribunal en la sentencia que dicte en acciones civiles a tenor de lo anterior *podrá* ordenar al patrono que reponga en su empleo al trabajador y que cese o desista del acto de que se trate (29 L.P.R.A., sección 146).

b) prohíbe a cualquier *organización obrera* que limite, divida o clasifique su matrícula en tal forma que prive o tienda a privar a cualquier o cualesquiera de sus miembros, o a cualquiera o cualesquiera personas que aspiren o tengan derecho a ingresar a esa matrícula, de oportunidades, entre los otros motivos que hemos señalado, por razón de edad; igualmente que a los patronos pero ajustado a las organizaciones obreras se imponen las mismas sanciones civiles y criminales por incurrir en cualesquiera de las prácticas discriminatorias referidas.<sup>21</sup>

c) prohíbe tanto a cualquier patrono como a cualquiera organización obrera, publicar o circular o permitir que se publiquen o circulen anuncios, avisos o cualquier otra forma de difusión, que niegue oportunidades de empleo, directa o indirectamente, a todas las personas por igual, entre los motivos ya señalados, “o *sin justa causa, por razón de edad*”, o que establezca limitaciones que excluyan cualquier persona por los motivos ya expuestos “o, *sin justa causa, por razón de edad*” —esta acotación de “sin justa causa” de entrada parece indicar que la prohibición de discrimen en el empleo por razón de edad no es absoluta como podemos entender respecto a las categorías de raza o color, por ejemplo; sin embargo, lo decisivo

---

20. Nótese que la Ley 100 de 1959 protege tanto a los empleados como a los solicitantes o aspirantes de empleo, aunque a estos últimos no se conceda por ley el derecho a obtener el empleo que se les niega discriminatoriamente, mientras que la persona que ha sido empleada —y es despedida o perjudicada discriminatoriamente— tiene un *derecho de reposición* en el empleo.

21. Las actuaciones discriminatorias de una organización obrera respecto a sus empleados o aspirantes a empleo, se rigen por la disposición precedente que regula a los patronos incluso a las agencias gubernamentales que operen como negocios privados o corporaciones públicas.

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

no es si la prohibición de discrimen por motivo de edad es de carácter absoluto o relativo, lo es en cuanto *prohibición de discrimen* (de actos ilegales) entre la edad mínima en que legalmente se permite trabajar a los menores y los 65 años de edad, pero tal prohibición de discrimen no excluye que la categoría de edad se pueda ligar en determinadas circunstancias a calificaciones ocupacionales de buena fe, como vimos al describir la *Age Discrimination in Employment Act*, que no se estimen jurídicamente discriminatorias o ilegales (29 L.P.R.A., sección 146a).

La publicación de anuncios ilegales que discriminen, entre otros motivos, por razón de edad, se castiga como delito menos grave, con multa no menor de \$100.00 ni mayor de \$500.00 o cárcel por un término no menor de 30 ni mayor de 90 días o ambas penas. Véase: *Pittsburg Press Co. v. Human Relations Commission*, 413 U.S. 376 (1973), que declara constitucional imponer responsabilidad a los periódicos cuando publican anuncios comerciales *ilegales*, en este caso que discriminaba por razón de sexo en los anuncios de empleo; y, *Virginia State Board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council, Inc.*, 48 L. Ed. 2d 346, 357 y 365 (1976), reseñados en el estudio del Lcdo. Gustavo L. Marrero Irizarry que se publicó por esta Comisión de Derechos Civiles con el título *Las Relaciones de la Prensa y el Gobierno en un Estado Democrático* (1977-CDC-007E), pág. 18, nota al calce núm. 23.

De acuerdo con las reglas que desarrollan más concretamente las disposiciones específicas de la *Age Discrimination in Employment Act*, al referirse a los anuncios (29 *Code of Federal Regulations*, sección 860.92), consigna que tales anuncios como "entre las edades de 25 a 35 años", "joven", "niño", "niña", "estudiante universitario", "graduado reciente de la universidad" y cualesquiera otros de igual tenor, discriminan por motivo de edad contra las personas mayores; especificaciones como "entre las edades de 40 a 50 años", "de edad sobre los 50", o "de edad sobre los 65" (ahora "70"), también son discriminatorias; sin embargo, los anuncios que especifican un requisito educativo, por ejemplo, "graduado de colegio o universidad", o, excluyen cualquier edad menor a la de 40 años —recuérdese que la Ley federal sólo protege a las personas entre 40 y 70 años de edad—: "no menor de 18 años o 21 años" no se consideran prohibidos en la Ley federal; dejando aparte los requisitos ocupacionales de buena fe que podrían permitir acotaciones de edad como parte de pretensiones legítimas de asegurar óptima condición física en determinadas ocupaciones que acarrear grandes tensiones o presiones físico-mentales, o las exigencias de calificaciones de educación o experiencia, ninguna de las cuales a primera vista se considerarían discriminatorias, de acuerdo con nuestra Ley 100 de 1959 se protege a los empleados y a los aspirantes a empleo entre la edad mínima que la Ley autorice a los menores a trabajar y los 65 años de edad, por lo cual la especificación de edad "no menor de 40 años" en nuestro caso es discriminatoria, —mientras no lo sería a base de la Ley federal porque ésta sólo protege a los empleados y aspirantes a empleo desde los 40 años en adelante hasta la edad máxima de 70 años en el ámbito de empleo privado y público a nivel estatal incluso en Puerto Rico. De ahí que la diferencia jurídica entre la *Ley 100 de 1959* y la *Age Discrimination Employment Act* respecto a las edades mínimas en que comienzan sus protecciones contra prácticas discriminatorias de empleo por motivo de edad es complementaria, siendo más abarcadora en su protección nuestra Ley 100 de 1959,

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

y en este aspecto no ofrece incompatibilidad alguna, a diferencia respecto a la protección de la Ley federal a la edad máxima de 70 años y que por ser mayor a la protección hasta los 65 años que ofrece la Ley 100 de 1959, la Ley federal en cuanto aplique en Puerto Rico prevalece sobre la Ley vernacular, por lo cual debe enmendarse la Ley 100 de 1959 para aumentar de 65 a 70 años la edad máxima en que protege contra prácticas discriminatorias de empleo por motivo de edad.<sup>22</sup>

d) mediante la Ley núm. 58 de 22 de junio de 1975, adicionada como Artículo 2-A a la Ley núm. 100 de 1959 (29 L.P.R.A., sección 147a), se impuso iguales responsabilidades civiles y penales que las anteriormente mencionadas, a todo patrono u organización obrera o comité conjunto obrero-patronal que controle programas de aprendizaje, de entrenamiento o re-entrenamiento, incluyendo programas de entrenamiento en el trabajo, que discrimine contra una persona por los motivos ya mencionados, "o sin justa causa por edad avanzada" para ser empleado o admitido en cualquier programa de aprendizaje u otro entrenamiento. Inadvertidamente en esta disposición no se suprimió el vocablo de "avanzada" después de "por razón de edad" que estableció la Ley núm. 37 de 7 de junio de 1977 al enmendar la Ley 100 de 1959; anteriormente el concepto de "edad avanzada" se refería a personas entre las edades de 30 y 65 años,<sup>23</sup> al enmendarse la Ley 100 de 1959 por la Ley 37 de 1977 se eliminó el concepto jurídico de edad avanzada en nuestra Ley y se redujo la edad mínima —de 30 años a la que legalmente se permite trabajar a los menores— con el fin de ampliar la protección contra discrimenes prohibidos en el empleo; en la *Age Discrimination in Employment Act* no se prohíbe por discriminatorio los programas de adiestramiento de aprendices de buena fe que tradicionalmente se circunscriben a los jóvenes (véase la pág. 17 de este Informe); éste es el verdadero sentido de la disposición que igualmente se refiere en la Ley 100 de 1959 respecto a los programas de adiestramiento, es decir, que los programas de adiestramiento de buena fe para jóvenes no constituyen actos prohibidos por la Ley 100 de 1959 como tampoco en la *Age Discrimination in Employment Act*; debe suprimirse mediante enmienda el concepto de edad "avanzada" en esta Sección 147a del título 29 de L.P.R.A., en vista de que esta calificación de edad "avanzada" carece en la actualidad de valor normativo alguno y no expresa realmente el verdadero sentido normativo de no considerar los programas de adiestramiento de buena fe para jóvenes como actos prohibidos en la Ley 100 de 1959.

- 
22. No se olvide que respecto a los empleados o aspirantes de empleo en el Gobierno federal no se establece límite de edad máxima alguna. Por otra parte, tampoco se omite reparar que la edad máxima en la *Age Discrimination in Employment Act* en cuanto aplica al sector del empleo privado y público a nivel estatal incluso a Puerto Rico, habrá de evaluarse por el Congreso de los Estados Unidos, a base de los estudios que se fijan para los años de 1981 y 1982, incluso para estudiar si se debe aumentar la edad máxima de 70 años a otra más alta o eliminarse del todo, véase la pág. 15 de este Informe.
  23. La *Age Discrimination in Employment Act* es una ley contra el discrimen por razón de "edad avanzada"; pues solo protege a los empleados o aspirantes de empleo que tengan por los menos 40 años de edad hasta los 70 años en el sector de empleo privado y público estatal incluso en Puerto Rico; nuestra Ley 100 de 1959 ya no lo es, abarca jurídicamente a más personas e incluye a casi todos los grupos de edad.

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

e) todo patrono y organización llevará y conservará expedientes que permitan determinar si se han cometido o se están cometiendo prácticas discriminatorias de empleo a tenor de la Ley 100 de 1959, además rendirá informes de estos expedientes, según lo determine el Secretario del Trabajo mediante reglamento, también éste requerirá mediante reglamentación que cada patrono, organización obrera o comité conjunto obrero-patronal que controle cualquier programa de aprendizaje o adiestramiento, lleve y conserve expedientes que sean necesarios para implantar las disposiciones de esta Ley, incluyendo la lista de los solicitantes o aspirantes a empleo que deseen participar en esos programas, el orden cronológico en que se recibieron las solicitudes y proveerá al Secretario, previa solicitud de éste, una descripción detallada de la manera en que las personas son seleccionadas para participar en los programas de aprendizaje o adiestramiento; igualmente se castiga como delito menos grave con las penalidades ya descritas al patrono u organización obrera que infrinja cualquier de las disposiciones de esta sección (29 L.P.R.A., sección 148a).

Igualmente se castiga como delito menos grave con las penalidades ya señaladas. a todo patrono u organización obrera que omita colocar en un sitio visible de su establecimiento un compendio que preparará y suministrará al Secretario del Trabajo de las disposiciones de la Ley 100 de 1959 y de su Reglamento (29 L.P.R.A., sección 150a).

Expresamente se impone al Secretario del Trabajo el deber de velar por el cumplimiento de la Ley 100 de 1959 y se autoriza a los abogados del Departamento del Trabajo a actuar como fiscales en las causas criminales que surjan a base de esta Ley (29 L.P.R.A., sección 150).

También se autoriza al Secretario del Trabajo para adoptar cualesquiera reglas o reglamentos que fueren necesarios para implantar la Ley 100 de 1959 y definir los términos o vocablos que se usan en ésta; todas las reglas y reglamentos, luego de haber sido aprobadas por el Gobernador y promulgadas, tendrán fuerza de ley. El Secretario del Trabajo o su representante queda autorizado a realizar investigaciones e inspecciones que considere convenientes y necesarias a iniciativa propia o mediante querrela que se presente por una persona para determinar si un patrono u organización obrera ha dejado de cumplir con las disposiciones de esta Ley, hacerlas cumplir o para obtener información útil a la administración de tal Ley; el patrono o la organización obrera, funcionarios, empleados, agentes y representantes de los primeros, deberán presentar y facilitar al Secretario del Trabajo los expedientes, documentos o archivos bajo su dominio relativo a la materia objeto de investigación; en el ejercicio de tales deberes y facultades, el Secretario o cualquier empleado del Departamento que él designare, queda autorizado para celebrar vistas públicas, citar testigos, tomar juramentos, recibir testimonios y en cumplimiento de estas disposiciones podrá extender citaciones bajo apercibimiento de desacato, hacer obligatoria la comparecencia de testigos y la presentación de datos, información o prueba documental y de cualquier otra clase, además examinar y copiar libros, expedientes y cualesquiera documentos o papeles de tal patrono u organización obrera y solicitar cualquier otra información con el objeto de cumplir la Ley 100 de 1959; puede además recurrir al Tribunal Superior de Puerto Rico en solicitud de que se ordene el cumplimiento de cualquier citación u orden que emita el Secretario; el incumplimiento de una orden judicial que declare con lugar tal solicitud constituirá

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

desacato al Tribunal; se confiere jurisdicción a la Sala de San Juan del Tribunal Superior para que, a instancia del Secretario del Trabajo, expida autos de *injunctiões* y conceda cualesquiera otros remedios legales que fueren necesarios para efectuar la Ley 100 de 1959 y hacer que se cumplan los reglamentos, reglas, órdenes y determinaciones que dicte el Secretario del Trabajo a tenor de esta Ley, (29 L.P.R.A., sección 150).<sup>24</sup>

f) Los Tribunales Superior y de Distrito tienen jurisdicción original concurrente en los casos que surjan a tenor de la Ley 100 de 1959, y las reclamaciones civiles se pueden tramitar por acción ordinaria o mediante el procedimiento de querrela que establece la Ley núm. 10 de 14 de noviembre de 1917 según enmendada, (32 L.P.R.A., secciones 3118-3132); podrán acumularse en una sola acción las reclamaciones que tuvieren varios o todos los trabajadores o empleados o aspirantes a empleo contra un patrono u organización obrera común; el Secretario del Trabajo podrá demandar, a iniciativa propia o a instancia de uno o más trabajadores o empleados o aspirantes a empleo con interés en el asunto, y en representación y para beneficio de uno o más de los mismos que se encuentren en circunstancias similares, el pago de cualquier suma que se les adeude o el cumplimiento de cualquier derecho que se confiere por la Ley 100 de 1959; cualquier obrero o empleado o aspirante a empleo con interés en la acción podrá intervenir en todo pleito que así se promueva por el Secretario del Trabajo, quien igualmente podrá intervenir en toda acción que cualquier trabajador o empleado o aspirante a empleo interponga a tenor de esta Ley; en la sentencia que se dictare contra cualquier patrono u organización obrera se le impondrán a éstos las costas y una suma razonable que nunca será menor de CIEN DOLARES (\$100.00) para honorarios de abogados, si éste no fuere uno de los abogados del Departamento del Trabajo, (29 L.P.R.A., sección 149).

2- Mediante la Ley núm. 417 de 14 de mayo de 1947, según enmendada, (29 L.P.R.A., secciones 564-574) —que regula las agencias privadas de empleo en Puerto Rico— se prohíbe, entre otros actos, a la persona que obtenga una licencia de agencia de empleos, “(17) hacer indagaciones o establecer limitaciones o requisitos en relación con la religión, raza o con el color, nacimiento, origen, condición social, afiliación política o sexo de los aspirantes a empleo; o *excluir personas cuyas edades están comprendidas entre los 30 años y los 65 años*; y (18) publicar o hacer circular cualquier declaración, anuncio o aviso que exprese limitaciones en cuanto a religión, raza, color, origen o condición social de los aspirantes a empleo, o que excluya, por razón de edad, a personas cuyas edades están comprendidas entre los 30 y los 65 años. No obstante lo anteriormente dispuesto, podrán imponerse requisitos o limitaciones en cuanto a edad en casos en que, por la naturaleza de la labor requerida, la edad sea factor determinante de la capacidad para realizar dicha labor” (29 L.P.R.A., sección 567).

---

24. Ver de la Lcda. Carmen Ana Lugo Fournier, asistente de la Directora de la Unidad Anti-Discrimen del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, ponencia de 24 de marzo de 1981 que presentó ante esta Comisión de Derechos Civiles sobre las dificultades de prueba en relación con el discrimen por motivo de edad y el cumplimiento voluntario o transacción de casos por este motivo luego de la intervención gubernamental en beneficio de los querellantes.

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

Nótese que la Ley 417 de 1947 respecto a las agencias privadas de empleo *guardaba* correspondencia normativa con la Ley 100 de 1959 cuando prohibía las prácticas discriminatorias de empleo por razón de edad "avanzada", esto es, entre las edades de 30 a 65 años; ya no lo guarda pues la Ley 37 de 1977 enmendó la Ley 100 de 1959 con el fin de eliminar el concepto normativo de edad *avanzada* y amplió la protección de la Ley 100 de 1959 contra discrimenes por motivo de edad a los empleados o aspirantes a empleos *entre* la edad mínima en que legalmente se permite trabajar a los menores y los 65 años de edad; debe pues actualizarse la Ley 417 de 1947 sobre agencias privadas de empleo en correspondencia con los cambios normativos de la Ley 100 de 1959 según hemos recomendado enmendarse incluso en cuanto a elevar la edad máxima de protección jurídica de 65 a 70 años de edad de acuerdo con la *Age Discrimination in Employment Act*.

Esta Ley 417 de 1947 concibe que las agencias privadas de empleos puedan imponer requisitos o limitaciones en cuanto edad en casos en que por la naturaleza de la labor requerida, la edad sea factor determinante de la capacidad (*sic*, ¿se limita a los menores o incapacitados mentalmente?) para realizar dicha labor; cabe señalar que esta disposición en la Ley 417 de 1947 está *subordinada* a los aspectos sustantivos sobre prácticas discriminatorias por motivo de edad en la Ley 100 de 1959 y en la *Age Discrimination in Employment Act*. Debe enmendarse además la Ley 417 de 1947 sobre agencias privadas de empleo para referir que las prácticas discriminatorias por motivo de edad se determinarán de acuerdo con las disposiciones de las leyes contra el discrimen en el empleo aplicables a tales agencias de empleo.

### Prohibiciones de discrimen por motivo de edad en el Gobierno:

1- la *Ley de Reorganización de 1976*, núm. 71 de 30 de mayo de 1976 (3 L.P.R.A., secciones 1551-1567), cuyo propósito es posibilitar la reorganización de la *Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, específicamente prohíbe que "(n)ingún plan o planes de reorganización podrán tener el efecto de discriminar contra un empleado público por razón de raza, color, sexo, nacimiento, *edad*, origen o condición social, ni por sus ideas políticas o religiosas," (3 L.P.R.A., sección 1567; énfasis nuestro).

2- la *Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico* (3 L.P.R.A., sección 1301 y siguientes) que reglamenta en el Gobierno de Puerto Rico<sup>25</sup> todo lo concierne al régimen de personal, establece lo siguiente:

---

25. De acuerdo con la nueva Ley de Personal incluye a todos los empleados públicos, sean estos empleados *estatales* o *municipales* a excepción de los empleados de agencias o instrumentalidades del Gobierno que funcionen como empresas o negocios privados, los empleados de agencias del Gobierno que tengan derecho a negociar colectivamente mediante leyes especiales y la Universidad de Puerto Rico, las cuales incluso no pueden jurídicamente discriminar por razón de edad pues también deben incorporar el principio de mérito en sus relaciones de personal, (3 L.P.R.A., secciones 1311(2) y 1338.

Sabemos además que la *Ley 100 de 1959* en su *definición de patrono* incluye a las empresas privadas o de *las agencias del Gobierno de Puerto Rico que operen como*

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

a) como primer punto de la *política pública* del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en lo relativo al *personal del servicio público*, que rija en éste el principio de mérito, de modo que sean los más aptos los que sirvan al Gobierno y que todo empleado sea *seleccionado, adiestrado, ascendido y retenido en su empleo* en consideración al mérito y a la capacidad, sin discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, *edad*, origen o condición social, ni por ideas políticas o religiosas, (3 L.P.R.A., sección 1311(1)).

b) esta Ley de Personal, núm. 5 de 14 de octubre de 1975, específicamente dispone que se deberá ofrecer en el Gobierno la oportunidad de competir a toda persona cualificada que interese participar en las funciones públicas del país, esta participación se establecerá en atención al mérito sin discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, *edad*, origen o condición social, ni por ideas políticas y religiosas, lo cual regirá el reclutamiento y selección del personal de carrera (3 L.P.R.A., sección 1333, primer párrafo) y por ende también se protege contra discrimenes en el empleo público o gubernamental a los aspirantes de empleo.

### El retiro mandatorio en el sector de empleo gubernamental:

La Ley núm. 40 de 15 de junio de 1959, que regula a los participantes del sistema de retiro de los empleados de Puerto Rico, establece el retiro mandatorio en los casos siguientes:<sup>26</sup>

a) el *retiro* de los participantes del Fondo de Anualidades y Pensiones para *Maestros* de Puerto Rico, excepto los que ocupan cargos de elección popular, será *obligatorio al final del año académico durante el cual cumplan 65 años de edad*; sin embargo, las autoridades nominadoras correspondientes, de conformidad con las normas que al efecto apruebe el Secretario de Instrucción Pública, podrán retener en el servicio por términos adicionales de un año a cualquier participante que hubiere cumplido los 65 años de edad, (3 L.P.R.A., sección 823).

Esta disposición en la Ley de Retiro al proveer el *retiro obligatorio* de los *maestros del sistema de instrucción pública a la edad de 65 años conflagra con la Age Discrimination in Employment Act* que elevó a 70 años la edad máxima en que esta

---

*negocios o empresas* y por ende sancionaría civil o criminalmente si éstas incurren en prácticas discriminatorias de empleo por motivo de edad; además, la *Age Discrimination in Employment Act* incluye salvo a los legisladores y al personal asesor de éstos a los funcionarios y empleados de los Gobiernos estatales, municipales o cualesquiera divisiones políticas de tales gobiernos, y esta Ley federal en cuanto al discrimen en el empleo *prevalece* sobre cualesquiera leyes estatales que sean contrarias o protejan en grado menor que la Ley federal.

26. Sobre el retiro de los jueces y demás empleados de la Rama Judicial de Puerto Rico, véase las págs. 5-6 de este Informe; ninguno de los cuales conflagra al presente con la normatividad federal.

Debe señalarse que la *Age Discrimination in Employment Act* solo prohíbe el retiro mandatorio a una edad menor de los 70 años como norma general y básica; nada impide que los empleados decidan retirarse *voluntariamente* del empleo antes de los 70 años de edad; ni que sean retirados por incapacidad física o mental o por justa causa.

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

Ley federal protege contra prácticas discriminatorias en el empleo público y privado estatales por motivo de edad, entre ellas la del retiro mandatorio.

b) el *retiro* de los miembros del cuerpo de la *policía*, del cuerpo de *bomberos* y del cuerpo de *guardias penales* será *obligatorio a la edad de 62 años*; salvo que se podrá retener en el servicio a los oficiales que hayan pasado de esa edad, previa solicitud de dichos oficiales y con la aprobación de los correspondientes jefes de dichos cuerpos; en ningún caso se permitirá a un oficial continuar en servicio después de haber cumplido la edad de 65 años; (3 L.P.R.A., sección 824; *idem*, sección 767).

Sabemos que el caso de *Massachusetts Board of Retirement v. Murgia* (véase págs. 7-9 de este Informe) y la propia *Age Discrimination in Employment Act* federal (ver pág. 17 de este Informe) no impiden que se pueda fijar a nivel de empleo público estatal un retiro obligatorio para la policía uniformada (y podríamos añadir a los bomberos y guardias penales) a una edad menor que la del retiro mandatorio a los 70 años de edad; se trata de ocupaciones en donde debe el gobierno asegurarse de que los empleados deben estar en la óptima condición física para confrontar situaciones de máxima peligrosidad. Recomendamos a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico que examine la edad de retiro obligatorio de la policía, los bomberos y los guardias penales, a los fines de fijar las situaciones o condiciones de trabajo de éstos que requieran una edad de retiro obligatorio menor a la de 62 años; cabe señalar que podrían existir diversas tareas y condiciones de trabajo en la Policía de Puerto Rico que de igual manera a los empleados civiles de ésta el retiro mandatorio no se les debe aplicar hasta que el empleado cumpla los 70 años de edad.

c) el retiro de los demás funcionarios y empleados que sean participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico y sus agencias, excepto aquellos que ocupan cargos de elección popular, será obligatorio al cumplir los 65 años de edad; sin embargo, cualquier autoridad nominadora podrá retener en el servicio por términos adicionales de un año a cualquier funcionario o empleado que hubiere cumplido los 65 años de edad, siempre que la retención no se extienda más allá de la fecha en que tal funcionario o empleado cumpla la edad de 68 años; asimismo cuando se trate de un jefe de agencia o departamento, que hubiere cumplido 65 años el Gobernador podrá retener sus servicios por un periodo fijo adicional que no se extenderá más allá de la fecha en que tal funcionario cumpla la edad de 68 años, (3 L.P.R.A., sección 825).

Debemos consignar que por interpretación y recomendación del Honorable Secretario de Justicia de Puerto Rico —opinión de 11 de abril de 1979—, a tenor de la *Age Discrimination in Employment Act* de los Estados Unidos, se reconoce administrativamente por las agencias gubernamentales el derecho de los funcionarios o empleados públicos a no tener que retirarse del empleo público hasta alcanzar la edad de 70 años. Sin embargo, se debe enmendar la Ley 40 de 15 de junio de 1959 (3 L.P.R.A., secciones 823 y 825) para que coincida textualmente con la realidad jurídica prevaeciente, con excepción de aquellas tareas como las de policías o funcionarios de orden público, bomberos o guardias penales (3 L.P.R.A., secciones 767 y 824) y otras que, de acuerdo con la Ley, podrían justificar el retiro mandatorio de ese personal a una edad menor a la de 70 años. Véase, *Carta Normativa Especial Núm. 3-79 de 7 de diciembre de 1979*, del Director de la Oficina Central de Admi-

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

nistración de Personal, Lcdo. José Roberto Feijoó, a los funcionarios correspondientes de las agencias del Gobierno, corporaciones públicas y municipios, respecto las edades de retiro obligatorio para los empleados participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades y disposiciones sobre retención de determinados participantes al alcanzar dicha edad, 2 págs. Respecto a permitir que las personas pensionadas por años de servicios, independientemente de la edad, pueden ingresar en el servicio público en determinadas circunstancias, véase, la Ley núm. 59 de 27 de mayo de 1980.

### II. Legislación social en Puerto Rico respecto a ancianos

#### Servicios directos a los ancianos, Departamento Servicios Sociales

Mediante la Ley núm. 171 de 30 de junio de 1968, conocida como la Ley Orgánica del Departamento de Servicios Sociales (3 L.P.R.A., secciones 211-211s), se establece esta agencia gubernamental a fin de agrupar los esfuerzos en atender determinados problemas sociales, sin excluir la acción propia de ésta de la coordinación con otros organismos gubernamentales o particulares, en las siguientes áreas: ayuda económica directa a personas necesitadas, servicios para el bienestar de los niños y jóvenes y personas incapacitadas, programas de rehabilitación y de adiestramiento, proyectos de mejoramiento en las comunidades, programas para proveer empleo a personas desempleadas, programas de orientación a individuos y familias y cualquier otra actividad que propenda al mejoramiento social tanto de individuos, de familias, como de comunidades (3 L.P.R.A., sec. 211b). Entre los programas que *se transfieren al Departamento de Servicios Sociales*, cabe destacar: (i) *la División de Bienestar Público* del Departamento de Salud inclusive el Programa de Distribución de Alimentos que fuera sustituido posteriormente por el *Programa de Cupones de Alimentos*; (ii) *la División de Rehabilitación Vocacional* del Departamento de Instrucción, el Centro de Rehabilitación para Ciegos y la Corporación de Industrias a Ciegos; (iii) *la Comisión del Niño* (posteriormente abolida); y, (iv) *la Comisión Puertorriqueña de Gericultura* del Departamento de Salud (3 L.P.R.A., secciones 211d, 211e y 211f).

Aparte de los recursos que se disponen por la Asamblea Legislativa en el Presupuesto del Departamento de Servicios Sociales de Puerto Rico, éste a tenor del Título XVI de la Ley de Seguridad Social de 1935 de los Estados Unidos, extendida a Puerto Rico a partir de octubre de 1955, recibe fondos para la prestación de servicios a ciegos, adultos incapacitados y *ancianos* beneficiarios de asistencia económica y otros indigentes desde el punto de vista médico; el Título XX de la Ley de Seguridad Social federal, efectiva desde octubre de 1975, asignó fondos adicionales a Puerto Rico a fin de ampliar los servicios a los individuos y familias que sean elegibles de acuerdo con el Título XVI referido. Por ejemplo, respecto al Presupuesto Anual de Gastos de Servicios a Adultos para el años fiscal de 1979-80, según se desglosa por servicios, en el servicio de ama de llaves del total de \$3,486,453 de fondos que se asignaron a este renglón, \$1,166,214.54 corresponde a fondos vernáculos y el resto, \$2,320,238.86, provino de fondos federales a base del Título XX referido; y, los Servicios de Centros Diurnos para Personas de Mayor Edad recibieron del Título XX fondos federales por la suma de \$1,649,804.

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

En la *Guía para determinar elegibilidad para recibir servicios sociales y para la aportación a los servicios del Programa de Servicios a Adultos* de octubre de 1975 y revisado en abril de 1976, el cual forma parte de la Secretaría Auxiliar de Servicios a la Familia del Departamento de Servicios Sociales, se indica que toda persona que interese recibir servicios sociales del Programa de Servicios a Adultos presentará una solicitud en la Oficina Local ubicada en el pueblo de su residencia; las personas que sean *ancianos*, ciegos o incapacitados tienen el derecho de solicitar los servicios que presta el Programa; la Oficina Local debe facilitar los medios que permitan a esta población adulta a conocer los servicios que se prestan y puedan solicitar de éstos, lo que requiere del solicitante de servicios que presente la solicitud durante el proceso de entrevista inicial con el técnico gubernamental, quien con aquél cumplimentará el formulario SA-1 (Solicitud de Servicio); en el caso de que la persona solicite el servicio de información y referimiento o un servicio breve no se procede a cumplimentar la Solicitud de Servicio referida, se prepara un expediente que contiene el resumen de la orientación que se ofreció y copia del referido para los servicios correspondientes (SA-10 Formulario de Referimiento Solicitud Servicios para Adultos). En la entrevista inicial se examina la situación a fin de determinar si el solicitante es elegible para recibir servicios del Programa; la elegibilidad se determinará primeramente mediante la clasificación del solicitante en uno de los grupos elegibles, entre ellos, *ancianos*, solicitantes y beneficiarios del Programa de Asistencia Médica y aquellas personas que sean *potencialmente* elegibles a ser solicitantes o beneficiarios del Programa de Asistencia Económica en el transcurso de los próximos cinco años a partir de la fecha de la solicitud; en la categoría de *anciano* (A) se define a *toda persona que haya cumplido los 65 años de edad o más*; entre las deducciones o descuentos especiales del *ingreso* bruto o recursos (que incluye el que proviene del trabajo, ganancias netas de negocios, *seguro social*, *pensiones*, renta de propiedades y *ayuda en dinero de familiares responsables jurídicamente*) del solicitante o beneficiario de servicios, a los *ancianos* no se le considerarán ingresos \$10.00 de los primeros \$50.00 ni la mitad del dinero restante de los ingresos, y, en relación con los *ancianos*, ciegos, e incapacitados que estén acogidos al Título I y II de la Ley de Oportunidades Económicas (federal), tampoco se consideran ingresos los primeros \$55.00 más la mitad del resto (que reciban); también se descuentan del ingreso los descuentos mandatorios —ahorro, retiro, contribución sobre ingreso, seguro social federal, afiliación a uniones obreras y gastos para fines de trabajo—, el pago mensual de plan o seguro de salud, los gastos de tratamiento médico regular y continuado, medicinas y transportación al tratamiento, entre otros factores para determinar la elegibilidad económica del grupo potencial, los criterios para determinar la elegibilidad en la categoría de *anciano* (A) —desde 60 años o más— se basarán en la fecha de nacimiento que indique el solicitante, algunos datos que ayuden al técnico a determinar la edad aproximada del individuo o la información que pueda recoger a través de colaterales; en la determinación de elegibilidad para los participantes de los centros diurnos para personas de edad avanzada, las personas de *60 años o más* serán elegibles para recibir los servicios que se ofrezcan en tales centros diurnos y los individuos con ingresos cercanos al nivel de dependencia —cerca de los \$4,000.00 (anuales)— serán elegibles para participar en estos servicios.

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

De acuerdo con la información que proveyó la Secretaria Auxiliar de Servicios a la Familia del Departamento de Servicios Sociales, señora Teresa Torres Lasalle, en la vista pública que celebró esta Comisión de Derechos Civiles el 25 de marzo de 1981, 10 págs., se expresa que la clientela de ancianos servida —en la clasificación categórica a diferencia de la potencial— es la de personas de 65 años o más que sean elegibles económicamente de acuerdo con los criterios de elegibilidad referidos precedentemente, los solicitantes y beneficiarios del *Programa de Asistencia Pública* son elegibles para recibir el *servicio sin costo alguno*, mientras se requiere determinar la capacidad para aportar en el caso de ancianos en el *Programa de Asistencia Médica*, de los solicitantes o beneficiarios del Programa de Asistencia Económica durante los dos años anteriores a la fecha que presenta nuevamente la solicitud de servicios —aquellos cuya solicitud para ayuda económica fue rechazada o el caso cerrado dos años antes de la última solicitud—, y a los del grupo potencial —personas de 60 años o más que a base de su situación actual son candidatos potenciales a recibir servicios en la categoría de ancianos al llegar a los 65 años de edad.<sup>27</sup> Se dispone reglamentariamente de una escala para determinar la elegibilidad a base de recursos *netos* y otra escala para determinar la aportación.

Los servicios disponibles que provee el Programa de Adultos de la Secretaría Auxiliar de Servicios a la Familia del Departamento de Servicios Sociales, son los siguientes:

1- *Servicios de información y referimiento*: tendentes a orientar, asesorar o referir a los recursos existentes en la comunidad, a toda persona anciana o adulta ciega o incapacitada que solicita este tipo de ayuda. A diciembre 31 de 1981 se prestaron servicios de información a 535 ancianos y de referimiento a 209 ancianos.

2- *Servicios sociales directos*: se refieren al trabajo de casos y de orientación familiar que se requiera, con el fin de ayudar a aliviar los problemas individuales o familiares que limitan a la clientela a lograr su bienestar.

3- *Servicios de ama de llaves*: se emplea, adiestra y supervisa personal para ofrecer cuidado individual y manejo del hogar a los ancianos, ciegos o incapacitados que no dispongan de familiares o relacionados que les permitan mantener o salvaguardar un funcionamiento adecuado en su propio hogar. Durante el año de 1980, 2,660 ancianos recibieron servicios de ama de llaves de un total de 3,426 adultos, a un costo de \$3,486,453 anuales; durante el mes de diciembre de 1980 de 1,254 solicitudes de servicios de ama de llaves para ancianos, sólo pudieron ser atendidas

---

27. Repárese que por el objeto de este Informe se destacan los servicios a ancianos, pero también se prestan servicios en estos programas a ciegos adultos y a personas total y permanentemente incapacitadas, en esta última categoría se incluye a toda persona entre 18 y 64 años de edad que esté física o mentalmente incapacitada para trabajar en un ocupación productiva que conozca o sepa hacer y que exista en la comunidad donde reside o que no pueda realizar las tareas como ama de casa. De otra parte, el Departamento de Servicios Sociales tiene la encomienda de licenciar y supervisar las instituciones para cuidado de niños, Ley núm. 18 de 6 de julio de 1978 (8 L.P.R.A., secciones 68-78) y de atender los casos de abuso o negligencia de menores —que no hayan cumplido los 18 años de edad, Ley núm. 75 de 28 de mayo de 1980.

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

245 solicitudes. En la ponencia de la señora Torres Lasalle, Secretaria Auxiliar de Servicios a la Familia del Departamento de Servicios Sociales, se indica que *mensualmente* como promedio se atienden de 245 a 300 solicitudes de un total de 1,200 a 1,500 solicitudes de este servicio; revela, además, que el servicio de ama de llaves es el de mayor demanda y uno de los más valiosos porque permite a muchos ancianos permanecer en su hogar, y que éste se presta de lunes a viernes —*sic*, ¿quid de los sábados y domingos?— y el periodo de horas en que se presta es de 4 horas diarias, en algunos casos es de 8 horas y en otros un mínimo de 3 horas diarias.

4- *Servicio de hogar sustituto*: en la Ley número 94 de junio de 1977, conocida como Ley de Establecimientos para Ancianos —en ésta de 60 años o más de edad— se define al hogar de una familia que se dedique al cuidado de no más de 6 ancianos, provenientes de otros hogares o familias, durante las 24 horas del día, con fines pecuniarios o sin ellos (8 L.P.R.A., sec. 353);<sup>28</sup> se ofrece un hogar a individuos que no pueden valerse por sí mismos y necesitan de una vida en familia donde se sientan parte integrante del grupo y se les ofrezcan la atención y cuidado necesarios para su protección y bienestar, cuando no hay familiares que puedan hacerlo. A 31 de diciembre de 1980 se colocaron 86 ancianos en hogares sustitutos, durante ese mes de 56 solicitudes se pudieron atender 4 nuevas solicitudes; el total de adultos en hogares a la fecha referida era de 174 personas y el pago promedio por adulto fluctúa entre \$150.00 y \$300.00 mensuales. Se indicó por la Secretaria Auxiliar de Servicios a la Familia del Departamento de Servicios Sociales, señora Torres Lasalle, que el servicio de hogar sustituto para ancianos se presta en una forma limitada en el Departamento de Servicios Sociales, que sólo se dispuso de fondos vernáculos para este servicio la suma de \$233,738 en el Presupuesto Anual de Gastos para el año de 1979-80; que resulta difícil conseguir el recurso de hogar sustituto por parte del Departamento de Servicios Sociales y que la cantidad de dinero que éste puede pagar es bastante limitada, esto es, entre \$150 y \$300 mensuales por la atención y cuidado de 24 horas de un anciano en un hogar sustituto incluso sus gastos, pues no se provee ninguna cantidad adicional de dinero para los gastos del anciano.

5- *Servicios protéticos y ortopédicos*: se prestan con fines de rehabilitación o de bienestar para los adultos incapacitados incluso ancianos. Se proveen aparatos protéticos y ortopédicos como camas de posición, sillones de ruedas y muletas cuando ninguna otra agencia en la comunidad los tiene disponibles; en el año fiscal de 1979-80 se eliminó la partida de equipo protético y sólo se dejó la destinada a material protético; en la actualidad se sigue usando el equipo que se compró en años anteriores y cuando un cliente no necesita el que tenía en uso se le ofrece a otra persona; se siguen recibiendo solicitudes nuevas —a 31 de diciembre de 1980, 137 de las que fueron atendidas 36— “ya que el Departamento de Salud que se supone preste el mismo no lo está haciendo”; reveló, además, la señora Torres Lasalle, Secretaria Auxiliar de Servicios a la Familia del Departamento de Servicios Sociales que este servicio ha sido cuestionado por la Oficina de Presupuesto y a base de no

---

28. *Idem*, Reglamento número 3: para el licenciamiento y supervisión de hogares sustitutos para ancianos, Número 2689 de 14 de agosto de 1980, a tenor de la Ley 94 de 1977.

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

considerarlo un servicio social se le han recortado algunos fondos; considera que en el caso específico de los ancianos este servicio es imperativo que el Departamento de Servicios Sociales lo preste porque ninguna otra agencia acepta la responsabilidad por este servicio, por ejemplo, el Departamento de Salud no lo reclama como servicio de su responsabilidad a menos que sea prescrito por un médico y se provea de recursos para esta condición de salud en particular; estima que para muchos ancianos un sillón de ruedas o una cama de posición pueden ayudar a su bienestar aunque no lo sea para su rehabilitación (para trabajar), por lo cual entiende que se debe seguir prestando este servicio por el Departamento de Servicios Sociales; de igual modo, se justifica la asignación de fondos para material protético —pañales, sábanas, etc.— porque este material es necesario para la comodidad y la atención de los ancianos.

6- *Servicios de centros diurnos para personas de mayor edad*: de acuerdo con la Ley núm. 94 de 22 de junio de 1977, conocida como Ley de Establecimientos para Ancianos, *centro de cuidado diurno* significa un establecimiento, no importa con qué nombre se conozca, que se dedique al cuidado de adultos —por interpretación analógica se refiere a ancianos de 60 años o más de edad— para la prestación de servicios durante parte de las 24 horas del día, con fines pecuniarios o sin ellos (8 L.P.R.A., sec. 353). En el *Reglamento número 2: para el licenciamiento y supervisión de los centros de cuidado diurno para ancianos, Número 2690 de 14 de agosto de 1980*, a tenor de la Ley 94 de 1977, en el Artículo V del Reglamento que se dedica a los servicios de los centros de cuidado diurno, se detallan los servicios de (1) programación de actividades para ancianos que respondan a las necesidades, intereses, destrezas y condiciones físicas de éstos, (2) de alimentación o provisión de comidas o alimentos —desayuno, almuerzo, comida y meriendas— nutritivas y balanceadas, (3) servicios de salud y de medicinas por prescripción médica, y (4) de transportación. Se pretende con este servicio de cuidado diurno mejorar las condiciones de vida de los ancianos para enriquecer sus vidas. Hay establecidos por el Departamento de Servicios Sociales 14 centros de cuidado diurno en Puerto Rico, y se sirve en éstos a un promedio anual de 1,112 ancianos de 60 años de edad en adelante, al costo promedio por centro de \$109,987; cabe señalar que para estos centros de cuidado diurno de adultos se dispuso de \$1,649,804 de fondos federales en el Presupuesto del año 1979-80 del Departamento de Servicios Sociales.

Aunque en la ponencia de la Secretaria Auxiliar de Servicios a la Familia del Departamento de Servicios Sociales no se detalló la modalidad del servicio de *hogar de cuidado diurno*, éste se define en la Ley 94 de 1977 como el hogar de una familia que mediante paga, se dedique al cuidado diurno y en forma regular de un máximo de 6 adultos —ancianos de 60 años o más, según esta Ley—, no relacionados con nexos de sangre (mejor, consanguinidad) con dicha familia (8 L.P.R.A., sec. 353).

7- *Servicios profesionales y consultivos*: provee prótesis y servicios oftalmológicos a fin de lograr la rehabilitación del individuo y mediante el cuidado de la higiene oral y la conservación de la vista. Estos servicios pueden ser solicitados en las Oficinas locales del Departamento de Servicios Sociales en toda la Isla. Se indica que una de las necesidades mayores de la población que solicita los servicios del Departamento de Servicios Sociales se da en el área de la higiene oral, otro de los servi-

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

cios que no están muy accesibles en la comunidad por razones económicas; de igual modo, existen limitaciones serias en el área de exámenes de la vista y provisión de espejuelos. Se recalca, por ejemplo, la importancia del servicio de higiene oral como parte del servicio de alimentación y nutrición a los ancianos, en vista de que en muchas ocasiones es preciso proveerles dentaduras para que puedan comer la alimentación que se proveen en los centros de cuidado de ancianos.

En relación con todos los servicios que se han detallado precedentemente, se indicó por la Secretaria Auxiliar de Servicios a la Familia del Departamento de Servicios Sociales que la demanda de solicitudes de servicios es mayor —a nuestro parecer, significativamente mayor— que la capacidad —recursos de personal, fondos y facilidades— para poderlas atender por esta agencia gubernamental. A preguntas de esta Comisión de Derechos Civiles, señaló la funcionaria referida que el número de ancianos que se benefician actualmente de todos los servicios particularizados en este Informe, es de aproximadamente 5,000 a 6,000 ancianos,<sup>29</sup> por lo que la población que básicamente atiende el Departamento de Servicios Sociales es la que califica de privación económica y aun dentro de ésta la atención de esta agencia no llega a todos los que necesitan de estos servicios.<sup>30</sup>

### *Comisión Puertorriqueña de Gericultura.*<sup>31</sup>

A tenor de la Ley núm. 73 de 25 de junio de 1969 se enmendó la Ley núm. 16 de 22 de mayo de 1962 (24 L.P.R.A., secs. 321-321e) que estableció la Comisión Puertorriqueña de Gericultura —en adelante abreviada *Comisión de Gericultura*—, a fin de que forme parte del Departamento de Servicios Sociales —antes formaba parte del Departamento de Salud— del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

La Comisión de Gericultura se compone de 17 miembros, 7 de los cuales representan a las agencias gubernamentales de Salud, Servicios Sociales, Instrucción

- 
29. Conviene señalar que en la ponencia de la Directora Ejecutiva de la Comisión Puertorriqueña de Gericultura, señorita Alicia Ramírez, ante esta Comisión de Derechos Civiles el 25 de marzo de 1981, se refirió que, de acuerdo con las estadísticas de la Junta de Planificación de Puerto Rico, la población nuestra para el año de 1978 era de 3,352,000, a base de lo cual tenemos una población de 375,800 personas de 60 años de edad o más en Puerto Rico.
  30. Debe advertirse que se refiere a los servicios directos que presta el Departamento de Servicios Sociales, pues como veremos más adelante en este Informe los ancianos en Puerto Rico son mayormente atendidos por instituciones públicas como las municipales y privadas incluso que reciben fondos federales y vernáculos, sobre las cuales se ha encomendado al Departamento de Servicios Sociales las funciones de licenciar y supervisar estas instituciones de acuerdo con la Ley 94 de 1977 y a la Comisión Puertorriqueña de Gericultura ofrecerles ayuda técnica y poderles asignar fondos a base de propuestas determinadas de servicios a los ancianos a base de leyes vernáculos o federales.
  31. Ver: *La Problemática de los Envejecientes en Puerto Rico* (Centro de Investigaciones Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1978) que presenta la diversidad de aspectos en que se ramifica la situación de los ancianos de nuestro país, 132 págs.

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

Pública, Trabajo, Vivienda, Recreación y Deportes y de Planificación; los 10 miembros restantes son designados por el Gobernador y representan a las personas de edad avanzada, de las zonas rurales, urbanas y metropolitana, los grupos profesionales que prestan servicios a las personas de edad avanzada y las instituciones y organizaciones voluntarias de la comunidad, particularmente las que hayan mantenido especial interés en los problemas del envejecimiento; el término de los representantes de las agencias gubernamentales referidas es a voluntad del poder nominador y el de los sectores privados mencionados es por el término de 4 años.

El Secretario del Departamento de Servicios Sociales preside la Comisión de Gericultura y designa al Director Ejecutivo de ésta.

La Comisión de Gericultura está facultada para recibir y administrar fondos que provengan de asignaciones legislativas, aportaciones del Gobierno Federal, transferencias de fondos de otras agencias del Gobierno, donativos de agencias públicas y privadas y de individuos; cualquier determinación en relación con los fondos se realiza con la supervisión directa del Secretario de Servicios Sociales.

Las *funciones de la Comisión de Gericultura* son las siguientes:

(a) *de naturaleza general:*

(i) Coordinar la planificación, normas, actividades y servicios de las distintas agencias de los gobiernos estatal y municipal, de las agencias y organizaciones voluntarias en lo que se refiera a personas de edad avanzada, y fomentar el establecimiento de tales servicios.

(ii) crear conciencia pública hacia las necesidades y potencialidades de las personas de edad avanzada y fomentar la mejor comprensión de esas necesidades y potencialidades.

(iii) organizar y celebrar conferencias, institutos y talleres sobre planes, servicios y actividades.

(b) *de naturaleza específica:*

(i) iniciar, realizar, fomentar y financiar investigación necesaria al mejor conocimiento de todo lo que concierne al bienestar de las personas de edad avanzada, con miras a la acción para el fomento de ese bienestar.

(ii) recomendar a la Asamblea Legislativa, al Gobernador y a las agencias públicas y privadas respecto a las personas de edad avanzada.

(iii) organizar y celebrar conferencias, institutos y talleres para el adiestramiento y mejoramiento del personal necesario a la prestación de servicios públicos y privados, y por todos los medios disponibles coordinar y estimular la mejor preparación de ese personal.

(iv) proveer asesoramiento, ayuda técnica y servicios profesionales a organizaciones voluntarias, agrupaciones locales e instituciones públicas y privadas con miras a mejorar los servicios que prestan y a satisfacer requisitos de funcionamiento.

(v) hacer donativos a agencias e instituciones públicas y privadas de acuerdo con la reglamentación.

(vi) establecer un centro de información y consejo técnico para el desarrollo de la política respecto a las personas de edad avanzada.

(vii) fomentar el establecimiento de servicios, y aun establecerlos con carácter de demostración o modelo si fuere aconsejable, para luego ser transferidos a

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

organizaciones públicas o privadas, tales como clínicas de preparación para la vejez, clínicas para el retiro del trabajo, centros diurnos de actividades múltiples, clínicas geriátricas y otras análogas.

La Comisión de Gericultura está dividida en diez (10) áreas de servicios de forma idéntica a las 10 regiones en que se encuentra organizado el Departamento de Servicios Sociales a fin de proveer sus servicios, a saber: Aguadilla, Arecibo, Bayamón, Caguas, Carolina, Guayama, Humacao, Mayagüez, Ponce y San Juan; en estas localidades se proyectan los Comités Gerícolas Regionales a fin de abarcar a toda la Isla en la prestación de los servicios a los ancianos.

En la ponencia de la Directora Ejecutiva de la Comisión de Gericultura, señora Alicia Ramírez, ante esta Comisión de Derechos Civiles el 25 de marzo de 1981, se indicó que la rápida transformación económica de Puerto Rico —como fenómeno social análogo en otras partes del mundo— ha acarreado diversos problemas y alteraciones en el medio ambiente y en nuestros patrones de vida y en nuestros valores individuales y colectivos, que, a su vez, han generado un aumento en las presiones sobre el individuo y en desajustes que se manifiestan en las condiciones físicas y mentales de éste, particularmente en las personas del mayor edad. Entre los factores que afectan al grupo de mayor edad, señaló la Directora Ejecutiva de la Comisión de Gericultura los siguientes: desempleo, dificultad para obtener o retener empleo o pérdida del trabajo, ingresos bajos, la soledad como consecuencia de la pérdida de compañeros de trabajo, amigos y familiares, inestabilidad del anciano dentro del núcleo familiar, aparición de desórdenes y enfermedades mentales que también se ligan a la inactividad de la persona, aumentando más su aislamiento y surgimiento de un sentido de inutilidad. Reveló, además, que la falta de una vivienda adecuada en el 33% de la población anciana de Puerto Rico también acentúa la inseguridad del anciano, llevándole a la depresión al confrontarse con esta carencia de vivienda adecuada incluso luego de haber realizado una vida completa de esfuerzo y encontrarse sin hogar seguro. Además de los factores que menciona la Directora Ejecutiva de la Comisión de Gericultura, considera que la limitación física que abruma a los ancianos debido a la falta de una buena nutrición que les ayude a mantener activo su cuerpo, acompañada con la inestabilidad familiar y del estilo de vida, el aumento en la carestía de la vida y la limitación de los tratamientos médicos por falta de recursos, también les produce ansiedad, desasosiego, desesperación y gran preocupación que afecta la salud mental de los ancianos; en los centros de salud mental la mayoría de las personas que acuden a éstos son personas de mayor edad donde se evidencian casos de uso de drogas y alcoholismo.

Expresó la Directora Ejecutiva de la Comisión de Gericultura que ésta tiene la encomienda de distribuir fondos a las agencias gubernamentales y organizaciones privadas a fin de que estas últimas puedan prestar servicios a los ancianos. A base del Título III de la Ley Federal del Ciudadano de Mayor Edad (*Older Americans Act of 1965*, véase pág. 15 de este Informe) se recibieron fondos montantes a \$6,359, 173.00, los cuales se distribuyen a través de los Comités Gerícolas Regionales de acuerdo con las necesidades y la población en cada una de estas regiones. Señaló que la Ley Federal del Ciudadano de Mayor Edad establece una fórmula para la distribución de los fondos federales, lo que acarrea algunos problemas en vista de que ésta califica determinadas prioridades en los Estados Unidos respecto a

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

necesidades que no son tan apremiantes como otros servicios en Puerto Rico; expuso como ejemplo los servicios legales a los que no considera una prioridad vernacular como se estima en los Estados Unidos, mientras que en los Estados Unidos las reparaciones mínimas de vivienda no se tienen en la alta prioridad que, a su juicio, tienen en Puerto Rico, todo lo cual redundará en la dificultad de re-distribuir con mayor flexibilidad los fondos federales del Título III de la Ley Federal del Ciudadano de Mayor Edad para atender las mayores necesidades de Puerto Rico respecto a las reparaciones mínimas de vivienda, dejándose solo para estos fines una parte menor de este presupuesto. Considera que los servicios en el hogar a los ancianos deben comenzar con la provisión de una vivienda adecuada que permita prestar mejor los otros servicios complementarios.<sup>32</sup>

En adición a los servicios en el hogar a los ancianos que presta directamente el Departamento de Servicios Sociales, la Comisión de Gericultura, a través de los Comités Gerícolas Regionales, provee fondos federales del Título III a las entidades públicas o privadas que presenten propuestas de servicios en el hogar a los ancianos; no se prestan servicios directos por la Comisión de Gericultura y sus Comités Regionales sino que se canalizan los fondos a través de éstos para que las entidades públicas o privadas que se dedican a atender a los ancianos puedan disponer de esos fondos en los servicios en el hogar, de transportación, reparaciones mínimas de viviendas, servicios médicos o legales, de escolta, de búsqueda de casos, de información y referimiento y otros análogos.

En el área de servicios legales a los ancianos, la Directora Ejecutiva de la Comisión de Gericultura manifestó la necesidad de mantener una coordinación con la Corporación de Servicios Legales de Puerto Rico, el Colegio de Abogados, con los estudiantes y las escuelas de derecho, y cualesquiera otros servicios legales que se puedan prestar voluntariamente a los ancianos. Como problema típico que confrontan muchos ancianos al solicitar determinados servicios, relató la exigencia a los ancianos de que satisfagan determinados requisitos de elegibilidad, por ejemplo, en el área de residenciales de vivienda independiente para ancianos —que en Puerto Rico hay 24 residenciales— a base de requerir declaraciones juradas, certificados de buena conducta o de antecedentes penales, retratos, cartas de recomendación o de crédito, certificaciones de nacimiento o defunción, entre otros, los cuales además de acarrear gastos que el anciano incluso no puede sufragar, le coloca en situaciones en que no sabe o puede por sí solo conseguir tal documentación. Aunque en el caso de los residenciales de vivienda independiente para ancianos administrativamente en coordinación con los funcionarios de vivienda se ha orientado a los fines de sólo requerir de los ancianos que cumplan con el requisito de edad —tener 62 años de edad o más— y declarar los ingresos que reciben por concepto de seguro social, ayuda de la familia y cualesquiera otros, superándose al parecer estas dificultades

---

32. En el Informe Anual de la Comisión Puertorriqueña de Gericultura, Año 1976-77, se revela que los proyectos de reparaciones mínimas de vivienda eran, como son todavía, la necesidad de mayor prioridad en Puerto Rico, siguiendo en segunda prioridad los servicios de transportación y escolta, a los ancianos, pág. 18.

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

en la obtención de viviendas para los ancianos a base de no poder presentar la documentación requerida, conviene resaltar este ejemplo de problema, bastante corriente en una sociedad burocratizada, para que se aprecie el grado de desvalimiento en que se pueden encontrar los ancianos y la necesidad de una continua ayuda tecnico-jurídica que permita atenderles no solo en asuntos de documentación sino otros de mayor complejidad administrativo-jurídica como los que planteen controversias respecto a sus derechos o al trato que deban recibir los ancianos ante las entidades públicas o privadas en la provisión de determinados servicios, por ejemplo, respecto a tratamiento médico, cuidado diurno o institucionalización las 24 horas del día, o al solicitar facilidades crediticias o reclamar los derechos que se les garantizan en relación con el empleo o trabajo.

Como parte de los servicios de protección a los ancianos, la Comisión de Gericultura auspicia en su oficina el programa de un *Ombudsman*,<sup>33</sup> que se dedica a atender las querellas referentes al maltrato, abandono, o tendentes a mejorar el cuidado de los ancianos. Este *Ombudsman de la Comisión de Gericultura* trabaja en coordinación con los Comités Gerícolas Regionales y con personas voluntarias incluso ancianos llamados *Ombudspersons* que canalizan las querellas respecto al trato que deben recibir los ancianos en las instituciones que deban proveerles servicios. Durante el año fiscal 1978-79 la Comisión de Gericultura recibió 154 querellas de maltrato de ancianos, resolvió 139 y 15 quedaron pendientes; en el año de 1979-80 se recibieron 205 querellas, se resolvieron 180 y 25 quedaron pendientes; y, durante el presente año fiscal, de octubre de 1980 hasta marzo de 1981, se habían recibido 165 querellas, de las cuales 139 han sido resueltas y quedan 26 pendientes. El *Ombudsman* de la Comisión de Gericultura acude a la institución para ancianos querellada, habla con los participantes y el personal de ésta, y procura, si fuere necesario, la solución voluntaria de la querella.

Advertió la Directora Ejecutiva de la Comisión de Gericultura que su oficina no ha sido autorizada en la Ley que la establece con la facultad cuasi-judicial de resolver querellas o para acudir a los tribunales en defensa de los derechos de los ancianos en los programas que distribuye fondos a las entidades públicas o privadas de servicios a los ancianos. Tampoco se ha autorizado al Departamento de Servicios Sociales a resolver cuasi-judicialmente o para instar acciones en los tribunales en relación con el maltrato de ancianos, salvo la facultad que tiene en el procedimiento de licenciamiento y supervisión de los establecimientos para ancianos o cuando tales establecimientos operen sin la licencia que requiere la Ley 94 de 1977 (8 L.P.R.A., secs. 357(d), 359, 360, 361, 362 y 364).

No empee los servicios legales que prestan la Corporación de Servicios Legales de Puerto Rico, el Colegio de Abogados, la ayuda al respecto de los estudiantes y

---

33. Este *Ombudsman* de la Comisión de Gericultura es un servicio distinto a los que provee el Procurador del Ciudadano u *Ombudsman* de Puerto Rico que solo atiende querellas que surjan de los actos administrativos de las agencias gubernamentales de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico y que este último no está facultado para investigar querellas que se relacionen con los municipios y con las personas o entidades en el sector privado de nuestra comunidad.

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

escuelas de derecho o los abogados, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico debe autorizar mediante legislación al Departamento de Servicios Sociales y la Comisión de Gericultura para que pueda establecer procedimientos cuasijudiciales a nivel administrativo de la agencia o instar acciones en los tribunales respecto a la defensa de los derechos de los ancianos en los programas y servicios de los establecimientos públicos y privados que reciban fondos insulares o federales de la Comisión de Gericultura o en relación con los establecimientos para ancianos que están sujetos a la reglamentación, supervisión y licenciamiento del Departamento de Servicios Sociales, y para que entienda el Departamento de Servicios Sociales en los casos de abuso o negligencia de ancianos por cualquier persona, cfr., la Ley núm. 191 de 23 de junio de 1974 según enmendada, que se refería al abuso o negligencia de menores de 18 años de edad (3 L.P.R.A., secs. 211m-211s).<sup>34</sup> Igualmente debe tener autoridad el Departamento de Servicios Sociales, de forma análoga como se concede en el caso de menores (3 L.P.R.A., sec. 211L-1), para poder incoar acciones en los tribunales en subrogación de los ancianos a fin de recuperar de la persona o las personas obligadas jurídicamente a alimentarlos las cantidades que el Departamento anticipe o conceda al anciano, véase el Proyecto del Senado 13 de 28 de enero de 1981 que presentó el Hon. Senador Edwin Ramos Yordán a fin de establecer la Administración de Derechos, Servicios y Programas para Personas de Edad Avanzada, Sección 9, pág. 13, *idem* a la sección correspondiente del P. del S. 1263 de 13 de marzo de 1980 que el senador referido presentó en el cuatrienio anterior. Las facultades cuasijudiciales a nivel administrativo en el Departamento y las de poder iniciar acciones en los tribunales fortalecen los esfuerzos persuasivos tendentes al cumplimiento voluntario por las entidades o personas que deban atender a los ancianos.

Actualmente hay en toda la Isla 116 centros de cuidado diurnos para ancianos, de los cuales 63 reciben fondos de la Comisión de Gericultura a través de los Comités Gerícolas Regionales; 14 centros de cuidado son atendidos directamente por el Departamento de Servicios Sociales, 39 se mantienen con los fondos federales que se reciben para servicios comunales. Todos los municipios de la Isla cuentan con centros de cuidado diurno con excepción del municipio de Florida hacia cuyo establecimiento se trabaja en el presente.

Señaló la Directora Ejecutiva de la Comisión de Gericultura que respecto a los problemas que representan para la Isla los recortes presupuestarios de fondos federales, los únicos centros de cuidado diurno que se podrían afectar inmediatamente son los 39 centros que operan con los fondos destinados a servicios comunales, ya que éstos no reciben otros fondos insulares o federales ni de la Comisión de Gericultura ni del Departamento de Servicios Sociales, por lo cual amerita allegar fondos alternos que permitan a los centros de cuidado diurno de servicios comunales continuar operando en Puerto Rico. Como dato comparativo que sirve para apreciar la magnitud del problema de falta de fondos que se anticipa y lo que significaría

---

34. Derogada por la Ley núm. 75 de 28 de mayo de 1980, conocida ahora como *Ley de Protección a Menores*, Arts. 1-39, donde se entiende de forma más elaborada normativamente respecto a los casos de maltrato o negligencia de menores por el Departamento de Servicios Sociales.

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

cerrar 39 centros de cuidado diurno de ancianos en la Isla, adviértase que el *costo promedio de cada uno* de los 14 centros de cuidado que opera directamente el Departamento de Servicios Sociales es de \$109,987.00 anuales y se sirve en éstos un promedio anual de 1,112 ancianos de 60 años de edad en adelante (véase la pág. 32 de este Informe).

Advirtió que los centros de cuidado diurno en Puerto Rico satisfacen una diversidad de importantes necesidades de los ancianos: a los centros de cuidado acuden durante el día, comparten con otras personas, tienen programas recreativos y de artes manuales, de nutrición, de lavandería, higiene, servicios médicos, y algunos de los ancianos reciben servicios de terapia física en éstos. Los servicios en los centros de cuidado se ofrecen diariamente a los ancianos al cabo de los cuales se incorporan nuevamente con los familiares. Los centros de cuidado diurno tienen el propósito de propiciar la permanencia de los ancianos en el núcleo familiar de manera contigua o próxima a la provisión de servicios necesarios a la sobrevivencia de éstos mientras comparten con otras personas y se mantienen activos en tareas o programas de utilidad individual y social.

En el área de servicios de nutrición, entre octubre de 1980 y marzo de 1981, se han servido comidas a los ancianos con gastos montantes a \$1,732,316.00. La Comisión de Gericultura a través de los Comités Gerícolas Regionales otorga fondos para la transportación de ancianos a fin de que éstos puedan recibir los servicios especiales de oftalmología, dentista, servicios médicos especializados, servicios en el hogar incluso para la limpieza del hogar del anciano; entre octubre y diciembre de 1981, a base de los fondos del *Older Americans Act*, se beneficiaron 5,364 personas ancianas de los programas de transportación, lo que representó un servicio de \$165,388.00 en transportación a base de esa Ley federal solamente. La Comisión de Gericultura aporta fondos a unos 38 establecimientos u hogares que se dedican al cuidado de ancianos durante las 24 horas del día; algunos de estos hogares de ancianos son auspiciados por entidades religiosas, otros por organizaciones sin fines pecuniarios, y otros por los municipios.

A los fines de ofrecer oportunidades a los ancianos de 60 años de edad en adelante a expresarse en torno a sus necesidades en las distintas áreas en Puerto Rico, rurales y urbanas, la Comisión de Gericultura, a través de los Comités Gerícolas Regionales, auspicia foros y conferencias. En mayo de 1979 celebró 435 foros donde 10,735 personas tuvieron la oportunidad de expresar las necesidades que tenían como ancianos. Estos foros comunitarios se celebraron en todos los pueblos de la Isla. En septiembre de 1980 se realizaron 315 foros en los cuales participaron 6,700 personas ancianas mayores de 60 años y otras personas de la comunidad. Luego de celebrados estos foros la Comisión de Gericultura recopila la información y las expresiones de necesidades de los ancianos, se analiza ésta y se publica al análisis en los Comités Gerícolas Regionales para que sea difundido por éstos. Cada uno de los 10 Comités Gerícolas Regionales celebró conferencias con los proveedores de servicios a los ancianos a fin de presentarles las necesidades de éstos y apreciar las reacciones y comentarios de tales proveedores. Se recogen las impresiones de los proveedores de servicios. Con toda esta información la Comisión de Gericultura analiza nuevamente las necesidades de los ancianos y produce un documento de trabajo que orientó la Conferencia Estatal sobre Envejecimiento, celebrada recién

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

temente, y que se basó en los siguientes asuntos: *seguridad económica incluso empleo y retiro; salud física, mental y emocional, bienestar social* con subtemas sobre transportación, educación, criminalidad; el *envejeciente o anciano como recurso nacional, la integración de las generaciones, y la investigación biomédica del proceso de envejecimiento*. El producto de la información y el análisis de las necesidades de los ancianos en Puerto Rico es lo que habrá de guiar los planteamientos de la Comisión de Gericultura en la Conferencia Nacional sobre Envejecimiento de Casa Blanca, a celebrarse en diciembre de este año en los Estados Unidos, y la cual sólo habrá de celebrarse cada 10 años, en que se expresan las necesidades inmediatas de los ancianos, las prioridades de servicios y programas que se deben establecer en cada estado incluso Puerto Rico, y las enmiendas a las leyes federales que se estimen necesarias incluso de la política pública respecto a los ancianos en los Estados Unidos; interesa particularmente a la Comisión de Gericultura que se consideren en los Estados Unidos las necesidades diferenciales de la Isla en torno a la provisión de determinados servicios y las prioridades de atención de éstos a los ancianos.

### *Reglamentación, supervisión y licenciamiento de los establecimientos para ancianos en Puerto Rico.*

A tenor de la Ley núm. 94 de 22 de junio de 1977 (8 L.P.R.A., secs. 351-365) se faculta exclusivamente al Departamento de Servicios Sociales a reglamentar, supervisar y licenciar cualesquiera establecimientos para ancianos en Puerto Rico. Por *establecimiento* para ancianos se incluye toda *institución, centro de cuidado diurno, hogar sustituto y hogar de cuidado diurno*, lo cual, a su vez, se subdefine en los siguientes:<sup>35</sup>

(1) *institución*: cualquier asilo, instituto, residencial, albergue, anexo, centro, hogar, casa, misión o refugio, que se dedique al *cuidado de 7 ancianos o más, durante las 24 horas del día con fines pecuniarios o sin ellos*.

(2) *hogar sustituto*: *hogar de familia* que mediante *paga* se dedique al *cuidado de no más de 6 ancianos*, provenientes de otros hogares o familias, *durante las 24 horas del día*, con fines pecuniarios o sin ellos.

(3) *centro de cuidado diurno*: cualquier establecimiento que se dedique al *cuidado de adultos —ancianos—<sup>36</sup>* para la prestación de servicios, durante *parte de las 24 horas del día*, con fines pecuniarios o sin ellos.

(4) *hogar de cuidado diurno*: *hogar de familia* que mediante *paga* se dedique al *cuidado diurno* y en *forma regular* de un *máximo de 6 adultos* —véase nota al calce anterior— *no relacionados con nexos de consanguinidad con la familia que le cuida* regularmente.

---

35. *Anciano* se define en la Ley 94 de 1977 a quien tenga *60 años o más* de edad.

36. Esta referencia a *adultos* en los centros y hogares de cuidado diurno, a diferencia de ancianos según se define en la Ley 94 de 1977, permite, al menos en el sentido de no excluir, la participación de otras personas necesitadas de tales centros de cuidado aunque no se puedan calificar de ancianos, por ejemplo, ciegos o personas con algún impedimento o incapacidad física.

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

Puede advertirse que la Ley 94 de 1977 incluye abarcadoramente dentro de su normatividad a cualesquiera establecimientos para ancianos con la excepción de los ancianos que puedan estar en los hogares propios o de familiares suyos o cuando la actividad de cuidado diurno en el hogar de una familia particular a la familia del anciano no se realice de forma regular o se realice sin paga.

Queda prohibido en la Ley 94 de 1977 operar cualquier establecimiento para ancianos sin la licencia correspondiente, la que se expide por el término de 2 años.

En la Ley 94 de 1977 se detallan minuciosa y extensamente los procedimientos de supervisión y licenciamiento; los requisitos que estos establecimientos para ancianos tienen que satisfacer para poder ser licenciados, a saber: recursos económicos para sostener el servicio adecuadamente; cantidad, educación formal y calificaciones del personal; facilidades físicas, de equipo y materiales, condiciones sanitarias del local y vecindad, espacio, luz, ventilación, medidas de seguridad contra incendios y otras medidas de protección para la salud y bienestar de los ancianos; servicios médicos disponibles, enfermeras y otros especialistas según fueren necesarios; alimentación, ropa, servicio social, recreación, principios morales y otros servicios esenciales para los ancianos; seguridad y accesibilidad de los medios de transportación; requisitos de salud para la aceptación de los ancianos al establecimiento; preparación de informes, expedientes de los ancianos y los empleados, libros de contabilidad y cualesquiera otros necesarios para el buen funcionamiento del servicio; y, edad de los ancianos que pueden ser admitidos a los distintos establecimientos, máxime cuando se especifica que las instituciones y hogares sustitutos se refieren al cuidado durante las 24 horas del día de ancianos, estos es, de 60 años o más de edad.

Mediante las facultades de reglamentación que se conceden al Departamento de Servicios Sociales a base de la Ley 94 de 1977, se ha reglamentado más en detalle y concretamente todo lo concerniente a los siguientes establecimientos para ancianos: (i) *Reglamento Número 1, para el licenciamiento y supervisión de instituciones para ancianos en Puerto Rico, Número 2478 del 15 de febrero de 1979*; (ii) *Reglamento Número 2, para el licenciamiento y supervisión de Centros de Cuidado Diurno para Ancianos, Número 2690 de 14 de agosto de 1980*; y, (iii) *Reglamento 3, para el licenciamiento y supervisión de hogares sustitutos para ancianos en Puerto Rico, Número 2689 de 14 de agosto de 1980*. El Departamento de Servicios Sociales se propone reglamentar también los campamentos de ancianos a base de la Ley 94 de 1977.

De acuerdo con la información que suministró la Secretaria Auxiliar de Servicios a la Familia del Departamento de Servicios Sociales a esta Comisión de Derecho Civiles, se inició la supervisión de los establecimientos para ancianos con la preparación de un registro de establecimientos para ancianos existentes; a 20 de marzo de 1981 el Departamento de Servicios Sociales ha podido registrar en las 10 áreas en que divide a la Isla para la prestación de servicios, el total de 392 establecimientos para ancianos: de los cuales 189 corresponden a hogares sustitutos, 113 (*sic*, 110 de acuerdo con la Directora Ejecutiva de la Comisión de Gericultura) centros de cuidado diurno, y 90 instituciones que cuidan a los ancianos durante las 24 horas del día. En la página 43 de este Informe se incluye el desglose de los establecimientos para ancianos en las 10 regiones del Departamento de Servicios Sociales.

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

En la ponencia del Lcdo. Norberto Montes Figueroa, Director Auxiliar del Centro de Derechos de Envejecientes de la Corporación de Servicios Legales de Puerto Rico, ante la Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico el 24 de marzo de 1981, se advirtió la necesidad de que el Departamento de Servicios Sociales prepare y mantenga un registro adecuado y completo de los establecimientos para ancianos en Puerto Rico; tal registro lo considera imprescindible no sólo para encaminar el procedimiento de supervisión y de licenciamiento de éstos por el Departamento de Servicios Sociales, sino para mantener una constancia actualizada de los tipos de establecimientos para ancianos que se han ido organizando en la Isla y de las facilidades y servicios que prestan a los ancianos.

El procedimiento de licenciamiento de los establecimientos para ancianos que corresponde realizar al Departamento de Servicios Sociales a base de la Ley 94 de 1977, luego de realizados los trabajos iniciales de organización y de preparación, adopción y promulgación de los reglamentos que rigen tales establecimientos para ancianos, apenas tiene un año de iniciado, según expresó la Secretaria Auxiliar de Servicios a la Familia del Departamento de Servicios Sociales. De los 392 establecimientos para ancianos —hogares sustitutos, centros de cuidado diurno e instituciones— que tienen registrados oficialmente el Departamento de Servicios Sociales, a la fecha de 20 de marzo de 1981, sólo se habían licenciado o autorizados a operar provisionalmente, 12 de éstos, 10 de los cuales con licencia; 8 de estos establecimientos para ancianos son entidades privadas y 4 públicas. (Véase a las páginas 44 y 45 de este Informe el detalle de nombre, dirección, número de ancianos participantes y región de las instituciones con licencia o autorización provisional).

Cabe advertir que en la Ley 94 de 1977 no se asignaron fondos para atender la encomienda que le dio la Asamblea Legislativa de Puerto Rico al Departamento de Servicios Sociales para licenciar y supervisar a los establecimientos para ancianos; entendemos que en las asignaciones presupuestarias del Departamento de Servicios Sociales la Asamblea Legislativa de Puerto Rico debe proveer los recursos necesarios al respecto, pues de lo contrario anticipamos que sería muy difícil y lento el proceso de licenciamiento de los 392 establecimientos para ancianos que se tienen registrados por el Departamento de Servicios Sociales y la tarea de identificar y registrar los que han surgido o puedan establecerse fuera del conocimiento y supervisión gubernamentales.

En opinión del Lcdo. Norberto Montes Figueroa, Director Auxiliar del Centro de Derechos de Envejecientes de la Corporación de Servicios Legales de Puerto Rico, existen muchas instituciones y hogares sustitutos para ancianos que operan al margen de la Ley 94 de 1977 y acusan de severas deficiencias, tales como: no prestan servicios de calidad, las facilidades físicas son inadecuadas incluso con problemas de hacinamiento, pobre atención de las necesidades nutricionales y dietéticas de los ancianos, utilización de los recursos o finanzas de los ancianos participantes sin autorización o falta de rendición de cuentas del uso de tales recursos, carencia de servicio o atención médica, acceso deficiente a los servicios médicos de diagnóstico y tratamiento, falta de transportación en la institución y de coordinación con los recursos existentes en la comunidad, y poca o ninguna actividad social y recreacional en los establecimientos para ancianos.

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

Recomendamos que en el Departamento de Servicios Sociales se asignen los fondos presupuestarios y se establezca una mayor prioridad respecto al proceso de supervisión y de licenciamiento de los establecimientos para ancianos en Puerto Rico. Creemos que un proceso de inspección continua de los establecimientos para ancianos por parte del Departamento de Servicios Sociales, integrados como lo concibe esta agencia gubernamental dentro de los servicios a la familia, podría propiciar los objetivos públicos, al menos hasta el presente, de coadyuvar a que las entidades públicas y privadas que provean servicios a los ancianos los realicen de manera satisfactoria. Hemos examinado detenidamente el Proyecto del Senado 13 de 28 de enero de 1981, y aun cuando en varios aspectos representaría una mejor normatividad respecto a los ancianos, por ejemplo, al detallar una carta de derechos a las personas de edad avanzada, la alternativa de establecer otra estructura gubernamental, una Administración de Derechos, Servicios y Programas para Personas de Edad Avanzada en Puerto Rico, no aseguraría por sí misma el bienestar de los ancianos en nuestro país. No puede soslayarse el hecho de que gran parte de los servicios que se proveen a los ancianos en Puerto Rico depende de fondos federales con cierta inestabilidad programática y presupuestaria. Al menos en la situación presente de nuestro país, el Departamento de Servicios Sociales podría realizar mayores esfuerzos en lograr los objetivos públicos de integrar a los ancianos en el núcleo familiar y en la comunidad en general.

### REGISTRO DE ESTABLECIMIENTOS PARA EL CUIDADO DE ANCIANOS POR REGIONES A MARZO 20, 1981

Región	Hogar Sustituto	Centros de Cuidado Diurno	Instituciones	Totales Por Regiones
Aguadilla	6	11	1	18
Arecibo	7	12	4	23
Bayamón	32	11	7	50
Caguas	18	8	7	33
Carolina	33	7	17	57
Guayama	9	9	2	20
Humacao	11	8	5	24
Mayagüez	16	13	3	32
Ponce	17	15	2	34
San Juan	40	19	42	101
Gran Total	189	113	90	392

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS SOCIALES**  
 Secretaría Auxiliar de Servicios a la Familia  
 Programa de Servicios a Adultos  
 Unidad de Licenciamiento de Establecimientos para Ancianos

**REGISTRO DE ESTABLECIMIENTOS PARA EL CUIDADO DE ANCIANOS LICENCIADOS  
 O CON AUTORIZACIÓN PROVISIONAL AL MES DE MARZO 20, DE 1981**

Región	Nombre y Tipo de Establecimiento	Dirección	Entidad	Capacidad	Número de Licencia
San Juan	Institución Hogar Carmelitano	Calle Julián Bengoechea Final, Urb. San Martín Río Piedras, Puerto Rico	Privada	155	1
Ponce	Institución Hermanitas de los Ancianos Desamparados Residencia Santa Marta	Cerro Betania, Bo. Sabanetas Ponce, Puerto Rico	Privada	231	2
Mayagüez	Institución Hogar de Ancianos San José	Ave. Santa Teresa Jornet Hormigueros, Puerto Rico	Privada	125	3
San Juan	Institución Hogar Santa Teresa Jornet	Carretera 176, Km. 3, Hm. 8 Cupey Alto, Río Piedras Puerto Rico	Privada	225	4
San Juan	Institución Hogar Nuestra Señora de la Providencia	Ave. Ponce de León, Pda. 15 Puerta de Tierra, San Juan	Privada	175	5
Mayagüez	Asilo Municipal de Mayagüez	Calle Post 162 Sur, Mayagüez Puerto Rico	Pública	98	6

**CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO**

Bayamón	Sociedad San Vicente de Paúl	Bo. Almirante Sur, Vega Baja Puerto Rico	Privada religiosa	46	7
Guayama	Hogar de Ancianos de Cayey	Calle Heracio Mendoza Esquina Lucía Vázquez Cayey, Puerto Rico	Pública	35	8
Ponce	Asociación Benéfica de Ponce	Ave. Hostos # 170 Playa Ponce, Puerto Rico	Pública	44	9
Aguadilla	Hogar de Ancianos Isabela	Bo. Arenales Sector Mora Guerrero Isabela, Puerto Rico	Pública	32	10
Caguas	Institución Hillside Home	Bo. Sonadora, Sector Jagueyes Carr. 795, Aguas Buenas Puerto Rico	Privada	15	Autorización Provisional
Carolina	Institución Hospedaje de Ancianos	Calle 3 D #9, Colinas del Yunque, Palmer, Río Grande	Privada	7	Autorización Provisional

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

### III. Observaciones y Recomendaciones Finales:

Tradicionalmente, la atención de los ancianos en Puerto Rico recaía, y todavía recae en gran medida, en la familia próxima de aquellos: hija o hijo, nieto o nieta, hermana o hermano, o, en organismos privados, generalmente religiosos. La institución jurídico-social del matrimonio y la familia, y los Artículos 142-151 del Código Civil de Puerto Rico (31 L.P.R.A., secciones 561-570) fijan tal obligación jurídica y moral en las disposiciones relativas a la obligación recíproca a darse alimentos entre parientes, entendiéndose por tales todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica, según la posición social de la familia así como también la educación e instrucción del alimentista cuando es menor de edad. Por su parte, los organismos privados realizaban y realizan la tarea de atender a ancianos como arraigado deber cristiano o cívico en nuestra comunidad.

El Estado, en menor o mayor medida, y en función de una concepción benefactora o de *parens patriae*, hubo de asumir también el deber de procurar la asistencia de personas necesitadas entre ellas los ancianos. Las inquietudes de la Asociación Insular de Mujeres Votantes capitaneadas por doña Isabel Andreu de Aguilar, dieron lugar en 1931 al establecimiento del Comité de Bienestar Social de la Asociación de Mujeres Votantes y al comienzo en 1932 los homenajes anuales a la vejez. Mediante la Ley Número 205 de 15 de mayo de 1938 se estableció la Comisión de Asistencia a la Vejez tendente a promover el bienestar de las personas de edad avanzada en Puerto Rico. Esta Comisión de Asistencia a la Vejez se convirtió en la agencia gubernamental encargada de administrar o supervisar el plan de Asistencia a la Vejez, cuya oficina se incorporó al Departamento Insular de Salud como Negociado de Asistencia a la Vejez. Con la aprobación de legislación impositiva o contributiva se nutrió el Fondo de Pensiones y se pudo establecer una pensión de ancianidad para las personas necesitadas que hubieran cumplido 65 años de edad. A tenor de la Ley Número 95 de 12 de mayo de 1943 se dio paso a la creación de la División de Bienestar Público en el Departamento de Salud, desde 1968 transferida al Departamento de Servicios Sociales, cuya encomienda ha sido proveer asistencia económica: ayuda monetaria, atención médica, servicios sociales y otros beneficios a personas necesitadas entre ellos a ancianos.

El establecimiento de la Comisión Puertorriqueña de Gericultura en 1962 y del Departamento de Servicios Sociales en 1968, al cual se adscribió esa Comisión, con adicionales asignaciones de fondos, mayormente federales, pudo ampliar la asistencia económica y los servicios a los ancianos, entre ellos, de cupones de alimentos, ama de llaves, tratamiento médico, rehabilitación, centros u hogares de cuidado diurno, hogares sustitutos o instituciones residenciales para ancianos, y de orientación, referimiento, asesoramiento y protección. Sin embargo, si consideramos que la población de personas de 60 años de edad o más en Puerto Rico era de 375,800 en 1978 y se estima que a comienzos de la década del 1980 ésta rebasa la cifra de 500,000 personas, en comparación con los recursos disponibles y los que se puedan dedicar en el futuro inmediato, incluso federales, la atención o supervisión gubernamental de las personas ancianas en Puerto Rico apenas llega a las personas que pueden calificarse de privación económica y aun a éstos no abarca a todos los que necesitan estos servicios.

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

De acuerdo con el Censo de 1970 y otros estudios que se han realizado en Puerto Rico respecto a las personas de 65 años de edad o más se dan las siguientes características de este grupo en Puerto Rico:<sup>37</sup> (1) el porcentaje mayor, aproximadamente un 95%, vive en la comunidad, solos o con familiares y amigos, y sólo un 5% vive en instituciones; (2) hay más mujeres que hombres, por lo tanto más viudas que viudos; (3) las mujeres solteras o viudas parecen preferir vivir solas; los hombres en iguales condiciones tienden a vivir con familiares o amigos; (4) el 60% vive en la zona urbana, sigue la misma proporción de la población total; en la zona urbana, los ancianos están más congregados en la zona central del pueblo, (5) el área metropolitana de San Juan tiene una gran proporción de ancianos que viven solos; (6) el porcentaje de ancianos en los municipios varía de un 4% en Carolina a 12% en Cabo Rojo; (7) el 72% vive en condiciones económicas bajo el nivel de pobreza; el ingreso promedio per cápita para 1970 era de \$887 para los hombres y \$504 para las mujeres; (8) constituyen un porcentaje muy bajo (4 a 5%) de la fuerza trabajadora; (9) el nivel de escolaridad es muy bajo, el promedio de 3.7 grados; el 53% de las mujeres sabe leer y escribir, y un 61% en los varones; (10) de 25 a 30% viven en residencias deterioradas; (11) presentan una alta tasa de morbilidad y mortalidad; y, (12) realizan más visitas al médico y tienen periodos de hospitalización más largos que el resto de la población.

En el estudio referido de la doctora Kaye, se indica que para el año de 1975 el 6.9% de nuestra población tenía 65 años o más, y aproximadamente la mitad de este grupo era mayor de 72 años; se considera que para el 1980 el 7.3% de la población es de 65 años o más. El doctor José L. Vázquez Calzada, Coordinador del Programa Graduado de Demografía, Recinto de Ciencias Médicas, Universidad de Puerto Rico, en su estudio sobre el "Impacto Poblacional de las Personas de Mayor Edad en Puerto Rico",<sup>38</sup> consigna que la expectativa de vida para la población de 65 años o más ha aumentado significativamente durante el presente siglo; una mujer de 65 años en 1975 tenía la posibilidad de vivir 18.5 años adicionales mientras un varón de esa misma edad sólo tenía 15.5 años adicionales de vida; y, de no ocurrir cambios radicales imprevistos en las tendencias de natalidad y en las de mortalidad, la población en las edades más avanzadas continuará aumentando y para fines de siglo habrá alrededor de un tercio de millón de personas de 65 años o más, el porcentaje de personas de estas edades aumentará de 7% en 1975 a casi 9% para fines de siglo.

- 
37. Datos detallados en el estudio de la Dra. Carmen J. Kaye, Directora del Programa de Geriátrica de la Secretaría Auxiliar del Departamento de Salud, "La Prestación de Servicios Humanos a la Persona de Mayor Edad en Puerto Rico", págs. 63-80, particularmente a la pág. 66, que forma parte de los magníficos trabajos que se recogen en *La Problemática de los Envejecientes en Puerto Rico* (Centro de Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1978), Prof. Rafael Corrada Guerrero, Director, 132 págs.
38. En *Problemática de los Envejecientes en Puerto Rico*, ya citado, págs. 57-62, particularmente a la pág. 61.

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

No hay duda alguna que la atención de las necesidades y provisión de los servicios a los ancianos en Puerto Rico, tanto al presente como en el porvenir, está ligado al grado de desarrollo socioeconómico que pueda alcanzar o mantener nuestro país.

Por otra parte, ha señalado la doctora Kaye en su estudio referido, que la mayoría, de un 70 a 75% de las personas de 65 años o más, están capacitadas intelectual y socialmente y productivas si se les brinda la oportunidad; además, la mayor parte de las incapacidades o limitaciones no son causadas por el proceso de envejecimiento en sí, más bien por otros factores que pueden ser controlados y relacionados sólo en parte con la edad, tales como: enfermedades, aislamiento social, nutrición deficiente, educación limitada, pobreza.

Ante la situación descrita y paralelamente a la responsabilidad del Estado como proveedor de servicios y beneficios directos a las personas necesitadas incluso ancianas, la política y los esfuerzos gubernativos debe encaminarse a propiciar la reafirmación de las posibilidades productivas de las personas de 65 años o más en el trabajo remunerado o la utilidad social e individual incluso voluntaria de éstos, la revigorización de la obligación jurídico-moral de la familia y sus miembros, particularmente con los de edad avanzada, y la animación y ayuda de las entidades públicas y privadas que proveen beneficios y servicios tendentes a procurar el bienestar integral de los ancianos en nuestro país.

A tenor de las observaciones antecedentes y a fin de coadyuvar hacia la consecución del bienestar de los ancianos en Puerto Rico, se ofrecen a continuación las siguientes recomendaciones:

### *En el trabajo o empleo*

1- Debe enmendarse la Ley 100 de 30 de junio de 1959 (29 L.P.R.A., secciones 146-151) para aumentar de 65 a 70 años la edad máxima en que protege contra prácticas discriminatorias de empleo por motivo de edad a los solicitantes de empleo o en el empleo mismo, en la empresa privada, agencias del Gobierno de Puerto Rico que operen como negocios o empresas privadas y en organizaciones obreras o comités conjuntos obrero-patronales, en paridad normativa o no menor grado de protección jurídica a como se garantiza en la *Age Discrimination in Employment Act* de los Estados Unidos.

2- Debe igualmente enmendarse la Ley 417 de 14 de mayo de 1947 (29 L.P.R.A., secciones 564-574) que regula las agencias privadas de empleo en Puerto Rico en armonía con la Ley 100 de 1959 y con la propuesta enmienda a esta última, a fin de aumentar la edad máxima a 70 años en que protege contra prácticas discriminatorias.

3- Aunque por interpretación y recomendación del Honorable Secretario de Justicia de Puerto Rico, a tenor de la *Age Discrimination in Employment Act* de los Estados Unidos, se protege prácticamente el derecho de los funcionarios o empleados públicos a no tener que retirarse del empleo público hasta alcanzar la edad de 70 años, se debe enmendar la Ley 40 de 15 de junio de 1959 (3 L.P.R.A., secciones 823 y 825) para atemperarla textualmente a la realidad jurídica prevalente, con excepción de aquellas tareas como las de policía uniformado, bombero

## CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LOS ENVEJECIENTES EN PUERTO RICO

o guardias penales (3 L.P.R.A., secciones 767 y 824) y otras que de acuerdo con la Ley podrían justificar el retiro mandatorio a una edad menor a la de 70 años.

4- El derecho que se reconoce a toda persona para que no pueda ser retirado obligatoria o forzosamente del empleo público o privado hasta cumplir la edad máxima de 70 años, en modo alguno impide el retiro *voluntario* del empleado por razones de mérito o edad, o por combinación de edad y mérito, a una edad menor que la de 70 años, ni impide que se pueda ver forzado a no continuar el empleo o trabajo por razones de incapacidad física o mental, o por justa causa.

5- Las entidades públicas y privadas en Puerto Rico deben divulgar y fomentar la igualdad de oportunidades en el empleo o trabajo y contrarrestar cualesquiera prácticas discriminatorias en el empleo o trabajo en nuestro país por motivo de edad de acuerdo con la Ley, así como propiciar la actividad y participación voluntarias de las personas de mayor edad.

### *En los servicios a los ancianos*

6- No empee la existencia de servicios legales de la Corporación de Servicios Legales de Puerto Rico, el Colegio de Abogados en coordinación con los abogados en la práctica privada de su profesión, y la ayuda que también puedan prestar las escuelas y estudiantes de derecho del país, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico debe autorizar expresamente al Departamento de Servicios Sociales y a la Comisión de Gericultura para que pueda establecer procedimientos cuasijudiciales a nivel administrativo de la agencia o para instar acciones en los tribunales respecto a la defensa de los derechos de los ancianos en los programas y servicios de los establecimientos públicos y privados que reciban fondos insulares o federales de la Comisión de Gericultura y en relación con los establecimientos para ancianos que están sujetos a la reglamentación, supervisión y licenciamiento del Departamento de Servicios Sociales de acuerdo con la Ley 94 de 22 de junio de 1977 (8 L.P.R.A., secciones 351-365) y para que el Departamento de Servicios Sociales entienda en los casos de abuso o negligencia de ancianos por cualquier persona de manera similar a la facultad que tiene respecto al abuso o negligencia de menores de 18 años de edad. Igualmente, debe tener autoridad el Departamento de Servicios Sociales, de forma análoga como se concede en el caso de menores, para poder incoar acciones en los tribunales en subrogación de los ancianos a fin de recuperar en los casos apropiados de la persona o personas obligadas jurídicamente a alimentarlos las cantidades que el Departamento de Servicios Sociales participe o conceda al anciano.

### *Respecto al licenciamiento y supervisión de establecimientos para ancianos*

7- Recomendamos a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico que asigne al Departamento de Servicios Sociales los fondos presupuestarios y se establezca por la agencia referida una mayor prioridad tendente a acelerar el proceso de licenciamiento y supervisión de los establecimientos para ancianos a tenor de la encomienda que se dio legislativamente a ese Departamento en la Ley 94 de 22 de junio de 1977.

8- Considerando que gran parte de los servicios y beneficios que se proveen a los ancianos en Puerto Rico depende de fondos federales con cierta inestabilidad

## COMISION DE DERECHOS CIVILES

programática y presupuestaria, se debe posibilitar el que el Departamento de Servicios Sociales realice mayores esfuerzos en las encomiendas que ha recibido legislativamente, antes de establecer otra estructura gubernamental que se dedique particularmente a entender en los asuntos de los ancianos en nuestro país.

### *Continuación de programas y servicios a los ancianos:*

9- De acuerdo con los propuestos recortes presupuestarios de fondos federales en determinados programas y servicios que benefician a los ancianos en Puerto Rico se anticipa por el Departamento de Servicios Sociales que algunos de éstos se verán seriamente limitados e inclusive podrían descontinuarse por ejemplo 39 centros de cuidado diurno que funcionan con fondos federales para servicios comunales, si no se asignan fondos vernáculos para poder continuar con servicios ya establecidos a los ancianos. Recomendamos a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico que evalúe los servicios y programas para ancianos que se podrían ver descontinuados por los recortes presupuestarios federales y determine los recursos estatales que deben ser asignados para poder continuar los servicios de cuidado, protección, atención médica y nutrición, incluso recreación y rehabilitación que, hasta el presente, se han sufragado con fondos federales.







