



Consideraciones sobre la renovación de la libreta de conducir a la luz del envejecimiento de la población y la agenda en materia de políticas públicas

Consideraciones sobre la renovación de la libreta de conducir a la luz del envejecimiento de la población y la agenda en materia de políticas públicas.

1. Exigencias para la renovación de la libreta de conducir.

La ley 18191¹, de tránsito y seguridad vial fue aprobada en 2007. Sus disposiciones son de orden público. Se aplica en todas las vías públicas del país. Se basa en el principio de la libertad de tránsito y las excepciones sólo pueden fijarse por motivos de interés general. Está integrada con principios: seguridad vial, responsabilidad por la seguridad vial y cooperación.

Las normas de tránsito de cada departamento no pueden ser incompatibles con las previsiones de la presente ley. Las reglas generales de circulación que comprende la normativa, regulan entre otras cuestiones la habilitación de los conductores y la emisión de libretas de conducir. El sistema del permiso único nacional de conducir fue creado con fines de información, análisis y evaluación y está coordinado por el Congreso de Intendentes y la Unidad nacional de Seguridad Vial. Las intendencias están encargadas de su gestión, otorgamiento, registro, contralor y aplicación de sanciones.

Los artículos 24 y siguientes regulan las disposiciones referidas a los conductores. El artículo 26 refiere a las habilitaciones para conducir las que se distribuyen por categorías del vehículo. Se establece que “el conductor debe ser titular de una licencia habilitante que le será expedida por la autoridad de tránsito competente de cada departamento”.

Su inciso 3) dispone los requisitos a aprobar por el conductor aspirante a obtener su habilitación:

- a. examen médico sobre condiciones sicofísicas.
- b. examen teórico de normas de tránsito
- c. un examen práctico de idoneidad para conducir.

Los exámenes y criterios de evaluación serán únicos en todo el país.

- i. Renovación de la licencia de conducir.

La renovación de la licencia según dispone la ley es de carácter periódico, y su objetivo radica en comprobar si el interesado aún reúne los requisitos necesarios para conducir el vehículo. (artículo 26 inciso 6). El objetivo marcado por la previsión legal justifica la realización de este examen sico físico.

¹ Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18191-2007>



La interrogante según se plantea en el presente análisis, radica en determinar si esta previsión debe comprender también la realización del examen práctico.

A los efectos del análisis debemos partir de la clara diferencia entre un examen sico físico y un examen práctico.

El conductor de más de 70 años como regla general, es una persona que condujo toda la vida. O por lo menos desde hace varios años. Lo que determina que tenga en su haber una larga experiencia en habilidades mínimas de conducción, más allá de los siniestros en el que pudo estar involucrado o pudo haber sido víctima.²

En relación a la exigencia misma, se constata que sería muy difícil determinar que la eventual falta de destreza del conductor en el examen práctico de renovación de la libreta, sea por inhabilidad y no tenga como posible o eventual determinante, entre otros, el estrés provocado por la instancia misma de un examen luego de más de 50 años de desarrollar la habilidad, esto es conducir.

Atento a que en forma conjunta debe presentarse un examen sico físico, se entiende que el objetivo del examen práctico radica en verificar que la persona ha incorporado lo teórico a lo práctico. Por ende, que conoce las reglas de tránsito y sabe aplicarlas. Ahora bien, en el caso de los mayores de 70 años sería inadecuado presumir que la persona ha olvidado las reglas de tránsito en tanto conduce, en términos generales, hace más de 50 años. A su vez se debe considerar que sabe aplicarlas porque está habilitado para renovar la libreta en ese momento.

La eventualidad que en el examen práctico por factores diversos pueda llegar a no tener la destreza que generalmente observa puede estar determinada por factores externos, entre ellos el sentimiento de inferioridad que le genera tener que demostrar en la práctica habilidades de conducir que viene demostrando durante años.

A lo cual se suman otras disposiciones como las que refieren a determinados requisitos para aquellas personas que con más de 75 años deseen realizar el examen con su vehículo propio, deban concurrir acompañados. Esto puede interpretarse, entre otras lecturas, como otra expresión de presunción de falta de habilidades y fragilidad de la persona sin fundamentos científicos.

Por último agregar las disposiciones que determinan que a partir de los 80 años el requisito de este examen práctico se repita anualmente. A la persona mayor de 80 años que demuestra tener condiciones sico físicas aptas debidamente certificadas, se le requerirá todos los años demostrar habilidades y destrezas que puede venir observando desde hace más de 60 años. En una

² En la franja de 20 a 24 años fallecen 14.4 % de personas a causa de siniestros de tránsito en la de más de 70 el porcentaje es de 9.8%. En relación a los lesionados según grupo etáreo de 70 o más el porcentaje es de 4 % mientras que entre 20 y 24 es de 17 %. Disponible en:

<https://www.gub.uy/unidad-nacional-seguridad-vial/datos-y-estadisticas/estadisticas>



instancia que potenciará tanto en la previa como en el momento en sí, un desgaste sico físico que se podrá traducir en estrés, angustia o depresión. Derivaciones que afectarían su intimidad, integridad, y salud física y mental en caso de producirse. Agregándose además en el caso de tener que ir acompañado hacer visible frente a su círculo íntimo o social la necesidad de recurrir a otra persona para algo en lo cual no lo requiere y se encuentra totalmente apto. En los hechos este requisito innecesario no se solicita a las personas para acudir a pagar un servicio público. Incluso no se exige para acudir a un hospital o centro de salud. Lo que puede generar una interpelación en función del principio de autonomía como corolario de la libertad.

Dejándose constancia que las anteriores consideraciones se realizan a modo de insumo para el análisis se concluye que:

- a. La previsión legal que dispone la obligación de renovar periódicamente la libreta de conducir se adecua al principio de razonabilidad y se enmarca dentro las normas que prevén el equilibrio de derechos y obligaciones, limitables por razones de interés general.
- b. El objetivo de la renovación radica en la comprobación de que el interesado reúne los requisitos necesarios para conducir un vehículo lo que también es de recibo y se adecua a los principios antes referidos.

El problema radica en determinar los elementos que se solicitarán para realizar la comprobación (examen sico físico y prueba práctica). En tal sentido el examen sico físico resulta claramente justificado y exigible.

Corresponde entonces determinar si dicha justificación también opera en relación a otro requisito que se solicita para realizar al referida comprobación. Esto es el examen práctico.

Sobre el punto se sugiere analizar con profundidad los insumos anteriormente expresados entre otros que seguramente puedan aportarse incluso en contraposición a los mismos. De forma de poder asegurar que el requisito del examen práctico, su repetición anual en caso de mayores de 80 así como el necesario acompañamiento del adulto para la realización de la prueba práctica en determinados casos, tenga base científica y se funde en forma complementaria al examen sico físico. Para no vulnerar derechos de la persona sin causa o razón de interés general que lo justifique. Todo esto en tanto, en caso de no existir fundamentos sólidos, podría generarle la vulneración de su derecho a la intimidad, privacidad, y a la salud sico física incluyendo el principio de autonomía, basada en una injustificada “presunción de inhabilidad” que recae sobre su persona al exigírsele una nueva prueba práctica.

En definitiva, se sugiere re evaluar las disposiciones a la luz de los conceptos vertidos a los efectos de encontrar la mejor solución basada en el justo y ponderado equilibrio de derechos. A tales efectos se recomienda tener en cuenta las consideraciones que se incluirán en la segunda parte de este informe.



II. Envejecimiento y derechos humanos. Su impacto en materia de políticas públicas.

Entre 2015 y 2020 el porcentaje de los habitantes del planeta mayor de 60 años se duplicará de 12% a 22% superándose en definitiva el número de personas mayores de 60 años al de menores de 5.³

Por su parte datos estadísticos señalan que la esperanza de vida es mayor a 60 años lo que implica en los hechos que las personas vivan más tiempo. Este hecho genera múltiples consecuencias y retos para garantizar el efectivo goce de los derechos humanos tanto en el plano individual como social. Y dentro de esto múltiples derivaciones en lo que refiere a los vínculos comunitarios, sanitarios y de libertades individuales en el marco del interés general.

Desde principios del siglo XX nuestro país comenzó un proceso de envejecimiento de la población en forma acorde a lo que sucede en el mundo. Uruguay se caracteriza por la longevidad de su población ocupando el primer lugar en Latinoamérica con Cuba. La esperanza de vida sigue en aumento y es una de las más altas de la región alcanzando los 77 años en el período 2010 a 2015.

De acuerdo al censo de 2011 el 14 % de la población tiene más de 64 años. El 87 % de los adultos mayores viven en zonas urbanas entendiéndose por tales poblaciones de más de 10000 habitantes, el 7 % en zonas rurales y el 6 % en intermedias. Los departamentos con mayor proporción de adultos mayores son Rocha, Flores, Florida, Lavalleja, Montevideo mientras los que tienen menor cantidad de población de esa franja etárea son Artigas, Maldonado, Salto, Rivera y Río Negro. Sin perjuicio de esto en tanto el censo es de 2011, la tendencia al envejecimiento de la población sigue en aumento y según datos más cercanos el 19.5 % de la población del país es mayor de 60 años. El grupo de 80 años y más es el que presenta un crecimiento más acelerado estimando un número aproximado de 137.996 personas de esta franja de las cuales 45296 son hombres y 92771 mujeres.⁴

En lo que respecta a las actividades desarrolladas por los mayores de 60 años, en nuestro país el 18 % trabaja, siendo 26 % hombres y 13 % mujeres. Esta continuidad refleja múltiples problemas económicos a enfrentar. Los que más continúan trabajando son las personas que pertenecen a los sectores socioeconómicos más bajos y el 21 % de las personas que continúan trabajando lo hacen a pesar de haberse jubilado.

³ Envejecimiento y salud. OMS. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/envejecimiento-y-salud#:~:text=Desde%20un%20punto%20de%20vista,y%20finalmente%20a%20la%20muerte>.

⁴ Atlas Socio Democrático de la desigualdad en Uruguay. Envejecimiento y personas mayores en Uruguay. 2016. Coordinado por Llado, M y Pérez, R. Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/34017/Atlas+Fasciculo+7/#:~:text=1%20aspectos%20socioeconomicos%20de%20la%20desigualdad%20social,y%20el%20envejecimiento%20poblacional,personas%20superan%20los%20100%20a%C3%B1os>.



i. El envejecimiento de la población es una realidad social.

El envejecimiento es una realidad social que en muchos casos no se ha logrado visibilizar desde una perspectiva de derechos humanos. En función de ello el gran desafío de las sociedades actuales radica en afrontar el fenómeno del envejecimiento desde una perspectiva integral y holística que se nutra de la perspectiva de los derechos humanos. Lo cual una vez asumido como sustancial, debe derivar en la elaboración o el ajuste de políticas públicas que promuevan el goce de los derechos humanos de la población mayor a 65 años.

Sobre el punto conviene precisar algunos aspectos.

Entiende la OMS en informe al cual nos remitimos, que no existe una persona mayor “típica”. Hay octogenarios que tienen facultades físicas y siquiátricas muy superiores a los de 20 años. Otros sufren notorio deterioro.

La figura de la persona mayor en años o “anciano/a” de enorme importancia en otras culturas originarias, ha dado lugar con el transcurso del tiempo aunque con algunas excepciones, a un proceso de estigmatización que en muchos casos ha llevado a la consideración de lo que en la actualidad se entiende por “edadismo” o “actitudes y acciones peyorativas que vienen a marginar y excluir a la persona mayor”.

Este fenómeno mundial recogido y visibilizado por la ONU y otros organismos de la comunidad internacional, ha determinado la necesidad de que se protejan estas franjas etáreas de las consecuencias que estas actitudes y acciones puedan determinar. De ahí el consenso internacional en la aprobación de tratados internacionales como la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores adoptada por nuestro país en 2016 por ley 19430. Esta convención en los hechos hace que se atienda al ser humano mayor de 60 años en su especificidad fortaleciendo sus particularidades como sujeto de derecho y promoviendo el goce de derechos y libertades en lo individual y social.

En función de lo expuesto y con el objetivo de erradicar acciones que vulneren el goce de los derechos, la respuesta debe ser integral a fin de atender las enormes diferencias en las necesidades de las personas de edad avanzada, muy diferentes a las de la niñez, adolescencia y juventud entre otras franjas etáreas. Y eso debe registrarse en medidas que aseguren la convivencia y la organización social entre ellos las libertades vinculadas a lo físico en este caso circulación vial.

En tal sentido conviene subrayar que resulta prioritario erradicar los estereotipos obsoletos y discriminatorios de la tercera edad. Por ejemplo dar por supuesto que las población mayor de 65 años es por defecto, frágil, dependiente y en definitiva, una carga para la sociedad. Y en ese marco basado en la erradicación de estereotipos o estigmatizaciones labrar políticas acordes con tendencias actuales y futuras en consideración de los cambios demográficos.

Múltiples factores influyen en el envejecimiento y la inactividad. Por su parte la reducción o eliminación de oportunidades las que pueden incluso observarse en prácticas cotidianas, no es positiva sino por el contrario, la acentúa.



ii. “Comprender el envejecimiento” como base de las políticas públicas.

Por ello partimos de la base de que es necesario “comprender” el envejecimiento. Esto supone asumir que “los cambios no son lineales ni uniformes y su vinculación con la edad de una persona en años es más bien relativa. Además de los cambios biológicos, al envejecimiento también se asocian otras consecuencias de tipo social o comunitario, como puede ser la jubilación, la muerte de amigos familiares, el traslado a viviendas más seguras para la movilidad entre otras”.

5

En este marco emergen entonces las obligaciones del Estado al momento de determinar normas de convivencia que den la base a sólidas políticas públicas. Debiendo el Estado a través de sus organismos procurar y reforzar la adaptación y crecimiento sico social y comunitario de los adultos mayores de 65 años. Las políticas públicas deben orientarse a la adaptación de toda la sociedad al paulatino envejecimiento enfocándolo de forma activa y adaptando la sociedad toda a dicho fenómeno social, esto es que las personas viven más.

Las bases ético jurídicas para asumir el problema existen. Así lo constatan las normas de fuente interna como internacional que aluden al tema en forma específica y han avanzado en su abordaje, partiendo de la propia Constitución de la República. Sin perjuicio de ello es necesario re pensar su aplicación práctica para tomar conciencia de una situación que sigue siendo tabú y marcadamente estigmatizada.

En función de lo expuesto se entiende que:

A la luz de los datos relativos al envejecimiento en Uruguay y lo específicamente referido a habilitaciones para conducir, sanciones por infracciones de tránsito así como estadísticas de accidentes de tránsito;

Se reafirma la necesidad de adecuar las políticas públicas que refieran al envejecimiento y habiliten a que las personas mayores de 65 años sean consideradas como regla sujetos de derecho en forma plena sin ninguna limitación basada en consideraciones estigmatizadas que no conciden con la realidad.

Se reafirma entonces la necesidad de erradicar los estereotipos y las políticas públicas discriminatorias referidas a la condición etárea con la misma firmeza que han de erradicarse en relación a los NNA y jóvenes. Teniendo presente el principio que denominaremos “*interés superior de la vejez*” en paralelismo aunque más ampliado, con el del “*interés superior del niño*”. Lo que supone que a la hora de tomar decisiones o pautar acciones, deba analizarse el interés superior de la persona mayor de 65 años para poder analizarlo con la integralidad que lo requiere al igual que ya se utiliza como práctica generalizada en sede administrativa,

⁵ Envejecimiento y salud. OMS. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/envejecimiento-y-salud#:~:text=Desde%20un%20punto%20de%20vista,y%20finalmente%20a%20la%20muerte>.



jurisdiccional y no jurisdiccional en la niñez. En clara armonía con la ponderación de derechos a nivel de la comunidad.

Recomendamos en función de lo expresado a los organismos involucrados a analizar la adopción de medidas que garanticen el goce de los derechos y las libertades de las personas mayores de 65 años apostando a fortalecer su rol activo en la sociedad en respeto a la autonomía inherente a su persona, dejando de lado las políticas que en definitiva redunden en una “presunta dependencia” que no tenga base científica rigurosa atento a la multiplicidad de tipologías de envejecimiento. Para generalizar con ello, el rol activo de las franjas etáreas mayores a los 65 años y en definitiva proteger el libre ejercicio de derechos y libertades en el marco del interés general como principios básicos del Estado de Derecho y la esencia de la democracia.

Consejo Directivo*

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

21 marzo de 2021.

**Aprobado en mayoría el 4 de mayo de 2021.*