

San José, sábado 05 de abril de 2025
OFICIO N° 03705-2025-DHR

Para: Sra. Cinthya Díaz Briceño
Comisión Especial de Reforma del Estado IV
Asamblea Legislativa
yahaira.orozco@asamblea.go.cr

De: **Juan Carlos Pereira Jiménez**
Defensor Adjunto de los Habitantes

JUAN CARLOS PEREIRA JIMENEZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por JUAN CARLOS PEREIRA JIMENEZ (FIRMA)
Fecha: 2025.04.22 09:21:26 -06'00'

Asunto: Criterio al Proyecto de Ley **"TRASLADO DEL CONSEJO NACIONAL DE LA PERSONA ADULTA MAYOR AL MINISTERIO DE SALUD"**. Expediente Legislativo N° 24585.

Estimada Señora.

Reciba un cordial saludo. En atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley "TRASLADO DEL CONSEJO NACIONAL DE LA PERSONA ADULTA MAYOR AL MINISTERIO DE SALUD", expediente legislativo N° 24585, y de acuerdo con el estudio realizado por la Dirección Igualdad y no Discriminación, se procede a presentar las siguientes observaciones:

Resumen Ejecutivo

El proyecto de Ley señala que el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), es el ente rector en materia de envejecimiento y vejez, promueve el mejoramiento en la calidad de vida de las personas adultas mayores mediante la formulación y ejecución de políticas públicas integrales que permitan crear condiciones y oportunidades para que las personas adultas mayores tengan una vida plena y digna.

Efectúa una reseña histórica del resguardo de los derechos de las personas mayores, iniciando en la década los ochenta cuando en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se creó un departamento de la tercera edad, el cual se encargó de idear la atención a la población de la tercera edad. Posteriormente en octubre de 1983, vía Decreto Ejecutivo No. 15076, se creó el Consejo Nacional de la Tercera Edad, el cual sería un "órgano asesor y de coordinación al ministro rector del Sector Salud, en lo atinente a la definición y ejecución de una política gubernamental integral sobre la Tercera Edad. En diciembre de 1988, vía Decreto Ejecutivo No. 18717-PLAN-S, el Consejo Nacional de la Tercera Edad dejó de ser el órgano asesor del Ministro Rector del Sector Salud y pasa a ser un

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

órgano asesor y de coordinación del Poder Ejecutivo, dotado de una Secretaría Técnica e integrado por representantes de distintas instituciones.

En la reseña se indica que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas proclamó el año 1999 como el Año Internacional de las Personas de Edad, coincidiendo con año en que se aprobó la ley 7935.

Con respecto al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en el informe "Análisis de los órganos desconcentrados de los ministerios bajo la figura de la organización pública" (año 2022), señaló que "en el caso particular de este órgano, no se observa una congruencia entre las competencias de la Presidencia y la materia del órgano desconcentrado. Lo aconsejable -de considerarse pertinente su desconcentración -es trasladarle a un ministerio afín a la materia objeto de su competencia".

En el proyecto de ley se indica que de conformidad con el artículo 4 inciso e) de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, ley N° 9394, los Estados Parte se comprometen a salvaguardar los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor enunciados en dicha Convención, sin discriminación de ningún tipo y para ello se promoverán instituciones públicas especializadas en la protección y promoción de los derechos de la persona mayor y su desarrollo integral, razón por la cual, y en atención a lo dispuesto en el artículo 51 Constitucional, resultó trascendente y fundamental para el Estado Costarricense el aprobar esta Convención, con el fin de efectuar un avance en la tutela de tales derechos de los grupos vulnerables, entre los que se encuentran las personas adultas mayores.

A partir estos antecedentes históricos de CONAPAM, la respuesta institucional estuvo ligada a un colegio con representantes institucionales y ciudadanos, ligado al Poder Ejecutivo y justificada a partir de la firma de convenciones internacionales, de la que se indica no contar con argumentos técnicos suficientes para justificar su adscripción actual y por su parte se propone trasladar al Ministerio de Salud, y dentro de su justificación se menciona que se sitúa como el encargado de dirigir y conducir a los actores sociales para el desarrollo de acciones que protejan y mejoren el estado de salud físico, mental y social de las y los habitantes, mediante el ejercicio de la rectoría del Sistema de Producción Social de la Salud, con enfoque de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, propiciando un ambiente humano sano y equilibrado, bajo los principios de equidad, eficiencia, calidad, transparencia, innovación y respeto a la diversidad.

Dentro de la argumentación del proyecto, se sugiere esta adscripción en virtud de que el envejecimiento es un proceso que se construye en las diferentes etapas de la vida y lo que se pretende es garantizar que las personas mayores mantengan su calidad de vida y su potencial para seguir contribuyendo al desarrollo social del país y, para ello, se requiere un trabajo articulado con la institucionalidad del Estado y las comunidades, coordinación que puede ser ejecutada por el Ministerio de Salud, como ente rector, es el responsable de promover dicha coordinación con diferentes acciones concretas, siendo que este Ministerio tiene un rol articulador por medio de la Estrategia Nacional de Envejecimiento Saludable basado en el Curso de Vida (ENES), con el propósito de ejecutar una serie de indicadores con el fin mejorar la calidad de vida de las personas a medida que envejecen, además de atender las recomendaciones generadas por la Organización para la

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes

"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con respecto a la rapidez en la evolución demográfica de Costa Rica, la cual supera el promedio de los países que conforman este organismo internacional, por lo que sin una adecuada gestión por parte del Ministerio, el aumento de multimorbididades generaría un impacto en la salud de la población, además de intensificar la presión añadida al sistema de servicios de salud.

Asimismo, en la propuesta se indica, que es la entidad que conduce la Comisión Nacional de Envejecimiento (CONAES), donde participan diferentes instituciones con el objetivo de brindar seguimiento a la ENES y trabajar en acciones conjuntas sobre promoción del envejecimiento saludable y desarrollo de iniciativas que procuren que las personas mayores mantengan su capacidad funcional por el mayor tiempo posible. Desarrolla iniciativas como las de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores, donde se trabaja en conjunto con Gobiernos Locales y es responsable de llevar a cabo la medición de la respuesta del Sistema de Salud al envejecimiento, por medio de indicadores definidos en conjunto con la CCSS, el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC) y la Universidad de Costa Rica (UCR).

Por otra parte, se informa que en cuanto a la normalización técnica corresponde a la Dirección de Servicios de Salud la elaboración y seguimiento de las normas para la habilitación y regulación de los servicios que prestan atención a Personas Mayores.

También el Ministerio de Salud en coordinación con CONAPAM, el Hospital Nacional de Geriátrica y Gerontología, y la Organización Panamericana de la Salud, implementan la iniciativa de atención Integral al Envejecimiento (ICOPE) (de la OPS/OMS), con un plan piloto en 11 Centros Diurnos para procurar que las personas mayores mantengan su capacidad funcional.

Dentro de las argumentaciones de este proyecto, se menciona como elementos a considerar los seis ejes de la nueva Política Nacional de Salud 2023-2033 y su Plan de Acción 2024-2028, los cuales tienen como objetivo mejorar las condiciones de salud por medio de seis ejes entre ellos calidad, acceso y cobertura; investigación y gestión del conocimiento; vigilancia de la salud; innovación, salud digital y tecnologías sanitarias; salud ambiental y promoción de la salud. Conteniendo este último las acciones sectoriales e intersectoriales para la protección de la salud, en diversos ámbitos como: seguridad alimentaria y nutricional, actividad física y recreación, salud mental, salud sexual y reproductiva, sustancias psicoactivas, envejecimiento saludable, obesidad y seguridad vial. Lo anterior encuentra su fundamentación legal en lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 19276, en su artículo 2 del Reglamento General Sistema Nacional de Salud, (Asamblea Legislativa, 1989), mediante el cual se detallan los objetivos que persigue el Sistema Nacional de Salud y artículo 18 de la Ley N° 7935 Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, respecto a las acciones que se le confieren al Ministerio de Salud.

Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes de la República.

La función de la Defensoría de los Habitantes se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes **“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”**



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

Contenidos del Proyecto de Ley.

El proyecto de ley se encuentra conformado por dos artículos. El artículo 1 plantea reformas a los artículos 32, 37 y 41 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, Ley N° 7935 del 15 de noviembre de 1999 y sus reformas.

En la reforma al artículo 32, se traslada la adscripción del CONAPAM al Ministerio de Salud, sin mayor cambio en su articulado o de su naturaleza jurídica.

La reforma al artículo 37 en relación con la Junta Rectora, al trasladar el CONAPAM del Ministerio de la Presidencia al Ministerio de Salud, suprime de su integración la figura del presidente o la presidenta de la República o su representante, quien presidía este Consejo, y mantiene en su integración al Ministerio de Salud, sin señalar en el artículo, quien presidirá la Junta Rectora. Se elimina en la integración de la Junta Rectora al representante de las universidades, sin explicación al respecto. Asimismo, no contempla a la persona suplente de la Asociación Gerontológica Costarricense, de las asociaciones de pensionados y de la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano; sin embargo, lo relativo a las suplencias queda regulado en el artículo 41 propuesto en el proyecto de Ley.

El artículo 2 del proyecto de ley adiciona un nuevo inciso h) al artículo 5 de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, Ley N° 5412 del 8 de noviembre de 1973 y sus reformas, e incorpora al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, como órgano adscrito a esta Cartera Ministerial.

Se expone el siguiente cuadro para facilitar la lectura del proyecto de Ley:

Artículos vigentes Ley N° 7935	Propuesta del proyecto de Ley 24585
	ARTÍCULO 1- Reformas a la ley de la persona adulta mayor: Modifíquense los artículos 32, 37 y 41 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, Ley N° 7935 del 15 de noviembre de 1999 y sus reformas, para que se lea como sigue:

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

ARTÍCULO 32.- Creación.	Artículo 32- Creación.
Créase el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, como órgano de desconcentración máxima, adscrito a la Presidencia de la República.	Créase el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, como órgano de desconcentración máxima, <u>adscrito al Ministerio de Salud.</u>
Artículo 37- Junta Rectora.	Artículo 37- Junta Rectora.
Una Junta Rectora dirigirá el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor y estará integrada por los siguientes miembros:	Una Junta Rectora dirigirá el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor y estará integrada por los siguientes miembros:
a) El presidente o la presidenta de la República o su representante, quien la presidirá.	a) El ministro o ministra de Salud o a quien este designe en su representación.
b) El ministro o la ministra o el viceministro o la viceministra de Salud.	b) El ministro o ministra de Educación o a quien este designe en su representación.
c) El ministro o la ministra o el viceministro o la viceministra de Educación Pública.	c) El ministro o ministra de Trabajo y Seguridad Social o a quien este designe en su representación.
d) El ministro o la ministra o el viceministro o la viceministra de Trabajo y Seguridad Social.	d) El Presidente o Presidenta Ejecutiva de la Junta de Protección Social o a quien este designe en su representación.
e) El presidente o la presidenta ejecutiva o la persona que ocupe el cargo de gerente general de la Junta de Protección Social.	e) El Presidente o Presidenta Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social o a quien este designe en su representación.
f) El presidente o la presidenta ejecutiva o la persona que ocupe el cargo de gerente general del Instituto Mixto de Ayuda Social.	f) El Presidente o Presidenta Ejecutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social o a quien este designe en su representación.
g) El presidente o la presidenta ejecutiva o la persona que ocupe el cargo de gerente médico de la Caja Costarricense de Seguro Social.	g) Una persona representante de la Asociación Gerontológica Costarricense.
h) Una persona representante y una suplente de las universidades estatales, elegida por el Consejo Nacional de Rectores.	h) Una persona representante de las asociaciones de pensionados.
i) Una persona representante y una suplente de la Asociación Gerontológica Costarricense.	i) Una persona representante de la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano.
j) Una persona representante y una suplente de las asociaciones de pensionados.	
k) Una persona representante y una suplente de la	

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano. Las personas representantes de las organizaciones privadas serán designadas por las respectivas Juntas Directivas; se nombrarán por un período de cuatro años y podrán ser reelegidas consecutivamente por una sola vez. Las personas suplentes suplirán a (*) las representantes en las ausencias temporales.	
Artículo 41- Miembros sustitutos. De entre las ternas presentadas por las instituciones, se elegirá a dos miembros sustitutos para los casos en que por causas de remoción uno de los miembros propietarios no pueda ejercer sus funciones por un período determinado. (Así reformado por el artículo único de la ley N° 10048 del 16 de noviembre de 2021)	Artículo 41- Miembros sustitutos La máxima autoridad jerárquica de las instituciones y organizaciones mencionadas en el artículo 37 de la presente ley, nombrarán una persona que sustituya a su representante en ausencia temporal o definitiva o cuando se presente alguna de las causales de remoción previstas en el numeral anterior.
	ARTÍCULO 2- Adiciones Adiciónese un nuevo inciso h) al artículo 5 de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, Ley N.º 5412 del 8 de noviembre de 1973 y sus reformas, para que se lea como sigue:
Artículo 5º.- Serán órganos adscritos al despacho del ministro los siguientes: <i>(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 3º de la ley N° 9213 del 4 de marzo de 2014, "Creación de la Secretaría Técnica de Salud Mental")</i> a) El Consejo Nacional de Salud; b) El Consejo Técnico de Asistencia Médico-Social; c) La Junta de Vigilancia de Drogas Estupefacientes; d) El Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA).	Artículo 5- Serán órganos adscritos al despacho del ministro los siguientes: (...) h) El Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor."

<i>(Así reformado por el artículo 1 de la Ley N° 8289 de 10 de julio del 2002)</i> e) La Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición. f) El Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Salud y Nutrición. <i>(Así adicionado el inciso anterior por el artículo 2° de la Ley N° 6088 de 7 de octubre de 1977)</i> g) La Secretaría Técnica de Salud Mental. <i>(Así adicionado el inciso g) anterior por el artículo 3° de la ley N° 9213 del 4 de marzo de 2014, "Creación de la Secretaría Técnica de Salud Mental")</i>	
--	--

Consideraciones de la Defensoría de los Habitantes sobre el proyecto de Ley.

1.- La vejez y envejecimiento desde una perspectiva de derechos humanos.

El envejecimiento es un fenómeno inherente al ser humano, dicho fenómeno debe enfocarse desde diferentes ángulos para ser abordado adecuadamente, distinguiendo entre el envejecimiento de la población y el propio proceso de envejecimiento de las personas de manera individual. Lo cual encuentra una relación estrecha entre los índices y tasas de fecundidad y de mortalidad.

El envejecimiento concebido como un proceso que experimenta el ser humano en el transcurso de su vida, es de carácter dinámico, progresivo e irreversible en el que intervienen múltiples factores biológicos, psicológicos y sociales, entre otros.

Es así, como el envejecimiento progresivo de la población es uno de los fenómenos más sobresalientes y que actualmente afecta a todas las sociedades del mundo, más evidente en los países desarrollados y manifestando un crecimiento más rápido en los países en desarrollo. En el caso de Costa Rica, como país inmerso en las tendencias mundiales hacia la menor fecundidad y la mayor esperanza de vida, también se registran índices importantes respecto a la reducción de la mortalidad infantil y adulta, lo cual significa que las personas tienden a sobrevivir más allá de los 65 años.

Según indican los expertos, entre los cambios poblacionales experimentados en las últimas décadas, destaca un aumento en el segmento mayor de 65 años y, en el mediano plazo, aumentará la proporción de personas mayores de 80 años y más. De este modo, la investigación demográfica señala que la respuesta de la sociedad no ha sido acorde y oportuna respecto a los cambios producidos en la transición demográfica.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

En las últimas décadas, la comunidad internacional ha tomado clara conciencia de los retos y desafíos que presenta el envejecimiento de la población. De esta forma se ha señalado que *"uno de los principales efectos de este drástico cambio demográfico es que muchas personas mayores carecen de acceso a los recursos básicos necesarios para disfrutar de una vida digna y muchas otras se enfrentan a múltiples obstáculos para participar en la sociedad con plenitud"*¹.

Profundizar en su estudio, demanda de las autoridades públicas una mayor comprensión de las tendencias demográficas actualmente registradas y proyectadas para poder responder a las exigencias de las personas mayores y la adecuación de los servicios públicos, conforme con las necesidades y derechos de este grupo poblacional.

Comprender las implicaciones del envejecimiento ha promovido diversas declaraciones de la Organización de las Naciones Unidas. La Declaración Universal de Derechos Humanos aboga por el aseguramiento de esas consecuencias y a partir de entonces se han producido diversas resoluciones y conferencias sobre el tema.

El artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales conocido como Protocolo de San Salvador, establece el derecho de toda persona a gozar de protección especial durante la ancianidad, por lo que los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica. En particular a "proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas".

Las conferencias mundiales sobre Envejecimiento celebradas en Viena en 1982 y en Madrid en el 2002: recomiendan una serie de medidas en materia de salud, nutrición, educación y bienestar social. Reconocen que la población adulta mayor es un grupo diverso con capacidades y necesidades específicas. Para reforzar las líneas de acción impulsadas, en 1991 se proclaman "Los principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad" que refieren aspectos medulares como la independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad, que guardan íntima correspondencia con los derechos plasmados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En la Declaración de Brasilia del 2007, los Estados solicitan al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas la designación de un relator encargado de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad y la elaboración de una Convención de Derechos Humanos específica a nivel mundial. Luego de muchos esfuerzos América se convierte en la primera región del mundo en contar con una Convención para la protección de los derechos de las Personas Mayores (aprobada el 15 de junio del 2015) y en Costa Rica es ley de la República desde setiembre del 2016 (Ley N° 9394).

Este instrumento normativo define, específicamente, la discriminación por la edad en la vejez como: *"Cualquier distinción, restricción o exclusión basada en la edad que tenga por objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos"*

¹ <https://www.paho.org/es/decada-envejecimiento-saludable-americas-2021-2030>.

y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada”

Establece los siguientes principios rectores para su aplicación:

- Igualdad y No discriminación.
- Dignidad, Independencia y Autonomía de la Persona Mayor.
- El buen trato y la Atención Preferencial.
- Enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor.
- Equidad e igualdad de género y el enfoque de curso de vida.

La Convención es un instrumento de derechos humanos que, también, exige la eliminación de todas las prácticas que promuevan el menosprecio hacia la vejez y afectan la dignidad e integridad de las personas. Define la vejez como ***“una construcción social sobre la última etapa del curso de vida”*** de todo ser humano.

Asimismo, el año 1999 fue declarado por las Naciones Unidas como el "Año Internacional de las Personas Adultas Mayores", bajo el lema ***“una sociedad para todas las edades”***, se establece un marco normativo, compuesto por varias legislaciones, orientado a promover la igualdad jurídica de esta población.

En diciembre del 2020, las Naciones Unidas declararon la Década del Envejecimiento Saludable 2020-2030, centrando su objetivo en que la expectativa de vida saludable resulte acorde con el aumento de la esperanza de vida de las personas. Lo cual responde al reto que implica *“vivir más años”* y una apuesta para mejorar las condiciones de vida de la población mayor. Encontrando lo antes dicho, una vinculación estrecha con los Objetivos de Desarrollo Sostenible como conjunto indivisible e integrado de las prioridades para ***“no dejar a nadie atrás.”***

En el ámbito nacional, se encuentra el mandato constitucional de Protección Especial a la persona adulta mayor, en el artículo 51: *“La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño y la niña, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad”*.

En el año 1999, Costa Rica promulga la ley específica N° 7935 Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, cuyo objetivo es ***“garantizar a las personas adultas mayores, igualdad de oportunidades y vida digna en todos los ámbitos”***.

Aunado a este cuerpo normativo, se encuentra dentro de nuestro ordenamiento jurídico, una serie de normativa en defensa de los derechos de las personas mayores, algunas de ellas son las siguientes:

- Ley 7052 de reforma del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda que crea el subsidio de Bono de Vivienda para las personas adultas mayores sin núcleo familiar.
- Ley 7936 de reforma a la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas, que reconoce una exoneración tarifaria a las personas mayores usuarias del transporte público

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

- Ley 7972 de creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos que asigna recursos económicos al CONAPAM para la atención de la población institucionalizada y la promoción de programas para la permanencia de la persona mayor en comunidad y familia.

Conforme con las referencias normativas señaladas en los párrafos precedentes, resulta de importancia mencionar que el Estado Costarricense debe procurar la calidad de vida y garantizar el disfrute pleno de todos los derechos a este grupo poblacional. Para ello confluyen diferentes factores y derechos como lo son: la igualdad y no discriminación por razones de edad, la vida y la dignidad en la vejez, la independencia y autonomía, derecho a la personalidad y capacidad jurídica, la participación e integración comunitaria, el derecho a los cuidados, la seguridad a una vida sin ningún tipo de violencia, al consentimiento libre e informado, a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes; a la libertad personal, a la libertad de expresión, de opinión y al acceso de la información, acceso a información financiera, a la nacionalidad y a la circulación; a la privacidad y a la intimidad; a la seguridad social, al trabajo, la salud, la educación, la cultura, la recreación, el esparcimiento y el deporte; la vivienda, la propiedad, a un ambiente sano; la accesibilidad y la movilidad personal; al ejercicio de sus derechos políticos, a la igualdad de reconocimiento de persona frente a la ley, al acceso a la justicia, a la reunión y derecho de asociación, a la seguridad económica en la vejez, derecho a los servicios bancarios, acceso a créditos, pólizas y seguros; derecho a la protección especial, entre otros.

2.- Sobre el traslado del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) al Ministerio de Salud.

En consonancia con lo señalado en el apartado anterior, preocupa a esta Defensoría que el proyecto de ley proponga el traslado de la adscripción del CONAPAM del Ministerio de la Presidencia al Ministerio de Salud, y que en su exposición de motivos prevalezca lo relacionado al disfrute del derecho de la salud de la población, envejecimiento saludable, las políticas y las acciones ejecutadas en esta línea, sin tomar en cuenta los demás derechos que tienen las personas mayores de forma integral y sin distinción, y que con ello se refuercen los conceptos de viejismo y edadismo, mitos, estigmas y estereotipos alrededor de los procesos de envejecimiento y la vejez.

Con ello, existiría el riesgo de dejar de atender, el Ministerio de Salud, las demás necesidades de las personas de edad, y voltear su atención de forma exclusiva desde una perspectiva sanitaria. En virtud de lo anterior, se estaría en el riesgo de que exista un retroceso en materia de derechos humanos, si se efectúa una equivalencia entre vejez y enfermedad. Sobre este aspecto y de forma similar se ha pronunciado la Defensoría en su oficio 09435-2023-DHR del 29 de setiembre del 2023, respecto al Criterio del Proyecto de "LEY DE TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL EN EL INSTITUTO DE DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL", (23436)² por la asimilación de la pobreza con la discapacidad y la adultez mayor al indicar:

² La Defensoría de los Habitantes expresó su inconformidad con la eventual aprobación del proyecto de ley de "LEY DE TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL EN EL INSTITUTO DE DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL", (23436).



"Asimismo, se identifica una asimilación del tema de la pobreza a la discapacidad y la adultez mayor, por lo que se parte de una idea muy restringida de las causas de la exclusión social que enfrentan las personas con discapacidad y adultas mayores, lo que representan un retroceso en la lucha por alcanzar el ejercicio de sus derechos.

(...) El traslado de CONAPAM y CONAPDIS a una institución centrada en la atención de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad es un retroceso en tanto sus rectorías técnicas son para todos los estratos socioeconómicos de su población objetivo, e independientemente de que se cambie el nombre de IMAS a IDHIS no reduce el riesgo de que la vocación "focalizadora" de la institución tengan una orientación regresiva sobre el enfoque universalista de dichas entidades."

Adscribir el CONAPAM a un Ministerio centrado en la atención de la salud de todos los y las habitantes, podría incluso considerarse como un retroceso en la rectoría técnica del ente, que descansa en un conocimiento especializado e integral de una población específica en condición de vulnerabilidad, que requiere acciones afirmativas del Estado en múltiples ámbitos de actuación.

Si bien lo deseable es que las personas de edad, tengan los mejores estándares de salud y con ello un envejecimiento saludable, razón por la cual se justifican las políticas referidas y los programas en los que participa el Ministerio de Salud sobre envejecimiento saludable, lo cierto es que el proceso de envejecimiento al ser dinámico y heterogéneo, no se traduce en un problema de salud pública únicamente, tampoco asistencialista, de enfermedad, de dependencia o de cuidados. Debe tomarse en cuenta que en el proceso de envejecimiento poblacional e individual convergen factores biológicos, psicológicos y sociales. La atención de este proceso debe llevar a la clara conciencia de los retos y desafíos de quienes requerirán de la adecuación de los servicios públicos, conforme con las necesidades y derechos de este grupo poblacional, procurando la inclusión, la accesibilidad y la no discriminación.

No está de más señalar en esta oportunidad, que tal y como se ha avanzado en la reivindicación de los derechos de las personas con alguna discapacidad, el paradigma biomédico, aquel que concebía la discapacidad como un déficit o una desviación de la normalidad del funcionamiento corporal, considerando a la persona discapacidad como una persona enferma, a quienes se les debe corregir esta pérdida de habilidades mediante procesos de rehabilitación, estigmatizadas y con enormes obstáculos, que les impedían la participación dentro de diferentes ámbitos de la sociedad, como el educativo o el laboral, es una ideología completamente superada por el paradigma social, el cual considera que el problema está en el entorno, por tanto, hay que transformarlo. En razón de lo anterior, no debe ser concedido la vejez y en envejecimiento como un sinónimo de enfermedad.

En concordancia con lo anterior, a finales de 2023 fue presentada de forma oficial la nueva Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2023–2033, por parte del CONAPAM. Este documento, incorpora las prioridades sobre la situación de las personas mayores en el país, a través de cinco ejes: **seguridad económica en la vejez, atención integral en salud y cuidados, buen trato y vida libre de violencia, desarrollo humano y fortalecimiento de la institucionalidad.**

Esta política supera la perspectiva asistencial respecto a la población adulta mayor, no centrada en la noción de vejez y pérdida de capacidades, sino enfocada en el pleno cumplimiento de sus derechos. Cada uno de sus ejes, dirigido a la satisfacción de las múltiples necesidades de la población mayor,

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes

"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

procurando su inclusión en participación, se identifica que, para el cumplimiento de esta Política en cada uno de estos ejes, será necesario la articulación desde el CONAPAM, como ente rector, con otras instituciones públicas, lo cual encuentra relación con lo dispuesto no solo en el artículo 18 Ley Integral para la Persona Adulta Mayor N° 7935 -señalado en la exposición de motivos de este proyecto de ley-, sino en los artículos 22, 23, 24, 25, 30, 31 de este mismo cuerpo normativo.

De manera sucinta, cada eje establece lo siguiente:

Seguridad económica. Promover el acceso de las personas adultas mayores a los recursos económicos necesarios, suficientes y sostenidos que les permitan satisfacer sus necesidades básicas para una vida digna y con calidad. Además, se protege el derecho de las personas adultas mayores al trabajo remunerado y al desarrollo de actividades económicas.

Buen trato y vida libre de violencia. Que la población adulta mayor tenga acceso a mecanismos de denuncia y protección frente a la violencia, accesibles y eficaces, y que se fortalezca la cultura del respeto

Atención integral en salud y cuidados. Optimizar las oportunidades de bienestar físico, mental y social, de participar en actividades sociales, económicas, culturales y cívicas, y de contar con protección, seguridad y atención con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable y la calidad de vida de las personas adultas mayores y permitirles seguir contribuyendo activamente a la sociedad.

Para ello se contemplan acciones de prevención y de promoción de la salud, pero también mejoras en el acceso a los servicios de atención de la enfermedad en todas las etapas, de rehabilitación y de cuidados paliativos a fin de propiciar el disfrute del más alto nivel de su bienestar.

Desarrollo de capacidades. Promover la creación de entornos protectores, en los que las personas adultas mayores puedan desarrollar su máximo potencial, continuar disfrutando de una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses, en los que se respete el conjunto de sus derechos. Para esto es fundamental el acceso a oportunidades de educación, al disfrute de productos culturales y artísticos, así como a actividades deportivas y recreativas que les permitan realizar plenamente sus capacidades y contribuyan a su calidad de vida y al fortalecimiento de su autonomía personal.

También, la creación de estos entornos implica impulsar la eliminación de barreras físicas, la creación de condiciones habitacionales y de infraestructura comunitaria adecuadas, promover una cultura que evite los estereotipos y la discriminación por razones de edad, así como reducir la brecha digital que dificulta el acceso a la información y a la integración social de las personas adultas mayores.

Por último, en la línea de creación de estos entornos favorables al desarrollo pleno de las personas adultas mayores y respetuosos de sus derechos, es necesario visibilizar y atender las especificidades de las personas adultas mayores tanto en la prevención como en la atención de emergencias incluidas las generadas por los efectos del cambio y la crisis climática.

Fortalecimiento de la institucionalidad: Busca la protección y promoción de los derechos de las personas adultas mayores, el fortalecimiento de sus capacidades y autonomía, la tarea de cerrar brechas en la exigibilidad y el cumplimiento efectivo de la normativa nacional e internacional vigente que ampara esos derechos, requieren de una institucionalidad sólida y eficaz, capaz de hacer frente a los importantes retos que presenta la evolución sociodemográfica del país.

Este eje apunta a fortalecer y consolidar la institucionalidad como herramienta para el avance en la aplicación efectiva de los derechos humanos de las personas adultas mayores, así como a armonizar las políticas y estrategias institucionales, mejorar la coordinación y articulación entre instituciones, reforzar sus capacidades humanas, técnicas y materiales y garantizar una participación activa y efectiva de las personas adultas mayores en los procesos de toma de decisiones públicas que les afecten.

En la elaboración de esta política, se contó con el apoyo técnico del Fondo de Población de las Naciones Unidas y la participación a las personas adultas mayores, de las organizaciones de la sociedad civil y de instituciones públicas. También se realizó la primera Encuesta Nacional sobre Percepciones de las Personas Adultas Mayores, insumos fundamentales para la elaboración de un diagnóstico sobre el estado de situación de las personas adultas mayores en Costa Rica³, validando las voces de las personas mayores, sus necesidades y los desafíos por atender.

Asimismo, en la elaboración de esta Política se tomó en cuenta no solo la Estrategia Nacional para un Envejecimiento Saludable, conducida por el Ministerio de Salud, sino lo dispuesto en la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) coordinada por el CONAPDIS y en la Política Nacional de Cuidados, a cargo del IMAS⁴.

3.- Sobre el fortalecimiento del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.

El proyecto de ley propuesto no modifica la naturaleza jurídica del CONAPAM, este sigue manteniendo su naturaleza de órgano con desconcentración máxima, con personalidad jurídica instrumental, el cambio sugerido radica en el ente Ministerial al que se encuentra adscrito, pasando de ser órgano de la Presidencia de la República al Ministerio de Salud. En este sentido, el cambio no es relevante a la luz de lo dispuesto en el inciso 3) del artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública, ya que no se efectúa un cambio en la naturaleza jurídica del Consejo. Esta entidad tiene personalidad jurídica instrumental para cumplir con los objetivos y competencias establecidos en la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor. Partiendo de sus competencias legales, esa entidad tiene carácter de rectoría técnica en lo que a dicha población se refiere, y está adscrita a la Presidencia de la República que ostenta la rectoría política -entendida como la capacidad de dirigir y establecer las prioridades de un sector o una política pública-.

Ahora bien, en la iniciativa de ley consultada, no se exponen las razones por las cuales CONAPAM fue adscrito a la Presidencia de la República; no obstante, esa decisión le ha permitido un respaldo

³ Ver https://costarica.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/politica_nacional_envejecimiento_y_vejez_web_0.pdf página 14

⁴ Op cit página 68-69



político y visibilidad que al momento de su creación facilitó su consolidación en el organigrama del Estado, acorde con las responsabilidades asumidas por el país en distintos instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

Comprende la Defensoría de los Habitantes que desde el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), se promueva la modernización del Estado para mejorar la eficiencia y la eficacia institucional, a través de cambios e innovaciones; sin embargo, el proyecto de ley no aclara las razones por las que la eventual adscripción de CONAPAM al ente rector en materia de salud, pueda potenciar su accionar, y más bien dicha opción genera dudas, como el probable cambio de enfoque y prioridades de ese ente, debido a la competencia más limitada del Ministerio de Salud con respecto a la población de interés.

Si bien MIDEPLAN ha señalado que las responsabilidades de CONAPAM no guardan mayor relación con las de la Presidencia, sí se aprecia que las del Ministerio de la Presidencia tienen el potencial de facilitar y apoyar los objetivos de dicho ente. Entre otras atribuciones de dicho ministerio y que potencialmente pueden respaldar las de CONAPAM, cabe citar el dar seguimiento y ejecutar las acciones, programas y políticas públicas de interés nacional; asegurar la coordinación efectiva en los procesos de elaboración o diseño e implementación de políticas públicas prioritarias; y coadyuvar en la coordinación para el desarrollo de las políticas públicas. Así, la adscripción actual de CONAPAM a Presidencia se puede entender como una relación de coordinación y apoyo para el cumplimiento de sus objetivos.

La posible adscripción de CONAPAM a un Ministerio con competencias limitadas y específicas, podría además debilitar la **garantía de atención integral y preferencial a la población adulta mayor**; avances que suponen que todas las actuaciones deben orientarse a la protección, promoción divulgación y cumplimiento de los derechos humanos en su universalidad e integralidad, avances que van desde un marco político y legal, hasta programas específicos como la red de cuido, centros diurnos, programas de voluntariado para personas adultas mayores, entre otros. Dicha adscripción pondría en entredicho el compromiso de nuestro país al suscribir la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la cual establece una serie de derechos y principios para la protección de esa población, los cuáles han sido mencionados en este documento.

Ahora bien, si se considera que aún con el apoyo directo de Presidencia CONAPAM ha exhibido una serie de limitaciones para cumplir a cabalidad con todas sus responsabilidades, existe el riesgo de que el traslado al Ministerio de Salud, dificulte aún más la disposición de recursos necesarios para alcanzar sus propósitos.

Por tanto, es necesario fortalecer a esa entidad a partir de un diagnóstico riguroso de sus limitaciones y la generación de propuestas de fondo para tal fin, lo que no parece lograrse únicamente con un cambio de la cartera ministerial a la que esté adscrita.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Como se indicó anteriormente, nuestro país cuenta con una Política Nacional de Vejez y Envejecimiento, que constituye un compromiso país en este tema, política que aborda los desafíos y oportunidades relacionados con el envejecimiento de la población, que busca mejorar sus condiciones de vida. La política requiere una implementación efectiva, que genere resultados positivos y con impacto en la calidad de vida de las personas adultas mayores de nuestro país, independientemente de donde se encuentre ubicada CONAPAM, pero se esperaría que, perteneciendo a la Presidencia, se facilite la coordinación interinstitucional para tal fin.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes sugiere respetuosamente que se tomen en cuenta las anteriores consideraciones, con la finalidad de que, en materia de vejez y envejecimiento, se cumpla con la legislación vigente, los compromisos adquiridos internacionalmente y se ejecute de la mejor manera la política pública, todo lo cual requiere de un marco institucional sólido y coherente con los propósitos de cada institución, pero también el apoyo al más alto nivel político.

El fortalecimiento institucional y la modernización del CONAPAM debe ajustarse a las necesidades reales, actuales y proyectadas a futuro, ante un escenario de incremento en la población envejecida. Nótese como el eje 5 de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2023–2033 se refiera al fortalecimiento de la institucionalidad, el cual implica reforzar al órgano rector, en recurso humano, presupuesto y tecnología, para que pueda ejercer las funciones que le exige la normativa vigente, en estrecho cumplimiento y respeto a los derechos humanos de su población meta; por lo que, en el análisis de esta iniciativa, podría tomarse en consideración si dicho fortalecimiento institucional, requiere abordarse desde su naturaleza jurídica, considerando la posibilidad de convertirlo en una institución autónoma, con personalidad jurídica propia y patrimonio independiente.

4.- Otras consideraciones.

Con relación a la propuesta de eliminar de la conformación de la Junta Rectora la representación y suplencia de las universidades estatales, elegida por el Consejo Nacional de Rectores, preocupa a la Defensoría de los Habitantes, que no se garantice, propicie o motive la participación de personas mayores en esos espacios académicos y que con ello se deje de reconocer el derecho a la educación durante la vejez, en detrimento del crecimiento personal, sin posibilidad de que complementen su formación, el desarrollo de habilidades y destrezas, desaprovechando el potencial de cada individuo y los aportes conforme con su experiencia de vida, limitando a las personas mayores a adaptarse a los cambios sociales, culturales y tecnológicos, así como, coartando la interacción intergeneracional. Asimismo, desde la academia se ejecutan investigaciones sobre la vejez y el envejecimiento y se articula con los diferentes actores tomadores de decisiones en esta materia⁵. Eliminar su

⁵Léase en <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2022/6/14/voz-experta-la-educacion-como-herramienta-transformadora-en-la-lucha-contr-el-edadismo-abusos-y-malos-tratos-hacia-la-poblacion-adulta-mayor.html>

"Voz experta: La educación como herramienta transformadora en la lucha contra el edadismo, abusos y malos tratos hacia la población adulta mayor."

(...)

La educación para el envejecimiento debe ser una educación para la vida y no debe circunscribirse en la comprensión de los procesos biológicos, debe trascender hacia el reconocimiento del individuo y de la colectividad, reconociendo en cada persona

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

participación, sin justificación ni motivos, debilita el componente técnico-científico de los centros de enseñanza, los cuales podrían responder a la implementación de políticas en respuesta a las necesidades de las personas mayores. El derecho a la educación en la población mayor, encuentra asidero legal en los artículos 20 y 32 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; 3 y 19 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor. Sugiere este órgano defensor analizar la composición de la Junta Rectora en atención a las observaciones señaladas, así como, solicitar el criterio correspondiente al Consejo Nacional de Rectores.

La Defensoría de los Habitantes tiene conocimiento de que organizaciones de la sociedad civil dedicadas a trabajar el tema de vejez y envejecimiento y población mayor, han expresado su disconformidad con este proyecto de ley, por lo que resulta necesario que sean tomadas en consideración en el proceso de análisis de la presente iniciativa de ley.

Para la Defensoría de los Habitantes, frente a la transformación demográfica que experimenta el país, es necesario enfrentar con claridad los desafíos para garantizar la protección y la calidad de vida de esta población, adecuando los servicios públicos y privados destinados a la atención y satisfacción de sus necesidades.

A partir de las consideraciones indicadas, la Defensoría de los Habitantes expresa su inconformidad con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados, por considerarse que debilita los avances que en materia de Derechos Humanos se han alcanzado, para garantizar la atención integral de una de las poblaciones que históricamente ha sido vulnerabilizada, en este caso las personas adultas mayores.

La Defensoría de los Habitantes de la República agradece la deferencia consultiva.

GRC/TMR/WKO
c. archivo

*y en cada etapa su valor y responsabilidad para, de esta manera, construir relaciones reales basadas en el respeto, sin caer tampoco en visiones idealizadas, que son igualmente lesivas para el entorno. Para esto, es necesario trabajar desde la infancia y retomar los aprendizajes de quienes ya se encuentran en otras edades, en aras de deconstruir y reconstruir la sociedad que merecemos.
(...)"*

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José