

San José, domingo 21 de setiembre de 2025
OFICIO N° 10909-2025-DHR

Para: Sra. Nancy Patricia Vílchez Obando
Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos
Asamblea Legislativa
area-comisiones-v@asamblea.go.cr, proyectosdeley@dhr.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: 2025.09.21 18:31:05 -06'00'

Asunto: Criterio al Proyecto de ley Reguladora de la Hipoteca Inversa, (Expediente Legislativo N° 24959)

Estimada señora.

Reciba un cordial saludo. En atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes de la República sobre el Proyecto de ley Reguladora de la Hipoteca Inversa, Expediente legislativo N° 24959, y de acuerdo con el estudio realizado por la Dirección Estudios Económicos y Desarrollo, con el apoyo de la Dirección de Igualdad y no Discriminación, se procede a presentar las siguientes observaciones:

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.

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.

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

Análisis del contenido del proyecto

El incremento de la población adulta mayor, trae consigo nuevos retos y oportunidades, que demandan de nuevos productos y servicios financieros que se adapten a las necesidades de esta población, y la importancia de los activos custodiados o gestionados en nombre de clientes mayores.

Es por ello, que durante los últimos años la Defensoría de los Habitantes se ha abocado al estudio de la Economía Plateada y la relación de la Población Adulta Mayor con los diversos actores del Sistema Financiero y la necesidad de contar con instrumentos de protección en el ejercicio de sus derechos como consumidores financieros.

La Ley Integral para la Persona Adulta Mayor Ley N° 7935, de forma incipiente, aborda en su artículo 3 inciso d), sobre los derechos para mejorar la calidad de vida, “el acceso al crédito que otorgan las entidades financieras públicas y privadas”. Por su parte, en el artículo 11 inciso i) se hace referencia a “tasas preferenciales de interés por préstamos hipotecarios de vivienda”. Sin embargo, la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2023-2033, no hace referencia a dichos aspectos, más que a un sondeo entre los bancos, por lo que no se cuenta con mecanismos para operativizar dichos aspectos.

En el marco de lo planteado, el proyecto de ley N° 24959, Ley Reguladora de la Hipoteca Inversa, la iniciativa se presenta como una oportunidad para que la Población Adulta Mayor y la Población con discapacidad, cuenten con opciones de acceso “a liquidez utilizando su propiedad como garantía, sin tener que pagar una cuota mensual” tal y como lo establece la exposición de motivos.

Se tiene claro, que el proyecto en análisis no resulta novedoso dado que, en los últimos años, se han presentados varios proyectos de Ley que han buscado regular la Hipoteca Inversa, entre ellos el proyecto de ley N° 23527, el cual fue dictaminado de forma negativa el 9 de abril del 2024, y el proyecto N° 19475 archivado en el año 2019.

Los tres proyectos de Ley, tienen como objetivo principal disponer de un instrumento financiero, en este caso la Hipoteca Inversa, con el fin de atender las necesidades de acceso al crédito de la población a personas adultas mayores de 65 años (proyectos N°19475 y N°23527) ampliando el proyecto en comentario (Proyecto N°24959) su ámbito de protección a personas con una discapacidad igual o superior al 33% de su capacidad general.

Considera por tanto esta Defensoría de los Habitantes que proyectos de esta naturaleza, resultan oportunos y necesarios, con el fin de dotar a la Población Adulta Mayor de mecanismos de inserción en el Mercado Financiero, sobre todo, como se plantea en el proyecto de ley, la persona cuenta con un bien que sirve de garantía, pero que no cuenta con medios económicos ni de trabajo, para solventar las cuotas de un préstamo hipotecario.

Pese a lo anterior, la Defensoría de los Habitantes, echa de menos de la exposición de motivos, los análisis financieros que permitan garantizar la viabilidad de la utilización de una figura como la propuesta, sobre todo si tomamos en cuenta que los proyectos anteriores no han contado con el interés del sector financiero.

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

Entre los aspectos que fueron de análisis en los proyectos anteriores, principalmente el Proyecto N° 23527, resulta de interés analizar los motivos que sustentaron el criterio negativo del mismo. En este sentido se extrae el documento “dictamen negativo de mayoría del 9 de abril de 2024”

“Los diputados consideramos, que en una futura iniciativa sería importante analizar lo siguiente: qué grupo social es el que puede cumplir con los requisitos propuestos, principalmente ser dueño único de una casa no solo hipotecable y asegurable, sino que además tenga el valor para generar una cuota significativa. Qué pasa con los plazos, es decir, cómo se calcularía cuántas cuotas va a recibir el adulto mayor; cómo se determinaría la cuota mensual de la hipoteca inversa según el monto de la propiedad; hasta qué edad pagaría la entidad bancaria la hipoteca inversa; y qué pasaría con la deuda cuando el adulto mayor fallezca y finalmente; qué pasaría con los herederos de esa propiedad. Lo anterior, entre otras dudas que quedan sobre esta iniciativa de ley”.

A ello se suma la preocupación que expresó el Colegio de Abogados en su momento, en relación con el proyecto de Ley 23527, en el que señaló, que por ejemplo en España, “con 10 años de vigencia, no es razonada su aplicación, con apenas 100 asuntos en un período de 10 años”

Es, por lo tanto, necesario contar con un análisis financiero que, como se indicó, determine la viabilidad de la figura en nuestro país, en el que se integren ejercicios con datos reales de diversos actores del sistema financiero.

Consideraciones sobre aspectos que deben fortalecerse en el proyecto de ley

Si bien el proyecto busca atender a una población, adulta mayor y con discapacidad que carece de ingresos suficientes para su manutención, por lo que se aprovecha la existencia de un bien inmueble para aplicar la figura, este proyecto de ley se aleja en muchos aspectos, tanto con respecto a la realidad de las personas que se pretende sean destinatarias de la figura de la hipoteca inversa, como en el respeto de sus derechos, ya que, aunque se incluya a las personas con discapacidad, en realidad este proyecto nace en atención a las personas adultas mayores, considerando que esta población cuenta con bienes y derechos que forman parte de su patrimonio y que tienen un valor financiero; situación que no aplica, bis a bis, a la población con discapacidad.

En esa línea, previo a la aprobación del proyecto es de suma importancia que se valoren una serie de aspectos que permita abordar enfoques basados en la discriminación múltiple y la naturaleza transversal de esta; aspectos que a continuación se indica.

a) Protección reforzada a personas adultas mayores y con discapacidad.

El proyecto menciona de forma genérica a los usuarios vulnerables (artículo 7), lo que resulta insuficiente.

Se recomienda incluir una definición explícita de protección reforzada en operaciones financieras dirigidas a personas adultas mayores y con discapacidad, con protocolos diferenciados de atención que incluyan asesoría legal gratuita, información clara y accesible, y formatos adaptados en lectura fácil o braille. El diseño normativo debe reconocer que estas poblaciones enfrentan condiciones estructurales de desigualdad que aumentan su riesgo de exclusión y abuso financiero.

b) Autonomía y consentimiento informado

La figura de la hipoteca inversa tiene un impacto patrimonial significativo. Por ello, se debe garantizar que el consentimiento informado sea un requisito esencial. La normativa debería obligar a los intermediarios financieros a explicar de manera clara, verificable y accesible las condiciones del contrato, sus consecuencias para herederos, riesgos financieros y opciones alternativas. Se sugiere la incorporación de un artículo específico que establezca estas garantías de información.

c) Perspectiva de género y desigualdades estructurales

Las mujeres adultas mayores y con discapacidad suelen estar en condiciones de mayor vulnerabilidad, debido a menores pensiones, mayor longevidad y menor acceso histórico a la titularidad de bienes. La normativa debe contemplar esta realidad y asegurar que la hipoteca inversa no reproduzca inequidades. Se recomienda establecer medidas de no discriminación en la oferta de productos financieros y reforzar mecanismos de igualdad sustantiva.

d) Supervisión y transparencia

Aunque el proyecto refuerza el rol de la SUGEF, es necesario incluir obligaciones adicionales de auditoría y rendición de cuentas. Se recomienda exigir auditorías periódicas específicas sobre productos dirigidos a personas adultas mayores, la publicación de informes de accesibilidad y cumplimiento en derechos humanos, y la creación de un mecanismo de quejas especializado que pueda canalizarse ante instancias como la Defensoría de los Habitantes, conforme a sus competencias.

e) Prevención de abusos financieros

El riesgo principal en la hipoteca inversa es el abuso contractual, mediante avalúos desproporcionados, tasas excesivas o costos ocultos. El proyecto debería contemplar sanciones claras a intermediarios que incurran en estas prácticas. Asimismo, debe reforzarse la supervisión preventiva para garantizar que los contratos respeten el principio de equidad y la protección de las personas usuarias.

A continuación, se presenta la tabla 1 que resume, desde un enfoque de derechos humanos, los beneficios y riesgos que, a criterio de la Defensoría de los Habitantes, deben ser observados durante el proceso de discusión y aprobación del presente proyecto de ley.

**Tabla 1. Defensoría de los Habitantes.
Hipoteca Inversa y Derechos Humanos. Beneficios vs Riesgos**

Beneficios potenciales. Enfoque de derechos humanos.	Riesgos potenciales. Posibles vulneraciones.
Derecho a la vivienda digna: permite a la persona mayor seguir habitando su casa mientras accede a liquidez.	Riesgo de pérdida patrimonial: si no se regula bien, los herederos pueden quedar sin alternativa real de conservar la vivienda.
Derecho a la seguridad social y nivel de vida adecuado: provee ingresos adicionales que complementan pensiones bajas.	Asimetría de información: contratos complejos que pueden ser difíciles de comprender para personas mayores sin asesoría adecuada.
Derecho a la salud: recursos disponibles para costear medicamentos, atención médica y cuidados de largo plazo.	Posible abuso financiero: sin regulación fuerte, las entidades pueden imponer condiciones desproporcionadas o poco transparentes.
Principio de no discriminación: ofrece un producto financiero diseñado específicamente para personas mayores.	Acceso desigual: solo beneficiaría a adultos mayores con vivienda propia, dejando fuera a quienes alquilan o no poseen propiedades.
Perspectiva de género: beneficia en especial a mujeres mayores, que suelen vivir más tiempo y tener menores pensiones.	Impacto en herederos: puede generar conflictos familiares si no existe claridad previa sobre el destino de la vivienda.
Autonomía y autodeterminación: respeta la capacidad de decisión de la persona mayor sobre su patrimonio.	Riesgo de regresividad: si no se acompaña con salvaguardas, podría aumentar la desigualdad en vez de reducirla.

En síntesis: El proyecto de ley es un avance para blindar la seguridad financiera en fraudes y custodia de dinero. Sin embargo, para integrarlo con la hipoteca inversa y un enfoque de derechos humanos en personas adultas mayores, debe incorporar salvaguardas reforzadas de autonomía, consentimiento informado, perspectiva de género, y mecanismos de supervisión especializada.

Valoraciones puntuales del texto del proyecto

El Capítulo II del proyecto, crea el denominado Consejo de Asesoramiento Independiente. En este articulado y el resto del proyecto, no se incorporan elementos de accesibilidad como una obligación de Estado. Además, existe una confusión grave en relación con el papel que tiene el CONAPDIS y CONAPAM. Ambas instituciones representan a las instituciones del Estado responsables de la atención de las poblaciones que atienden. La participación de dichas instituciones no sustituye la participación directa de las personas involucradas. De lo contrario, se estaría regresando la visión que partía que eran necesarias terceras personas para tomar las decisiones sobre su patrimonio y futuro.

El artículo 7, en relación con los fines del Consejo de Asesoramiento, es omiso en señalar expresamente a las personas con discapacidad, hace referencia únicamente a las personas adultas mayores. Asimismo, efectuando una lectura integral del proyecto, no se extrae del texto del mismo, referencia alguna, respecto a la implementación de ajustes razonables a favor de las personas con discapacidad.

Aunque la ley contempla asesoramiento independiente y tasación independiente, la complejidad de coordinar entre MICIT, CONAPAM, CONAPDIS y las entidades financieras, junto con las autoridades reguladoras, dificulta asegurar que todas las entidades ofrezcan información consistente y comparable a cada solicitante antes de formalizar los contratos con las entidades financieras. Tampoco se establece un plazo razonable en el cual cada posible contrato deba ser analizado.

Llama la atención que se establezca en el artículo 13 y 16, un porcentaje superior al 33% para acceder a hipoteca inversa. En este mismo orden, llama aún más la atención, que se le delegue al Centro Nacional de Rehabilitación (CENARE) de la Caja Costarricense de Seguro Social, la competencia (la cual debe reglamentar) para dictaminar la discapacidad indicada, toda vez que es el CONAPDIS, el ente a cargo de certificar la discapacidad de conformidad con el Decreto Ejecutivo N° 40727-MP-MTSS, Creación del Servicio de Certificación de la Discapacidad (SECDIS).

Al respecto es importante indicar que la certificación de la discapacidad se convierte en el requisito y medio, para el acceso a los servicios previstos en diversas leyes nacionales que reconocen las necesidades específicas de las personas con discapacidad. Sobre el particular es importante que se analice con detenimiento las competencias delegadas al CENARE y al CONAPDIS en relación con la emisión de las certificaciones de discapacidad, así como, si resulta necesario, oportuno, racional y no discriminatorio, la indicación de un porcentaje de discapacidad en los certificados emitidos.

En el artículo 14 se establece que el “bien por hipotecar debe ser la vivienda habitual del solicitante”, sin embargo, a modo de excepción se indica: “si el solicitante no tiene vivienda habitual por residir en un hogar de larga estancia, con familiares u otros, puede tratarse de otro inmueble con diferente destino”, excepción que no se incorpora al artículo 18, pero si es incorporado al artículo 31, por lo que impresiona que hay vacíos normativos en la redacción de la norma.

Si bien, el proyecto de Ley busca proteger al consumidor de este producto con una valoración o tasación del inmueble de forma independiente (art. 32), con aspectos de revalorización (art. 33), existe una obligación que requiere de un análisis financiero muy detallado, al imponer sobre el deudor la obligación sobre el mantenimiento y conservación del bien (art.35) con el fin de que “este conserve su valor para el tiempo de la ejecución de la obligación”.

Se debe considerar en este sentido, que los recursos a los que tiene acceso la persona adulta mayor o la persona con discapacidad, deben ser suficientes para cumplir con dicha obligación, misma que en caso de incumplimiento se constituye en una causa de vencimiento de plazo de la obligación.

A ello, se debe incluir la obligación por parte del deudor, con el fin de conservar el valor del bien hipotecado, de asumir el aseguramiento contra daños y siniestros desde el inicio de la contratación (art.36)

Asimismo, se constituye la existencia de un seguro de Supervivencia, con el cual el deudor pueda recibir prestaciones una vez agotado el valor del bien inmueble dado en garantía, ya sea por valoración inicial o por revalorización.

A estos efectos se crea una obligación de las entidades aseguradoras (art.38) de implementar y ofrecer este tipo de seguros, en el marco de la aplicación de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros N°8653, lo que no permite determinar costos de los productos.

La Defensoría de los Habitantes considera que la figura de la hipoteca inversa puede convertirse en una herramienta innovadora de protección social, siempre que se diseñe y regule bajo principios de dignidad, autonomía, progresividad de derechos, consentimiento informado, perspectiva de género, accesibilidad universal y prevención de abusos financieros. Estos principios encuentran respaldo en instrumentos internacionales como la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015), que obliga al Estado costarricense a garantizar a las personas adultas mayores el derecho a una vida digna, a la seguridad social y a la vivienda adecuada.

No obstante, el proyecto de ley analizado omite incorporar de forma expresa salvaguardas que permitan materializar tales derechos. En ausencia de mecanismos diferenciados de protección, de protocolos accesibles de información y de una supervisión estatal robusta, la hipoteca inversa corre el riesgo de transformarse en un **instrumento financiero más**, limitado a intereses de mercado, sin atender las condiciones de vulnerabilidad y exclusión que enfrentan muchas personas adultas mayores y con discapacidad, especialmente mujeres.

El derecho a la autonomía y la no discriminación, así como el principio de progresividad, exigen que cualquier producto financiero destinado a estas poblaciones cuente con regulaciones que prevengan la pérdida patrimonial, aseguren la transparencia contractual y garanticen el acceso universal, evitando inequidades estructurales. Sin estas garantías, la figura propuesta se aparta del mandato constitucional de respeto a los derechos humanos y se limita a reproducir las lógicas comerciales del sistema financiero.

En este sentido, y como se señaló en el dictamen negativo del Proyecto N° 23527, si no se clarifican los alcances y responsabilidades de la normativa, es previsible que las entidades financieras se muestren reticentes a su implementación. De hecho, se advirtió que “sin estas aclaraciones del accionar de la ley es muy probable que ninguna entidad financiera esté dispuesta a participar de esta modalidad, principalmente porque los bienes raíces no son el lado más dinámico de las entidades financieras y estaríamos frente a una entidad que en determinado momento se vería con múltiples propiedades que debería vender rápidamente para tener la liquidez que le permita responder a sus obligaciones con los clientes”.

Por lo tanto, la Defensoría de los Habitantes expresa su inconformidad con la eventual aprobación del proyecto en los términos consultados. La ausencia de los ajustes señalados convierte a esta iniciativa en un mecanismo insuficiente para garantizar derechos y, por ende, inadecuado para responder a las necesidades reales de la población adulta mayor y con discapacidad.

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

c. archivo

