

San José, viernes 17 de abril de 2026
OFICIO N° 04491-2026-DHR

Para: Sra. Daniella Agüero Bermúdez
Comisión Especial de Discapacidad y Adulto Mayor
Asamblea Legislativa
DAB@asamblea.go.cr, adacosta@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: 2026.04.17 14:15:10 -06'00'

Asunto: Criterio al Proyecto de "Ley para la creación del sistema nacional de albergues estatales y centros para la atención integral de la persona adulta mayor en situación de calle o abandono".
Expediente Legislativo N° 25282

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 para la creación del sistema nacional de albergues estatales y centros para la atención integral de la persona adulta mayor en situación de calle o abandono"*, expediente legislativo N° 25282, y de acuerdo con el análisis realizado por las Direcciones de Igualdad y No Discriminación, Estudios Económicos y Desarrollo y Asuntos Laborales, se procede a presentar las siguientes observaciones:

Resumen Ejecutivo

El proyecto de ley busca atender la situación de las personas adultas mayores en condición de calle o abandono en Costa Rica, respondiendo a la obligación constitucional del Estado de proteger a las poblaciones vulnerables, establecida en el artículo 51 de la Constitución Política y reforzada por la Ley 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor.

Datos recientes del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) indican que al menos 673 personas adultas mayores viven actualmente en condición de calle, en un contexto donde una gran parte de esta población carece de pensión y enfrenta condiciones de pobreza. El modelo actual, basado principalmente en subsidios a organizaciones de bienestar social, ha demostrado ser insuficiente para atender esta problemática.

Ante esta situación, el proyecto propone crear el Sistema Nacional de Albergues Estatales y Centros para la Atención Integral de la Persona Adulta Mayor en Situación de Calle o Abandono (Sinace), bajo la responsabilidad directa del CONAPAM. Además, se establece el Fondo de Infraestructura y

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

Operación Digna para el Adulto Mayor en Abandono (Fomayor) para garantizar financiamiento estable.

La iniciativa busca asegurar atención integral, albergue digno y una respuesta estatal permanente para las personas adultas mayores en extrema vulnerabilidad.

Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes

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.

Consideraciones de la Defensoría de los Habitantes al proyecto de Ley

La vejez y envejecimiento desde una perspectiva de derechos humanos.

El efectivo y pleno disfrute de los derechos e intereses de las personas adultas mayores refleja la obligación internacional que tienen todos los Estados de brindar las condiciones y recursos necesarios para garantizar la realización del proyecto de vida de toda persona.

Los Derechos Humanos constituyen el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de las personas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese sentido, el derecho internacional de los derechos humanos impone a los Estados el deber de adoptar medidas frente a acciones u omisiones que vulneren derechos fundamentales, promoviendo y garantizando su ejercicio pleno.

Las personas adultas mayores, en tanto grupo en condición de vulnerabilidad, tienen derecho a vivir con seguridad, libres de toda forma de discriminación, protegidas contra el maltrato físico o mental y a recibir un trato digno, ya sea en el seno de su familia o en instituciones de atención y cuidado.

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

El artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado. En igual sentido, el artículo VI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconoce el derecho de toda persona a constituir familia y a recibir protección para ella.

Asimismo, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores establece expresamente el derecho de las personas mayores a una vida digna y autónoma, a la protección contra el abandono, a servicios de asistencia social, seguridad social, vivienda adecuada y atención integral en salud, entre otros derechos.

En el ámbito interno, el artículo 51 de la Constitución Política de la República de Costa Rica reconoce que la familia, la madre, la niñez, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad tienen derecho a la protección especial del Estado.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica ha reiterado que dicha protección constituye un verdadero derecho fundamental exigible, derivado del modelo de Estado Social de Derecho, generando obligaciones concretas para las autoridades públicas en favor de los sectores especialmente vulnerables, entre ellos las personas adultas mayores. De este modo se ha indicado:

"Sobre la especial protección a las personas adultas mayores. La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado acerca de la especial tutela que merecen las personas adultas mayores, máxime cuando otros elementos agravan su condición de vulnerabilidad. Así, en Sentencia N° 2006-02268 de las 08:59 horas del 24 de febrero de 2006, esta Sala se pronunció sobre la protección constitucional a las personas adultas mayores, en los siguientes términos: '(...) queda claro que la protección especial por parte del Estado para esos grupos de personas se constituye en un verdadero derecho fundamental, exigible en las correspondientes dependencias administrativas y tribunales de justicia. Es así, como a partir del concepto del Estado social de Derecho, es posible derivar obligaciones para las autoridades públicas, precisamente en aras a la búsqueda del mayor bienestar de todos los habitantes del país, dentro de los cuales, el Derecho de la Constitución señala de manera especial a los niños, a las madres, al anciano y personas desvalidas. Es a partir del establecimiento de un Estado Social, derivable de las disposiciones contenidas en los artículos 50 y siguientes de la Carta Fundamental, que de manera inmediata se genera la obligada intervención estatal en materia social, en la que ha de obrar en determinado sentido y orientación: a favor de aquellos sectores especiales de la población que, por su condición, así lo requieren; y tal es el caso -sin duda alguna- de los ancianos, denominados como personas de la tercera edad, o personas adultas mayores.¹

De la Ley N° 7935 del 11 de noviembre de 1999, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, se derivan las competencias establecidas para el ente rector en materia de vejez y envejecimiento, instrumento legal mediante la cual se define el ámbito de competencias, las funciones y las atribuciones al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor en materia de vejez y envejecimiento.

¹ Sala Constitucional sentencia N° 2020003548 de las 09:30 horas del 21 de febrero de 2020,

Esa instancia tiene la obligación de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos de las personas adultas mayores, en armonía con las disposiciones reconocidas por la Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, instrumento que exige la eliminación de todas las prácticas que promuevan el menosprecio hacia la vejez y afectan la dignidad e integridad de las personas, definiendo la vejez como *"una construcción social sobre la última etapa del curso de vida"* de todo ser humano.

Lo anterior encuentra una vinculación con los lemas *"una sociedad para todas las edades"*², y *"no dejar a nadie atrás"*³.

El artículo 35 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor establece, entre otras funciones del CONAPAM, las siguientes:

- Fomentar la creación, continuidad y accesibilidad de programas y servicios relativos a la atención integral de las personas adultas mayores y velar por ellos (inciso d).
- Promover la creación de establecimientos para atender a personas adultas mayores agredidas y la ubicación o reubicación de aquellas que se encuentren en riesgo social (inciso i).
- Ejercer las demás funciones necesarias para el desarrollo de actividades en pro del bienestar, desarrollo y protección del sector mayor de 65 años (inciso m).

Estas competencias deben interpretarse de manera armónica con las obligaciones internacionales y constitucionales antes descritas, comparte este órgano defensor lo señalado por la Sala Constitucional en su sentencia No. 2001-09676 de las 11 horas con 21 minutos del 26 de setiembre del 2001 al indicar:

"DE LA ESPECIAL PROTECCIÓN GENERADA A FAVOR DE LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD (ARTÍCULO 51 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA). El párrafo final del artículo 51 de la Constitución Política establece textualmente: (...) En virtud de lo dispuesto en la norma transcrita, queda claro que la protección especial por parte del Estado para esos grupos de personas se constituye en un verdadero derecho fundamental, exigible en las correspondientes dependencias administrativas y tribunales de justicia. Es así, como a partir del concepto del Estado social de Derecho, es posible derivar obligaciones para las autoridades públicas, precisamente en aras a la búsqueda del mayor bienestar de " todos los habitantes del país", dentro de los cuales, el Derecho de la Constitución señala de manera especial a los niños, a las madres, al anciano y personas desvalidas. Es a partir del establecimiento de un de Estado Social, derivable de las disposiciones contenidas en los artículos 50 y siguientes de la Carta Fundamental, que de manera inmediata se genera la obligada intervención estatal en materia social, en la que ha de obrar en determinado sentido y orientación: a favor de aquellos sectores especiales de la población que, por su condición, así lo requieren; y tal es el caso -sin duda alguna- de los ancianos, denominados como personas de la tercera edad, o personas adultas mayores. Hasta hace poco, no se contaba con una normativa tendente a garantizar en una forma más adecuada, la especial protección y tutela estatal que

² Año 1999 declarado por las Naciones Unidas como "Año Internacional de las Personas Adultas Mayores"

³ Objetivos de Desarrollo Sostenible



requiere el adulto mayor de nuestro país. " La Ley Integral para la persona adulta mayor, número 7935, de diecinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve, pretende, entre otros objetivos, garantizar a las personas adultas mayores, igualdad de oportunidades y vida digna en todos los ámbitos; promover su permanencia en su núcleo familiar comunitario e impulsar la atención integral e interinstitucional de las personas adultas mayores por parte de las entidades públicas y privadas, y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios, destinados a esta población. Esa misma ley dispone que el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor es la Institución Pública Rectora en la materia (Artículo 32 Ibid); dicho Consejo, además de formular las políticas y planes nacionales en materia de envejecimiento, es el que, a través de criterios técnicos, administra, gestiona y distribuye los recursos económicos públicos destinados a los programas y servicios para las personas adultas mayores (Incisos a) y g) del Artículo 35, en relación con el numeral 51 Ibidem).

Conforme lo anterior, la atención de personas adultas mayores en situación de calle o abandono constituye una necesidad impostergable del Estado. No se trata únicamente de un problema social, sino de una vulneración múltiple de derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la vida, la dignidad humana, la salud, la seguridad social, la vivienda, la alimentación y la igualdad y no discriminación por edad.

La situación de calle y el abandono de esa población, responde a causas estructurales tales como la exclusión del mercado laboral formal, la insuficiencia de pensiones, la ruptura de redes familiares, la discapacidad, la violencia, el acelerado envejecimiento poblacional, entre otros. Estas condiciones activan deberes positivos reforzados del Estado, conforme al principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos sociales.

La respuesta institucional debe incorporar la identificación temprana de las personas en riesgo, mecanismos de derivación eficaces, atención oportuna y coordinación interinstitucional, bajo un enfoque centrado en la dignidad humana.

Sobre el contenido del proyecto

El objetivo principal del Proyecto de Ley N° 25.282 consiste en crear el Sistema Nacional de Albergues Estatales y Centros para la Atención Integral de la Persona Adulta Mayor en Situación de Calle o Abandono (Sinace), como una estructura de responsabilidad directa del Estado que garantice la atención integral, alojamiento digno y protección efectiva a las personas adultas mayores en condición de calle o abandono, asegurando su financiamiento mediante un fondo específico y cumpliendo el mandato constitucional y con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado costarricense de protección especial a esta población vulnerable.

Desde la perspectiva económica y presupuestaria, el Proyecto de Ley para la Creación del Sistema Nacional de Albergues Estatales y Centros para la Atención Integral de la Persona Adulta Mayor en Situación de Calle o Abandono (Sinace) presenta debilidades estructurales que podrían comprometer su viabilidad financiera y sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

En primer lugar, el proyecto carece de un estudio técnico-financiero que estime con precisión los costos de inversión inicial (infraestructura, equipamiento y adecuación de inmuebles) y los costos

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

operativos recurrentes (planilla, alimentación, servicios públicos, atención médica, mantenimiento y administración). La ausencia de una memoria de cálculo impide determinar el costo promedio por persona atendida y el costo total anual del sistema a escala nacional.

En segundo término, no se presenta un análisis actuarial ni una proyección de crecimiento de la demanda. Considerando el proceso acelerado de envejecimiento poblacional en Costa Rica, así como el incremento en la pobreza y la informalidad laboral, es previsible que la población adulta mayor en situación de calle y abandono aumente en los próximos años. Sin una estimación de expansión de cobertura, el sistema podría enfrentar presiones financieras crecientes sin respaldo presupuestario suficiente.

Por otra parte, no se identifica un estudio poblacional por regiones a efecto de localizar los esfuerzos y no centralizarlos únicamente en el Gran Área Metropolitana, evitando el desarraigo de las personas de sus zonas habituales, tampoco, se identifica qué impacto financiero tendrían las organizaciones de bienestar social, legalmente conformadas en este momento, en la cual residen personas con condición de abandono, ante un eventual traslado de su población al SINACE.

El proyecto establece múltiples fuentes de financiamiento obligatorias (transferencias porcentuales de instituciones públicas, municipalidades, universidades y deducciones salariales de altos jerarcas), pero no cuantifica cuánto recaudaría efectivamente el Fondo FOMAYOR ni analiza el impacto fiscal agregado de dichas cargas. Esta omisión impide conocer si los recursos proyectados serán suficientes para cubrir los costos reales del sistema.

Puntualmente en lo que respecta a los salarios de los altos jerarcas artículo 4 inciso 5, se destaca lo señalado por la Sala Constitucional en el voto N° 5749 de las 14 horas 33 minutos de del 9 de noviembre de 1993, al indicar:

"V.- Sobre la discriminación del impuesto: Como se ha dicho el principio de igualdad en materia tributaria implica que todos deben contribuir a los gastos del Estado en proporción a su capacidad económica, de tal manera que en condiciones idénticas deben imponerse los mismos gravámenes, lo cual no priva al legislador de crear categorías especiales, a condición de que no sean arbitrarias y se apoyen en una base razonable. De manera que resulta contrario, a la igualdad, uniformidad y a la imparcialidad, el establecimiento de un impuesto que no afecte a todas las personas que se encuentran en la misma situación, ya que se está infringiendo la obligación constitucional, de extenderlo a todas las personas que se encuentran en igualdad de supuestos. El principio de igualdad constitucional genera el principio administrativo de igualdad ante las cargas públicas, sea dar el mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones análogas, excluyendo todo tipo de distingo arbitrario o injusto contra determinadas personas, en consecuencia no deben resultar afectadas personas o bienes que fueron determinados singularmente, pues si eso fuera posible los tributos tendrían carácter persecutorio o discriminatorio. La generalidad es una condición esencial del tributo: no es admisible que se grave una parte de los sujetos y se exima a otra. El artículo 18 de la Constitución Política establece que los costarricenses deben contribuir a los gastos públicos, y el 33 constitucional consagra el principio de igualdad, de manera que no podrá hacerse discriminación contra la dignidad humana. (...)"

Los principios de Derecho Tributario son a) la reserva de Ley, b) Igualdad ante el impuesto y las cargas públicas, c) Generalidad (implica que el tributo no debe afectar personas o bienes determinados singularmente. Mediante sentencia de esta Sala N° 2197-92 anteriormente citada, esta Sala observó que en otros países, según lo acredita el derecho comparado, se ha estimado válido distinguir y existen casos en que en una misma lista, la base sobre la cual se aplica el impuesto no es uniforme, pero lo relevante es que la norma sea en lo esencial proporcional y razonable. Debe la norma que fija un tributo, ser proporcional y razonable, para que no se discrimine en perjuicio de una sola persona o actividad frente a los demás. (...)

Conforme a lo expuesto, la igualdad tributaria, no es otra cosa que el derecho del contribuyente para que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en igualdad de circunstancias, de donde se sigue forzosamente que la verdadera igualdad consiste en aplicar en los casos ocurrientes la ley, según las diferencias constitutivas que de ella derivan. El trato diferenciador que admite el derecho de la Constitución, puede resultar fundado en una base objetiva y razonable, o por el contrario, en una arbitrariedad del legislador. Ello implica, que el trato desigual admisible se da cuando los supuestos de hecho son desiguales, es decir, cuando las situaciones de hecho en que se encuentran los sujetos, sean diferentes. Resulta entonces constitucionalmente válido para el legislador, crear categorías o grupos de clasificaciones que irroguen trato diferente entre los habitantes, a condición de que el criterio empleado para discriminar sea razonable, es decir, cuando no se empleen medios contrarios a la Constitución Política, o bien cuando la elaboración de las diferentes categorías o grupos no obedezcan a caprichos de los creadores de la ley.”

Otra falencia relevante es la ausencia de un análisis de impacto macrofiscal. La creación de una nueva estructura estatal con personalidad jurídica, patrimonio propio y obligación de cupo garantizado implica rigidez presupuestaria permanente. Por lo que se sugiere valorar cómo estas obligaciones interactúan con la regla fiscal, el déficit estructural del Gobierno Central o las restricciones del gasto público.

Además, el principio de “cupos obligatorios sin restricción de capacidad” genera un compromiso financiero abierto para el Estado, sin establecer mecanismos de priorización, gradualidad o límites presupuestarios. Desde el punto de vista económico, esta disposición introduce un riesgo significativo de desbalance financiero si la demanda supera las previsiones iniciales. Importante, resaltar en este aspecto, además, que el ingreso y la permanencia de personas adultas mayores en alberges o centros debe de considerar el consentimiento informado y la autorización de las posibles personas beneficiarias en garantía a su derecho de autonomía, independencia y autodeterminación, contemplados en la Ley 7935 Ley Integral para la Persona Adulta Mayor y en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

El proyecto no contempla análisis de costo-efectividad ni compara alternativas de política pública, tales como fortalecimiento del modelo mixto actual, subsidios focalizados, alianzas público-privadas o estrategias preventivas que podrían resultar menos onerosas que la creación y operación directa de infraestructura estatal permanente.

Aunado a lo anterior, si bien se puede considerar que la propuesta es loable y coherente con el mandato constitucional de protección especial y con las obligaciones internacionales asumidas por el

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

Estado costarricense, no obstante, resulta imprescindible que, previo a su implementación, se evalúe de manera rigurosa la capacidad operativa del CONAPAM, particularmente en cuanto al recurso humano suficiente y especializado, la estructura administrativa idónea para la gestión directa de centros, los mecanismos de supervisión, control y evaluación y la articulación efectiva con otras instituciones competentes en salud, seguridad social, vivienda y asistencia social.

La creación de nuevas competencias operativas debe ir acompañada de un fortalecimiento institucional real que garantice la eficacia del modelo propuesto, su viabilidad operativa y su sostenibilidad a mediano y largo plazo.

La protección de las personas adultas mayores en situación de abandono o calle, no constituye una potestad discrecional del Estado, sino una obligación jurídica impostergable derivada del derecho internacional de los derechos humanos, de la Constitución Política y de la normativa interna vigente, acorde con la jurisprudencia constitucional que reconoce la tutela reforzada de esta población.

En consecuencia, se reconoce la legitimidad y pertinencia del objetivo del proyecto y se enfatiza que su implementación se rija con un enfoque de derechos humanos, colocando en el centro la dignidad, la autonomía y el bienestar integral de las personas adultas mayores. En efecto, podría considerarse como un mecanismo para asegurar que, ante la eventual falla de la familia o de las redes sociales de apoyo, el Estado ejerza su deber indeclinable de garantizar a toda persona adulta mayor un hogar digno y condiciones de vida acordes con su condición humana, una vez analizadas las observaciones expuestas a lo largo de este oficio.

Finalmente, resulta indispensable que el análisis y eventual aprobación de un proyecto de ley de esta naturaleza, se articule de manera coherente y congruente con los avances derivados del proceso de revisión y reforma de la Política Nacional para la Atención Integral a las Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle 2016–2026, particularmente en lo que respecta a los hallazgos técnicos relacionados con la población adulta mayor. La evidencia diagnóstica, las brechas identificadas y las recomendaciones formuladas en ese marco de política pública, constituyen insumos fundamentales que pueden fortalecer la justificación, pertinencia y diseño del proyecto de ley propuesto, garantizando así una respuesta normativa alineada con la realidad institucional y social del país.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes presenta sus observaciones al proyecto de ley en los términos consultados, para que sean valoradas por los señores y señoras diputadas.

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

GRC/TMR/WKO

