



20 de febrero de 2024
CONAPAM-DE-AJ-002-CJ-2024

Para: Sr. Marco David Rodríguez Badilla
Director Ejecutivo en funciones
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)

De: Gustavo Fallas Vargas, Coordinador
Unidad de Asesoría Jurídica, CONAPAM

Asunto: Criterio sobre el proyecto de ley expediente No. 24.024, denominado
“REFORMA DE VARIAS LEYES PARA FORTALECER LAS ORGANIZACIONES DE
BIENESTAR SOCIAL, EN BENEFICIO DE LA PERSONA ADULTA MAYOR”.

I.- Ficha Resumen

Nombre del Proyecto:	REFORMA DE VARIAS LEYES PARA FORTALECER LAS ORGANIZACIONES DE BIENESTAR SOCIAL, EN BENEFICIO DE LA PERSONA ADULTA MAYOR
Expediente Legislativo:	24.024
Versión:	Texto base
Proponente:	Diputado Óscar Izquierdo (PLN)
Objetivo:	Según la exposición de motivos, la iniciativa tiene como objetivo reformar varias leyes con el fin de garantizar el buen desempeño de las organizaciones de bienestar social (OBS), que atienden a las personas adultas mayores.
Incidencia Institucional:	Se están adicionando y reformando artículos de la Ley No. 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, que incidirán en las labores del CONAPAM.
Población beneficiaria:	Se estaría beneficiando a la población adulta mayor al ampliar los supuestos de atención para esta población.
Beneficios del proyecto:	Reforma algunas normas a efectos de beneficiar a más personas adultas mayores, más en otros casos ello no queda tan claro y podría crearse confusión.
Observaciones:	Las que se apuntan.



La Dirección Ejecutiva del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), vía correo electrónico del 15 de febrero de 2024, solicitó el criterio de esta Unidad de Asesoría Jurídica, sobre el proyecto de ley, expediente No. 24.024, denominado “REFORMA DE VARIAS LEYES PARA FORTALECER LAS ORGANIZACIONES DE BIENESTAR SOCIAL, EN BENEFICIO DE LA PERSONA ADULTA MAYOR”.

Pese a que en la exposición de motivos del proyecto de ley se indica que su objetivo reformar varias leyes con el fin de garantizar el buen desempeño de las organizaciones de bienestar social (OBS), que atienden a las personas adultas mayores, la propuesta debe ser analizada con detenimiento a efectos de realizar las observaciones que resulten más oportunas, en pro de la viabilidad de la presente iniciativa.

En tal entendido, una vez realizada una lectura detenida del texto enviado, desde un punto de vista estrictamente jurídico, se tienen las siguientes observaciones:

1.- El artículo 1 de la propuesta de ley, pretende adicionar un inciso k) al artículo 3 de la Ley No. 9986, Ley General de Contratación Pública, del 27 de mayo de 2021, a efectos de incluir dentro del elenco de excepciones a la aplicación de esa normativa, la actividad contractual de adquisición de bienes y servicios con fondos públicos concedidos por programas estatales, que realicen las organizaciones de bienestar social (OBS), entidades que son sin fines de lucro, que atienden a las personas adultas mayores. Además, del final del primer párrafo del inciso k) que se pretende adicionar, pareciera que se deja a la voluntad de tales entidades el uso del SICOP (Sistema de Compras Públicas).

Al respecto, surge la duda de ¿cuál es el propósito de excluir a las OBS de la aplicación de la Ley No. 9986, pero dejar a su voluntad el uso del SICOP? Esto, por cuanto el SICOP es el medio electrónico usado para aplicar los procedimientos de la Ley de cita y parece contradictorio usar el medio, pero no los procedimientos. Sumado a ello, se cuestiona si la exclusión debió estar contemplada en el artículo 1 de la Ley No. 9986 citada, por cuanto este numeral al definir el ámbito de aplicación de esta ley, en su párrafo segundo contempla a las OBS y la actividad contractual desarrollada con fondos públicos.

Ahora bien, excluir a no a las OBS que atienden personas adultas mayores es una decisión que corresponde a la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en la práctica, desde el CONAPAM se conocen las dificultades que atraviesan estas entidades, al menos las que reciben -vía transferencia- fondos públicos de esta Institución y las limitaciones que tienen. Esto por cuanto, son entidades que trabajan a base voluntariado (en sus juntas directivas) y cuentan con pocos recursos para sus gastos administrativos y operativos (incluido el pago de personal).

De manera que, haberlas incluido en el ámbito de aplicación de la Ley No. 9986 les genera costos para los que no tienen recursos, incluyendo claro está, el pago del costo por la utilización del SICOP, según lo regulado en el Decreto Ejecutivo No. 41438-H del 12 de octubre de 2018 y sus reformas.

2.- El artículo 2 del proyecto, pretende modificar la Ley No. 9137, Ley que Crea el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) de 30 de mayo de 2013,

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.

Órgano adscrito a la Presidencia de la República y rector en envejecimiento y vejez.
350 metros al oeste de Casa Presidencial, Edificio Mira, I planta, Yoses Sur. San José.

Tel: (506) 2223-8283. Apartado: 639-2010 Zapote.

www.conapam.go.cr / info@conapam.go.cr



en varios artículos. Sin embargo, respecto al texto que se adiciona al inciso b) del artículo 3, debe aclararse que, los recursos que el CONAPAM transfiere a las OBS, provienen de dos fuentes a saber:

- Ley No. 5662, *Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares*, reformada por las Leyes No. 8783 del 13 de octubre de 2009 y Ley No. 9188 del 28 de noviembre de 2013, entre otras.
- Ley No. 7972, *Ley de Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos para Financiar un Plan Integral de Protección y Amparo de la Población Adulta Mayor, Niñas y Niños en Riesgo Social, Personas Discapacitadas Abandonadas, Rehabilitación de Alcohólicos y Farmacodependientes, Apoyo a las Labores de la Cruz Roja y Derogación de Impuestos Menores Sobre las Actividades Agrícolas y su Consecuente Sustitución*, del 22 de diciembre de 1999 y sus reformas.

Con lo cual, a menos que, las OBS reciban adicionalmente recursos de la Dirección General de Asignaciones Familiares (DESAF), los recursos del FODESAF (Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares) estarían incluidos en los recursos que el CONAPAM les transfiere.

Ahora bien, si lo que se pretende es hacer alusión a las leyes de origen de los recursos que reciben las OBS, debería hacerse la denominación por cada una, así por ejemplo “... estas organizaciones reciben recursos de la Ley No. 5662..., la Ley No. 7972... y la Ley No. 8718...”.

3.- El artículo 3 del proyecto de ley, plantea varias reformas a la Ley No. 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor de 25 de octubre de 1999 y sus reformas. Entre las reformas, plantea modificar el texto actual del 2 de la Ley No. 7935 de cita, para incluir varias definiciones, como lo serían “vulnerabilidad social” y “riesgo social no asociado a la pobreza”.

En cuanto a la definición de “vulnerabilidad social” que se propone su texto reza:

“Vulnerabilidad social: Situaciones que enfrentan las personas adultas mayores como resultado de la interacción de diversos elementos, entre los que destaca la carencia de mecanismos, recursos, habilidades o medios para enfrentar las dinámicas sociales.”

No obstante, la Ley No. 7935, en su artículo 2 ya contiene una definición de “riesgo social” que señala:

“Riesgo social: Situación de mayor vulnerabilidad en que se encuentran las personas adultas mayores cuando presentan factores de riesgo que, de no ser tratados, les producen daños en la salud.”

Según se observa, pareciera que la definición de “riesgo social” existente ya en la Ley, comprende la “vulnerabilidad”, con lo cual se recomienda valorar su inclusión como una nueva definición o bien, determinar si lo que corresponde es ampliar la definición de riesgo social que ya contempla la ley.



En igual sentido, el proyecto plantea incluir la siguiente definición en el numeral 2 de la Ley No. 7935:

“Riesgo social no asociado a pobreza: Se refiere a situaciones en las que las personas enfrentan desafíos o amenazas que pueden afectar negativamente su bienestar y calidad de vida, pero que no están necesariamente relacionados con su nivel de ingresos o su condición económica, así determinados por la trabajadora social de Conapam.”

Más se cuestiona ¿si la situación de riesgo social no asociado a la pobreza solamente puede ser determinada por una persona profesional en Trabajo Social del CONAPAM?, o bien, podría ser determinado por una persona profesional en Trabajo Social de otra instancia. A lo que se agrega ¿si esto sería aplicable solo para la ejecución de los recursos públicos que transfiere el CONAPAM, para la cobertura de los programas de esta Institución, o bien, sería una definición aplicable a cualquier persona adulta mayor, sea beneficiaria o no de los recursos del Estado? Aspectos que deberán quedar suficientemente claros a la hora de introducir la definición y determinar la conveniencia de su inclusión.

4.- Sumado a ello, el artículo 3 del proyecto, incluye en el artículo 2 de la Ley No. 7935 de cita, una definición “abandono”, la cual reza:

“Abandono: Se entenderá como toda aquella persona de 65 años y más, o de 40 años en adelante con Síndrome de Down, que presente como factores de riesgo la ausencia o carencia de red de apoyo familiar obligada a brindar resguardo económico, para el cuidado y atención, según los artículos 164 y 169 del Código de Familia, Ley N.º 5476, de 21 de diciembre de 1973, aquellas personas con denuncia interpuesta por violencia o abandono y las personas en situación de calle que su situación integral puede verse exacerbada por condición de pobreza, vulnerabilidad social, situación de dependencia o necesidad de asistencia, temporal o permanentemente, para realizar actividades de la vida diaria, por la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual.”

No obstante, la iniciativa olvida que Costa Rica adoptó la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, la cual fue ratificada mediante la Ley No. 9394 del 8 de setiembre de 2016 y el Decreto Ejecutivo No. 39973 del 12 de octubre de 2016. Con lo cual, el país desde el año 2016 cuenta con normativa de rango supra constitucional, vinculante y específica en materia de Derechos Humanos a favor de las personas adultas mayores.

Esta Convención en su artículo 2 define el “abandono” en los siguientes términos:

“Abandono”: La falta de acción deliberada o no para atender de manera integral las necesidades de una persona mayor que ponga en peligro su vida o su integridad física, psíquica o moral.”



De manera que, esta nueva definición estaría apartándose de lo que dicta la Convención de cita, instrumento que contiene un concepto que, desde el ámbito jurídico, se considera más conveniente debido a su generalidad, que permite una aplicación casuística más clara.

Sumado a ello, la definición de “Abandono” que propone el proyecto de ley, hace alusión a los artículos 164 y 169 del Código de Familia, normas que se refieren únicamente a la obligación alimentaria a progenitores y estaría obviando que este Código fue reformado recientemente por la Ley No. 10.192 del 28 de abril de 2022, que introdujo un nuevo Capítulo II al Título VI, denominado “Cuidados”, con el cual en los artículos 231 a 233 se regula la obligación de los hijos e hijas, nietos, nietas, hermanos y hermanas de cuidar a sus personas adultas mayores.

En igual sentido, esta nueva definición mezcla varios conceptos que no necesariamente hacen que la persona adulta mayor esté en abandono, por ejemplo, las **personas en situación de calle** que pueden estar en esta situación por su propia voluntad o bien, ser personas con un pasado abandonico, en que la autoridad judicial al tenor del nuevo artículo 233 del Código de Familia fueron relevadas de recibir cuidado y atención por sus familiares, además de las **personas con dependencia o necesidad de asistencia**, en que sí podrían tener familiares, pero con limitados recursos y que por ello, no pueden atender de manera adecuada a sus personas adultas mayores.

De manera que, debido a los problemas dichos, no se recomienda incluir esta nueva definición de abandono en el artículo 2 de la Ley No. 7935 ya citada.

5.- Este artículo 3 del proyecto también, pretende adicionar un inciso e) al artículo 34 de la Ley No. 7935, para que dentro de los fines del CONAPAM, se incluya el siguiente:

“e) Generar recursos mediante programas sociales a hogares privados sustitutos calificados de bienestar social para la atención y cuidado de personas adultas mayores en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, abandono y riesgo social no asociado a pobreza.”

Sin embargo, el término “generar recursos” trae confusión, por cuanto el CONAPAM como institución rectora en materia de envejecimiento y vejez del Estado, dentro del esquema de la Ley No. 7935 mencionada, no tiene fuentes de ingresos propias, ni actividades comerciales que le generen recursos, como por ejemplo, la Junta de Protección Social con la venta de lotería, sino que es una Institución que recibe recursos públicos con destinos específicos y lo que hace es distribuirlos por mandato del legislador, a las OBS que desarrollan programas a favor de las personas adultas mayores.

De manera que, no se recomienda esta modificación.

6.- El artículo 3 del proyecto propone la adición de un inciso l) al actual artículo 37 de la Ley No. 7935 ya citada. Con esta adición se pretende que la Junta Rectora (Junta Directiva) del CONAPAM, cuente con dos miembros más, provenientes de las OBS no afiliadas a la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano (FECRUNAPA), entidad que ya tiene un espacio en este órgano colegiado.



Al respecto, debe indicarse que a nivel práctico la concurrencia de un amplio número de miembros (actualmente 11) en la Junta Rectora del CONAPAM, ha traído múltiples problemas de quórum, por cuanto la cantidad mínima para sesionar o bien, tomar acuerdo con firmeza, es alta y no siempre la asistencia de todos ocurre.

A lo que debe sumarse, que las OBS -en principio- con la participación de FECRUNAPA ya se encuentran representadas en la Junta Rectora. Más leyendo la exposición de motivos al parecer se tiene el caso de OBS que no están afiliadas a esa Federación y, por ende, se busca esta reforma.

Sin embargo, un aumento del quórum de la Junta Rectora podría eventualmente entorpecer el ejercicio de sus funciones. Por lo que, debe sopesar la Asamblea Legislativa si, incluye el texto propuesto o bien, modifica el mecanismo ya establecido en la Ley No. 7935, para que la representación de las OBS no corresponda a FECRUNAPA, sino a las propias OBS, mediante el mecanismo de selección propuesto.

7.- El artículo 4 del proyecto de ley, pretende modificar el artículo 2 de la Ley No. 5662 antes citada, a efectos de incluir como beneficiarios del FODESAF no solo a personas adultas mayores que estén en condición de pobreza o pobreza extrema, sino también en vulnerabilidad social, abandono y riesgo social no asociado a la pobreza. Para lo cual, en el último párrafo se crea un mecanismo de selección a cargo del CONAPAM.

Debe indicarse que, tal reforma es un asunto que compete sopesar a la Asamblea Legislativa en el ejercicio de sus funciones, contando -claro está- con el criterio técnico de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, como instancia encargada de los recursos del FODESAF.

Más, desde un punto de vista práctico, debe indicarse que el CONAPAM en el cumplimiento de sus funciones, se ha encontrado muchos casos en que debe realizar una intervención a favor de una persona adulta mayor, incluyendo su reubicación y, efectivamente, se tiene el obstáculo de que no son personas que se ubiquen en pobreza o pobreza extrema, sino que están en presencia de otros factores que las sitúan en una condición de riesgo social.

Esto genera que, se cuente con una limitación y su intervención no se pueda efectuar, poniéndose en riesgo incluso su vida, por ejemplo, con el caso de personas en condición de abandono en el sistema hospitalario que no se pueden reubicar, con el riesgo de infecciones nosocomiales. De manera que, una reforma como la propuesta, facilitaría el trabajo de esta Institución rectora.

8.- Por último, el artículo 5 del proyecto de ley establece que el Poder Ejecutivo debe reglamentar la presente ley en un plazo de 6 meses. Sin embargo, no se considera que el presente proyecto de ley, lo que hace es reformar varias leyes, como, por ejemplo, la No. 7935 o la No. 5662, que ya tienen sus propios reglamentos. De manera que, este artículo lo que debería señalar es que -de prosperar la propuesta-, los reglamentos de cada Ley deberían modificarse, según el texto aprobado.

De esta manera, se tiene por rendido el criterio solicitado.