

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DE LA LEY N.º 7935, LEY INTEGRAL PARA LA PERSONA
ADULTA MAYOR, DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 1999**

VARIAS DIPUTADAS Y DIPUTADOS

EXPEDIENTE N.º 25.817

PROYECTO DE LEY

REFORMA DE LA LEY N.º 7935, LEY INTEGRAL PARA LA PERSONA ADULTA MAYOR, DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 1999

Expediente N.º25.817

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Ley N.º 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, promulgada el 25 de octubre de 1999, constituyó un avance fundamental en el reconocimiento y protección de los derechos de las personas adultas mayores en Costa Rica. Mediante esta legislación se creó el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) como órgano de desconcentración máxima, adscrito a la Presidencia de la República, al cual se le encomendaron funciones relacionadas con la formulación de políticas públicas, la coordinación institucional, la protección de derechos, la atención de personas adultas mayores, la asignación y fiscalización de recursos públicos y la promoción de programas y servicios dirigidos a esta población.

Más de veinticinco años después de su promulgación, el contexto demográfico, jurídico e institucional en el que actúa el Conapam ha experimentado transformaciones sustanciales.

El envejecimiento de la población ha adquirido una importancia creciente para la planificación y la acción del Estado, al tiempo que el ordenamiento jurídico ha evolucionado desde aproximaciones predominantemente asistenciales hacia un paradigma basado en derechos humanos, autonomía, independencia, dignidad, participación e inclusión de las personas adultas mayores.

Esta evolución encuentra uno de sus principales referentes en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, incorporada al ordenamiento jurídico costarricense mediante la Ley N.º 9394. La Convención obliga a los Estados Parte a adoptar y fortalecer medidas

legislativas, administrativas, presupuestarias y de otra naturaleza dirigidas a garantizar los derechos de las personas mayores y establece, entre sus deberes generales, la promoción de instituciones públicas especializadas en la protección y promoción de sus derechos y su desarrollo integral. Asimismo, exige promover la más amplia participación de la sociedad civil y de otros actores sociales, particularmente de las propias personas mayores, en la elaboración, aplicación y control de las políticas públicas y de la legislación que les concierne.

La Convención reconoce además el derecho de la persona mayor a la independencia y autonomía, incluida su facultad de tomar decisiones y definir su propio proyecto de vida. Este cambio de paradigma exige que la institucionalidad pública evolucione desde modelos centrados exclusivamente en la atención de necesidades hacia estructuras capaces de promover y garantizar derechos, respetar la voluntad y preferencias de las personas y favorecer su participación efectiva en las decisiones públicas que les afectan.

La presente reforma responde a esa transformación.

I. Fortalecimiento de la especialización institucional del Conapam

El proyecto mantiene la naturaleza jurídica del Conapam como órgano de desconcentración máxima.

Esta figura no constituye una simple denominación organizativa. El artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública establece que, en la desconcentración máxima, el órgano desconcentrado se encuentra sustraído, respecto de las competencias que le han sido atribuidas bajo esta modalidad, de la potestad del superior para avocar, revisar o sustituir su conducta y, adicionalmente, de órdenes, instrucciones o circulares.

La jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República ha explicado que la desconcentración constituye una técnica de distribución de competencias destinada precisamente a permitir la especialización funcional de

determinados órganos, atribuyéndoles competencias propias para satisfacer de mejor manera los cometidos públicos correspondientes.

La reforma procura preservar esta especialización y dotarla de mayor claridad. Por ello, se define expresamente al Conapam como órgano rector técnico especializado en materia de envejecimiento y vejez y en la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas adultas mayores.

Esta precisión resulta especialmente importante para diferenciar dos ámbitos que deben coexistir armónicamente: la dirección política general que corresponde al Poder Ejecutivo y la rectoría técnica especializada que ejerce Conapam dentro de las competencias que el legislador le ha desconcentrado.

II. Adscripción al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Uno de los principales cambios de la reforma consiste en trasladar la adscripción del Conapam de la Presidencia de la República al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Uno de los principales cambios que plantea esta reforma consiste en trasladar la adscripción del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor de la Presidencia de la República al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esta modificación responde a un análisis de la naturaleza jurídica del Conapam, de la amplitud de sus competencias, de su ubicación dentro de la organización sectorial del Estado y de la evolución que ha experimentado la institucionalidad pública costarricense desde la promulgación de la Ley N.º 7935.

La discusión acerca de la ubicación institucional del Conapam no es nueva. El proyecto que posteriormente dio origen a la Ley N.º 7935, tramitado bajo el expediente legislativo N.º 12.812, contempló inicialmente su adscripción al Ministerio de Salud. Sin embargo, el propio proceso legislativo puso de manifiesto las dificultades que presentaba esa alternativa.

En efecto, el informe técnico elaborado durante la tramitación del proyecto señalaba que aquella adscripción podía explicarse porque una parte importante de sus disposiciones se relacionaba directa o indirectamente con el ámbito de la salud. No obstante, durante el proceso de consulta, el Ministerio de Salud advirtió que la creación de un órgano con atribuciones para formular políticas y planes nacionales en materia de envejecimiento podía generar conflictos con la rectoría que el ordenamiento ya le reconocía en materia de salud. A partir de estas y otras observaciones, el proyecto evolucionó primero hacia la adscripción al Ministerio de la Presidencia y, finalmente, hacia la fórmula aprobada por el legislador en 1999: un órgano de desconcentración máxima adscrito a la Presidencia de la República.

Este antecedente resulta relevante porque demuestra que la ubicación del Conapam fuera del Ministerio de Salud no fue accidental. Desde su propia génesis legislativa se reconoció que las competencias atribuidas al nuevo órgano excedían el ámbito sanitario y requerían una capacidad de articulación interinstitucional más amplia.

La Ley N.º 7935 confirmó esa naturaleza. Sus artículos 34 y 35 atribuyeron al Conapam competencias relacionadas, entre otras materias, con la formulación de políticas y planes nacionales sobre envejecimiento; la evaluación de programas, proyectos y servicios; la protección de derechos; la distribución y fiscalización de recursos públicos; la investigación; la coordinación interinstitucional; la atención de personas adultas mayores; los servicios de cuido; la protección frente a situaciones de riesgo social y el seguimiento de programas ejecutados por entidades públicas y privadas. Se trata, por tanto, de un mandato de carácter integral que comprende dimensiones sociales, económicas, familiares, comunitarias, asistenciales y de derechos humanos y que no puede reconducirse exclusivamente a la materia sanitaria.

Esta amplitud competencial fue reconocida por la Contraloría General de la República al analizar la posición institucional del Conapam. El órgano contralor distinguió entre la rectoría política, propia del Poder Ejecutivo, y la rectoría técnica atribuida al Conapam en materia de envejecimiento y vejez. Bajo esta última,

corresponde al Consejo desarrollar funciones especializadas de formulación, coordinación, evaluación, asistencia técnica, administración y fiscalización relacionadas con la población adulta mayor. Esta distinción resulta fundamental para la presente reforma: el cambio de adscripción no supone trasladar o disminuir la rectoría técnica especializada del Conapam, sino ubicarla dentro de una estructura ministerial materialmente afín, preservando la desconcentración máxima que la ley le reconoce.

La necesidad de revisar su ubicación institucional ha sido advertida también desde la perspectiva de la organización administrativa del Estado. En el estudio Análisis de los órganos desconcentrados de los ministerios bajo la figura de la organización pública, elaborado en 2022, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica determinó específicamente para el Conapam que no existe congruencia entre las competencias propias de la Presidencia de la República y la materia atribuida al órgano desconcentrado y señaló que, de mantenerse su desconcentración, lo aconsejable es trasladarlo a un ministerio afín a la materia objeto de su competencia.

La organización sectorial vigente aporta un elemento adicional. El Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo ubica al Conapam dentro del Sector Bienestar, Trabajo e Inclusión Social, precisamente porque sus propósitos y competencias corresponden materialmente a ese ámbito de la acción estatal. Esta ubicación sectorial confirma que el envejecimiento y la vejez deben ser abordados desde una perspectiva integral de bienestar, protección e inclusión social y no exclusivamente desde la salud.

Ahora bien, la identificación del sector materialmente afín no resuelve por sí sola la adscripción administrativa. El Instituto Mixto de Ayuda Social, aun cuando participa de la rectoría sectorial correspondiente, es una institución autónoma y, por tanto, un ente descentralizado, circunstancia que impide utilizarlo como instancia de adscripción de un órgano desconcentrado perteneciente a la Administración Central. De igual manera, el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social

constituye un ministerio sin cartera, por lo que tampoco ofrece la estructura administrativa requerida para la adscripción del Conapam.

Descartadas esas posibilidades, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social presenta una correspondencia jurídica y funcional directa con una parte sustantiva de las competencias del Conapam. Su Ley Orgánica, Ley N.º 1860, dispone desde su artículo 1 que esta cartera tiene a su cargo la dirección, estudio y despacho de los asuntos relativos no solamente al trabajo, sino también al bienestar social.

Esta atribución no constituye una referencia meramente programática. La propia Ley Orgánica desarrolla competencias dirigidas a la formulación y ejecución de políticas de bienestar social, al mejoramiento del nivel de vida y al bienestar general de las personas y sus familias. En particular, su artículo 108 atribuye a la Dirección General de Bienestar Social la ejecución de la política de bienestar social del Ministerio y de programas destinados al mejoramiento del nivel de vida y bienestar general. Los artículos 113 y 115 incorporan, además, funciones relacionadas con situaciones familiares o personales de desamparo, problemas sociales y económicos, estados de necesidad y, de manera expresa, la atención de casos relacionados con personas adultas mayores en situaciones de desamparo, infortunio u otros estados de necesidad.

Existe, por tanto, una afinidad material entre las competencias legalmente asignadas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la función especializada que corresponde al Conapam, sin que ello implique confundir las competencias de ambas instituciones. El Ministerio asumiría la rectoría política sectorial que corresponde al Poder Ejecutivo, mientras que el Conapam conservaría, bajo su condición de órgano de desconcentración máxima, la rectoría técnica especializada que le atribuye la Ley N.º 7935 en materia de envejecimiento y vejez.

A esta correspondencia competencial se suma una relación institucional y financiera preexistente de especial relevancia. El Conapam recibe una parte sustancial de los recursos públicos que ejecuta del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), administrado por la Dirección General de

Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), dependencia técnica permanente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social conforme a la Ley N.º 5662. La incorporación del Conapam a la misma cartera permitiría fortalecer la coordinación entre el órgano especializado y la estructura responsable de administrar una de sus principales fuentes de financiamiento público, favoreciendo la articulación de los procesos presupuestarios, financieros y de seguimiento de los recursos destinados a las personas adultas mayores.

El ordenamiento ofrece, además, un antecedente institucional relevante. El Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis), órgano rector especializado respecto de otra población destinataria de protección reforzada del Estado, se encuentra adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este antecedente demuestra la compatibilidad entre la ubicación dentro de esa cartera y la existencia de un órgano especializado con funciones de rectoría técnica poblacional, sin que la adscripción ministerial implique por sí misma la desaparición de su especialización funcional.

La solución propuesta tampoco supone desconocer la dimensión sanitaria del envejecimiento. La salud constituye indudablemente uno de los componentes esenciales de la atención integral de las personas adultas mayores y el Ministerio de Salud conserva íntegramente las competencias de rectoría que el ordenamiento le atribuye en esa materia. Precisamente por ello resulta necesario diferenciar ambos planos: la rectoría sanitaria corresponde al Ministerio de Salud; la rectoría técnica especializada en envejecimiento y vejez corresponde al Conapam.

Esta diferenciación permite evitar la superposición de rectorías advertida desde el proceso legislativo que dio origen a la Ley N.º 7935 y, al mismo tiempo, preservar la comprensión multidimensional del envejecimiento que sustenta el ordenamiento actual. La persona adulta mayor no puede ser concebida exclusivamente desde su condición sanitaria, como tampoco únicamente desde una situación de pobreza o necesidad asistencial. El envejecimiento involucra autonomía, independencia, seguridad económica, protección social, salud,

cuidados, vivienda, participación, educación, vida comunitaria, acceso a la justicia y ejercicio efectivo de derechos.

Esta concepción se ha fortalecido progresivamente en el derecho internacional de los derechos humanos. La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, incorporada al ordenamiento costarricense mediante la Ley N.º 9394, compromete al Estado a promover instituciones públicas especializadas en la protección y promoción de los derechos de las personas adultas mayores y su desarrollo integral. El fortalecimiento institucional exigido por ese instrumento debe ser entendido en correspondencia con una visión de la persona adulta mayor como sujeto pleno de derechos y con un abordaje integral del envejecimiento y la vejez.

Desde esta perspectiva, la adscripción al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no constituye un traslado meramente administrativo. Procura corregir la falta de correspondencia entre la actual adscripción a la Presidencia de la República y la materia especializada del Conapam; mantener al Consejo dentro del Sector Bienestar, Trabajo e Inclusión Social; ubicarlo en una cartera de la Administración Central con competencias legales expresas en bienestar y protección social; fortalecer su articulación con Fodesaf y Desaf; preservar su rectoría técnica especializada; y mantener claramente diferenciadas las competencias que corresponden al Ministerio de Salud.

El cambio de adscripción requiere, naturalmente, ajustes normativos, presupuestarios y de gobernanza. Debe reformarse el artículo 32 de la Ley N.º 7935, adecuarse la integración de la Junta Rectora y realizarse las modificaciones administrativas y presupuestarias necesarias para que los recursos destinados al funcionamiento del Conapam sean gestionados dentro del nuevo marco de adscripción, garantizando en todo momento la continuidad institucional, los servicios, programas, transferencias y obligaciones existentes.

Por estas razones, la reforma propone adscribir el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, manteniendo su

condición de órgano de desconcentración máxima y fortaleciendo expresamente su carácter de órgano rector técnico especializado en materia de envejecimiento y vejez y en la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas adultas mayores.

III. Adecuación al nuevo régimen presupuestario de los órganos desconcentrados

La organización financiera del Estado también se ha transformado desde la promulgación de la Ley N.º 7935.

La Ley N.º 9524, Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, estableció que todos los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración Central deben incorporarse al Presupuesto Nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa.

La PGR dedica un apartado precisamente a “La pretensión de generalidad y uniformidad de la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central” y explica que el artículo 1 de la Ley N.º 9524 no admite exclusiones: los presupuestos propios o independientes de los órganos desconcentrados deben integrarse al Presupuesto Nacional.

Incluso retoma el Dictamen C-181-2018 para explicar el efecto jurídico: “el presupuesto pierde “independencia” y pasa a formar parte del presupuesto del Ministerio al cual pertenece”, y concluye que el trámite de aprobación de esos presupuestos debe seguir el procedimiento ordinario del Presupuesto Nacional regulado fundamentalmente por la Ley N.º 8131 y su reglamento. Resulta, por tanto, necesario actualizar el artículo 33 de la Ley N.º 7935.

La reforma mantiene la personalidad jurídica instrumental del Conapam, pero armoniza su regulación con las Leyes N.º 8131 y N.º 9524 y elimina referencias presupuestarias que responden al régimen existente antes de esa transformación legislativa.

El cambio de adscripción al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá ejecutarse garantizando la continuidad de los programas, servicios, transferencias y obligaciones institucionales, así como los destinos específicos establecidos legalmente para los recursos asignados al Conapam.

IV. Una Junta Rectora para la dirección política y estratégica

La experiencia institucional acumulada desde la creación del Conapam evidencia también la necesidad de delimitar con mayor precisión las competencias de su Junta Rectora.

La Ley N.º 7935 regula extensamente su integración y funcionamiento, pero no contiene una disposición sistemática que determine las atribuciones del órgano colegiado. Esta omisión puede generar zonas de incertidumbre entre las funciones de gobierno institucional, las competencias técnicas y la administración ordinaria.

La reforma procura resolver esta situación mediante una definición expresa de competencias. La Junta Rectora se configura como el órgano colegiado superior encargado de establecer la orientación política y estratégica institucional, aprobar los instrumentos de planificación superior que correspondan, conocer y evaluar los resultados de la gestión, ejercer las funciones de nombramiento que expresamente le atribuya la ley y asegurar la rendición de cuentas institucional.

En correspondencia con esa naturaleza, la Junta no debe convertirse en instancia de administración ordinaria. La contratación pública, la ejecución presupuestaria, la administración del personal, la suscripción ordinaria de convenios, la administración de programas, la asignación individual de recursos y la resolución de asuntos técnicos o casos particulares deben corresponder a los órganos ejecutivos y técnicos competentes.

Esta delimitación persigue una estructura de gobernanza más clara, constituyendo una Junta que dirige estratégicamente, una Dirección Ejecutiva que administra y ejecuta y dependencias técnicas que ejercen las competencias especializadas que les corresponden.

La reforma modifica también la composición de la Junta Rectora. Se propone que esté integrada exclusivamente por representantes de instituciones públicas directamente relacionadas con las políticas y acciones que inciden sobre el envejecimiento y la vejez.

Este cambio no pretende disminuir la participación de la sociedad civil, sino que su propósito es diferenciar dos funciones institucionales que, aunque complementarias, poseen distinta naturaleza jurídica: el gobierno superior de una institución pública y la participación social en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

La integración de la Junta procura fortalecer su naturaleza de órgano de dirección política y estratégica, facilitar la coordinación interinstitucional y vincular directamente a las instituciones estatales responsables de ejecutar políticas que inciden sobre las condiciones de vida de las personas adultas mayores.

A su vez, la sustitución de un quórum numérico rígido por una regla basada en la mayoría de las personas integrantes busca favorecer la continuidad del órgano colegiado y evitar que modificaciones futuras en su composición generen dificultades de funcionamiento.

V. Fortalecimiento de la Dirección Ejecutiva

La reforma complementa la redefinición de la Junta Rectora mediante el fortalecimiento de la Dirección Ejecutiva. Se le reconoce expresamente como el órgano superior administrativo, técnico y ejecutivo del Conapam, responsable de la administración ordinaria, la ejecución de las políticas y planes institucionales y el cumplimiento de los acuerdos adoptados por la Junta Rectora dentro de su ámbito competencial.

Para ello se trasladan a la Dirección Ejecutiva funciones que, por su naturaleza, corresponden a la gestión institucional cotidiana, entre ellas la administración del personal, la ejecución presupuestaria, la contratación pública, la

suscripción de instrumentos jurídicos y la representación institucional, en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico.

Con ello se procura evitar que la Junta Rectora deba intervenir en actuaciones administrativas ordinarias que pueden ralentizar la gestión institucional y desdibujar su función primordial de dirección estratégica.

La reforma establece así una relación de responsabilidad claramente identificable, en cuanto la Junta define la orientación superior y controla sus resultados; la Dirección Ejecutiva administra, ejecuta y rinde cuentas.

VI. Participación de las personas adultas mayores y de la sociedad civil

La transformación de la Junta Rectora exige simultáneamente fortalecer los mecanismos institucionales de participación social, siendo que la participación no debe entenderse únicamente como la incorporación de determinadas organizaciones dentro de un órgano directivo. La Convención Interamericana exige promover la más amplia participación de la sociedad civil y, particularmente, de las propias personas mayores en la elaboración, aplicación y control de las políticas públicas que les conciernen.

Por esta razón, la reforma crea un órgano permanente especializado de deliberación, consulta, concertación y participación en materia de envejecimiento, vejez y derechos de las personas adultas mayores.

Para su diseño se toma como referencia la experiencia costarricense del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. El artículo 170 del Código de la Niñez y la Adolescencia concibe ese Consejo como un espacio de deliberación, concertación y coordinación entre instituciones públicas y organizaciones representativas de la comunidad, destinado a contribuir a la coherencia de las políticas públicas con el sistema de protección integral de derechos.

La reforma adapta esta lógica a las particularidades del envejecimiento y la vejez. El nuevo órgano participativo incorporará organizaciones de personas adultas

mayores, organizaciones de bienestar social, asociaciones de personas pensionadas y jubiladas, sociedad civil, academia y otros sectores relacionados con la materia.

De manera particular, se establece como principio la participación directa de las personas adultas mayores, de modo que estas no sean concebidas exclusivamente como destinatarias de servicios o sujetos de protección, sino como protagonistas de las decisiones públicas que afectan sus vidas.

El órgano tendrá carácter consultivo y no sustituirá las competencias legalmente atribuidas a Conapam o a otras instituciones públicas. No obstante, sus recomendaciones deberán ser formalmente conocidas y valoradas cuando se relacionen con las competencias institucionales, procurando que la participación tenga incidencia efectiva y no constituya únicamente una formalidad procedimental.

VII. Rectoría técnica, información y coordinación interinstitucional

La reforma fortalece también las herramientas necesarias para ejercer una rectoría técnica efectiva.

No basta atribuir legalmente una función rectora si el órgano carece de mecanismos para obtener información, establecer criterios técnicos, evaluar resultados, coordinar instituciones y dar seguimiento a las políticas públicas.

Por ello se fortalece el deber de colaboración y suministro de información de las instituciones públicas y de las entidades privadas que administren recursos públicos destinados a personas adultas mayores.

Asimismo, se actualizan las funciones relativas a investigación, producción de información, registros, estadísticas, evaluación, coordinación interinstitucional y cooperación nacional e internacional.

La reforma procura que las decisiones públicas relacionadas con envejecimiento y vejez se sustenten progresivamente en información objetiva, verificable y actualizada.

VIII. Distribución y fiscalización de recursos públicos

La reforma mantiene y fortalece las competencias del Conapam relacionadas con la distribución y fiscalización de los recursos públicos destinados a programas y servicios para personas adultas mayores.

Se incorpora expresamente el deber de utilizar criterios técnicos objetivos, transparentes y verificables para la distribución de estos recursos, considerando elementos como la demanda efectiva de los servicios, las necesidades de la población, los costos de atención y las modalidades correspondientes.

Esta disposición procura fortalecer la transparencia, trazabilidad y racionalidad técnica de las decisiones de financiamiento, sin establecer en la ley una clasificación excesivamente rígida de modalidades de atención que pueda dificultar su adaptación futura.

Al mismo tiempo, se preservan las potestades de control y fiscalización sobre los recursos transferidos a entidades públicas y privadas, en resguardo de su correcta utilización y del cumplimiento de los fines para los cuales fueron asignados.

IX. Una institucionalidad preparada para la Costa Rica de la longevidad

La reforma propuesta no modifica únicamente la adscripción administrativa del Conapam, sino que su propósito es actualizar integralmente la arquitectura institucional creada en 1999 para responder a una realidad demográfica, jurídica y social sustancialmente distinta.

El envejecimiento poblacional exige instituciones capaces de coordinar políticas de largo plazo, producir conocimiento, articular respuestas intersectoriales, administrar responsablemente recursos públicos y garantizar que las personas adultas mayores participen activamente en las decisiones que les afectan.

La Convención Interamericana demanda precisamente instituciones públicas especializadas y la participación amplia de las propias personas mayores en las políticas destinadas a garantizar sus derechos.

La reforma procura responder a ambos mandatos mediante una estructura institucional sustentada en cuatro componentes complementarios: una adscripción sectorial coherente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; una Junta Rectora pública concentrada en dirección política y estratégica; una Dirección Ejecutiva fortalecida para administrar y ejecutar; y un espacio permanente y plural de participación y concertación de las personas adultas mayores y la sociedad civil.

Con ello se pretende preservar la especialización alcanzada por el Conapam, fortalecer su capacidad institucional y adecuar su organización al marco jurídico vigente, procurando que el Estado costarricense cuente con una institucionalidad preparada para enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que plantea una sociedad cada vez más longeva.

Por las razones expuestas, se somete a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DE LA LEY N.º 7935, LEY INTEGRAL PARA LA PERSONA
ADULTA MAYOR, DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 1999**

ARTÍCULO 1- Refórmense los artículos 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49 y 50 de la Ley 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, del 15 de noviembre de 1999. Los textos son los siguientes:

Artículo 32- Creación, naturaleza y adscripción. Créase el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, en adelante Conapam, como órgano de desconcentración máxima, con personalidad jurídica instrumental para el ejercicio de las competencias desconcentradas atribuidas por esta ley, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y gozará de independencia técnica y funcional, de conformidad con la Ley General de la Administración Pública.

El Conapam será el órgano rector técnico especializado en materia de envejecimiento y vejez y en la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas adultas mayores.

El Conapam estará exento de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones nacionales y municipales, salvo disposición legal expresa en contrario. La solicitud y trámite de las exoneraciones fiscales se gestionarán ante la Dirección General de Hacienda del Ministerio de Hacienda conforme al procedimiento reglamentario aplicable.

Artículo 33- Personalidad jurídica instrumental y gestión de recursos. El Conapam tendrá personalidad jurídica instrumental para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias que le atribuyen esta ley y el ordenamiento jurídico.

La formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación de su presupuesto se sujetarán a la Ley N.º 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos; la Ley N.º 9524, Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, y demás normativa aplicable.

El Conapam administrará y ejecutará los recursos que legalmente le hayan sido asignados, respetando los destinos específicos establecidos por ley.

Artículo 34- Fines. El Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor tendrá los siguientes fines:

- a) Promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas adultas mayores.
- b) Ejercer la rectoría técnica en materia de envejecimiento y vejez y promover la incorporación transversal de esta materia en las políticas públicas del Estado.
- c) Propiciar y apoyar la participación efectiva de las personas adultas mayores en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que les conciernan.
- d) Promover la autonomía, funcionalidad, independencia, dignidad, participación e inclusión social de las personas adultas mayores, respetando su voluntad, preferencias y capacidad para tomar decisiones.
- e) Impulsar la atención integral de las personas adultas mayores por parte de las instituciones públicas y privadas y velar por el adecuado funcionamiento de los programas y servicios destinados a esta población, mediante ejercicios de fiscalización técnica y financiera.
- f) Promover la coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial necesarias para atender integralmente los procesos de envejecimiento y las necesidades de las personas adultas mayores.

- g) Velar por la protección económica y social de las personas adultas mayores y promover condiciones que favorezcan su seguridad económica y calidad de vida.
- h) Promover una cultura nacional de respeto, reconocimiento y valoración de las personas adultas mayores y combatir toda forma de discriminación por razón de edad o cualquier otra razón.
- i) Coadyuvar, en el ámbito de sus competencias y conforme al ordenamiento jurídico, en la protección de las personas adultas mayores que se encuentren en situación de abandono, violencia, abuso, negligencia o cualquier otra circunstancia que amenace o vulnere sus derechos.

Artículo 35- Funciones. Para el cumplimiento de sus fines, corresponderá al Conapam:

- a) Formular y proponer las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento, vejez y derechos de las personas adultas mayores.
- b) Establecer criterios, lineamientos, idoneidades y orientaciones técnicas en las materias de su competencia, dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico.
- c) Coordinar y articular con las instituciones públicas competentes la ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y planes nacionales en materia de envejecimiento y vejez.
- d) Conocer, aprobar y evaluar los programas, proyectos y servicios públicos dirigidos a las personas adultas mayores, en el ámbito de sus competencias.
- e) Fomentar la creación, continuidad, calidad y accesibilidad de los programas y servicios destinados a las personas adultas mayores.

- f) Investigar y denunciar, de oficio o a petición de parte, las situaciones que puedan constituir amenaza o vulneración de los derechos de las personas adultas mayores y realizar las gestiones correspondientes ante las autoridades competentes.
- g) Participar, dentro del ámbito de su competencia, en los procesos de habilitación, acreditación, regulación y fiscalización de los servicios dirigidos a personas adultas mayores, de conformidad con las competencias atribuidas a otras instituciones.
- h) Determinar, mediante criterios técnicos objetivos, transparentes y verificables, la distribución de los recursos públicos destinados a financiar programas y servicios para las personas adultas mayores, considerando, entre otros elementos, la demanda efectiva de los servicios, las necesidades de la población, los costos de atención y las modalidades de servicio.
- i) Controlar y fiscalizar la correcta utilización de los recursos materiales y financieros que el Conapam asigne o transfiera a entidades públicas o privadas.
- j) Mantener sistemas de información y registros actualizados sobre la población beneficiaria, los programas y servicios financiados o coordinados por el Conapam y demás información necesaria para el ejercicio de sus competencias.
- k) Promover y desarrollar investigación, producción de conocimiento, estadísticas e indicadores relacionados con envejecimiento, vejez y derechos de las personas adultas mayores.
- l) Coordinar con las instituciones ejecutoras los programas dirigidos a las personas adultas mayores.
- m) Financiar, conforme a la disponibilidad presupuestaria y el ordenamiento jurídico, programas y servicios de atención y cuidado integral de las personas adultas mayores en su domicilio, comunidad, centros diurnos, establecimientos de atención permanente y demás modalidades legalmente autorizadas.
- n) Desarrollar o financiar modalidades específicas de atención para personas adultas mayores víctimas de violencia, abuso, negligencia, abandono o en otras

condiciones de vulnerabilidad que requieran protección especial, de conformidad con los criterios técnicos y presupuestarios correspondientes.

ñ) Velar por el cumplimiento, en el ámbito de sus competencias, de los tratados internacionales, leyes, reglamentos y demás disposiciones relativas a los derechos de las personas adultas mayores.

o) Promover la cooperación nacional e internacional en materia de envejecimiento, vejez y derechos de las personas adultas mayores.

p) Las demás funciones que expresamente le atribuyan esta ley y el ordenamiento jurídico.

Artículo 36- Deber de colaboración y suministro de información. Las instituciones y órganos públicos estarán obligados a colaborar con el Conapam y a suministrarle oportunamente la información que requiera para el ejercicio de las competencias establecidas por esta ley, dentro de los límites y garantías establecidos por el ordenamiento jurídico, lo anterior sin perjuicio de la corresponsabilidad aplicable a las instituciones en el ejercicio de sus labores propias.

Las personas físicas o jurídicas privadas que administren reciban o ejecuten recursos públicos destinados a programas o servicios para personas adultas mayores deberán proporcionar al Conapam la información necesaria para verificar su utilización, ejecución y resultados.

La negativa injustificada, el ocultamiento o el retraso injustificado en el suministro de información por parte de una persona funcionaria pública se considerará falta grave, sancionable de conformidad con el régimen disciplinario previsto en la Ley General de la Administración Pública, la Ley Marco de Empleo Público (N.º 10159), la Ley de Control Interno (N.º 8292) y la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito (N.º 8422), sin perjuicio de otras responsabilidades civiles o penales que determine el ordenamiento jurídico.

Artículo 37- Integración de la Junta Rectora. La Junta Rectora será el órgano colegiado superior de dirección política y estratégica del Conapam.

Estará integrada exclusivamente por representantes del sector público:

- a) La persona titular del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o la persona viceministra que esta designe, quien la presidirá.
- b) La persona titular del Ministerio de Salud o la persona viceministra que esta designe.
- c) La persona titular del Ministerio de Educación Pública o la persona viceministra que esta designe.
- d) La persona que ejerza la Presidencia Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social o la persona jerarca que esta designe.
- e) La persona que ejerza la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social o la persona que esta designe entre sus jerarcas institucionales.
- f) La persona que ejerza la Presidencia Ejecutiva de la Junta de Protección Social o la persona que esta designe entre sus jerarcas institucionales.
- g) Una persona representante de las universidades estatales, designada por el Consejo Nacional de Rectores.

La persona titular de la Dirección Ejecutiva del Conapam asistirá a las sesiones con derecho a voz, pero sin voto.

Las personas integrantes ejercerán sus funciones en razón del cargo público que ocupan. La integración de la Junta Rectora no generará derecho al pago de dietas.

Artículo 38.- Impedimentos y deber de abstención. Las personas integrantes de la Junta Rectora estarán sujetas al régimen de impedimentos, recusaciones, abstenciones, incompatibilidades y conflictos de interés previsto en la Ley General

de la Administración Pública, la legislación sobre probidad en la función pública y demás normativa aplicable.

Artículo 39- Incompatibilidad. El ejercicio del cargo de integrante de la Junta Rectora será incompatible con cualquier relación de empleo con el Conapam, salvo la participación de la persona titular de la Dirección Ejecutiva en los términos expresamente establecidos por esta ley.

Artículo 40- Sustitución de integrantes. En caso de ausencia temporal de una persona integrante de la Junta Rectora, ejercerá la representación institucional la persona que corresponda conforme a la ley orgánica de la institución respectiva o aquella que haya sido formalmente designada de acuerdo con el artículo 37.

Artículo 41- Continuidad del órgano colegiado. Los cambios de jerarcas o representantes institucionales no afectarán la continuidad jurídica ni el funcionamiento de la Junta Rectora. Las instituciones integrantes deberán adoptar oportunamente las medidas necesarias para garantizar su representación efectiva y evitar la paralización del órgano colegiado.

Artículo 42- Presidencia de la Junta Rectora. Corresponderá a quien presida la Junta Rectora:

- a) presidir y dirigir sus sesiones;
- b) convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias;
- c) elaborar, en coordinación con la Dirección Ejecutiva, el orden del día;
- d) firmar las actas y acuerdos que correspondan;
- e) velar por el cumplimiento de las funciones propias de la Junta Rectora;
- f) ejercer las demás funciones inherentes a la presidencia de un órgano colegiado conforme a la Ley General de la Administración Pública.

Artículo 43- Vicepresidencia. La Junta Rectora elegirá de su seno una Vicepresidencia, que sustituirá a la Presidencia en sus ausencias temporales y ejercerá las demás funciones que le atribuya el reglamento.

Artículo 44- Sesiones. La Junta Rectora sesionará ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente cuando sea convocada por quien ejerza su Presidencia o cuando lo solicite al menos una tercera parte de sus integrantes. Las sesiones podrán celebrarse presencialmente o mediante medios tecnológicos que garanticen la simultaneidad, deliberación, participación, integridad y autenticidad de las comunicaciones, de conformidad con la Ley General de la Administración Pública.

Artículo 45- Cuórum y acuerdos. El quórum para sesionar válidamente estará constituido por la mayoría absoluta de las personas integrantes de la Junta Rectora. Los acuerdos se adoptarán por mayoría absoluta de las personas integrantes presentes, salvo que esta ley o el ordenamiento jurídico exijan una mayoría distinta. En caso de empate se repetirá la votación y, de persistir, quien ejerza la Presidencia tendrá voto de calidad.

Artículo 46- Dirección Ejecutiva. La Dirección Ejecutiva será el órgano superior administrativo, técnico y ejecutivo del Conapam y estará subordinada a la Junta Rectora exclusivamente en las materias de dirección política y estratégica que correspondan a esta última. Corresponderá a la Dirección Ejecutiva ejercer la administración ordinaria del Conapam y ejecutar sus políticas, planes, programas y acuerdos.

Artículo 47- Nombramiento. La Dirección Ejecutiva estará a cargo de una persona nombrada por la Junta Rectora. La persona titular deberá contar, como mínimo, con grado académico de licenciatura y acreditar experiencia profesional y conocimientos suficientes en administración pública, políticas sociales, derechos humanos, envejecimiento, gerontología o materias relacionadas con las competencias institucionales. Su nombramiento y remoción se regirán por las disposiciones de esta ley y el ordenamiento jurídico aplicable.

Artículo 48- Funciones de la Dirección Ejecutiva. Corresponderá a la Dirección Ejecutiva:

- a) Ejercer la administración superior, dirección, coordinación y control de las actividades del Conapam.
- b) Ejercer la representación judicial y extrajudicial del Conapam, con las facultades que determine esta ley y el ordenamiento jurídico.
- c) Ejecutar los acuerdos de la Junta Rectora.
- d) Ejecutar las políticas, planes y programas institucionales.
- e) Ejercer las competencias de ejecución presupuestaria y administración financiera que correspondan al Conapam conforme al ordenamiento jurídico.
- f) Ejercer las competencias que correspondan al jerarca administrativo en materia de contratación pública.
- g) Nombrar, promover, trasladar, suspender y remover al personal del Conapam, de conformidad con el régimen de empleo público y demás normativa aplicable.
- h) Dirigir y coordinar las dependencias técnicas y administrativas de la institución.
- i) Suscribir contratos, convenios y demás instrumentos jurídicos necesarios para el cumplimiento de las competencias institucionales, salvo aquellos cuya aprobación haya sido expresamente reservada por ley a otro órgano.
- j) Solicitar a las instituciones públicas y a las entidades privadas receptoras de recursos de origen público, la información necesaria para verificar el cumplimiento de la normativa y de las políticas relacionadas con los derechos de las personas adultas mayores.
- k) Representar institucionalmente al Conapam ante órganos, instituciones y organismos nacionales e internacionales.

l) Promover y coordinar la cooperación nacional e internacional en las materias propias de la institución.

m) Presentar a la Junta Rectora el anteproyecto de presupuesto, el plan estratégico, los planes institucionales, los informes financieros y los informes de gestión que correspondan.

n) Rendir cuentas ante la Junta Rectora sobre la ejecución de las políticas y objetivos estratégicos institucionales.

ñ) Ejercer todas aquellas competencias administrativas y ejecutivas que esta ley no atribuya expresamente a la Junta Rectora u otro órgano.

Artículo 49.- Participación en la Junta Rectora. La persona titular de la Dirección Ejecutiva asistirá a las sesiones de la Junta Rectora con derecho a voz, pero sin voto. Deberá proporcionar a la Junta la información técnica, administrativa, presupuestaria y financiera necesaria para el ejercicio de sus competencias y rendir los informes que esta solicite dentro de su ámbito de atribuciones.

Artículo 50.- Estructura administrativa y personal. El Conapam contará con la estructura técnica y administrativa necesaria para el cumplimiento efectivo de sus competencias. Su estructura organizativa será determinada reglamentariamente, previo aval técnico del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) de conformidad con la Ley de Planificación Nacional. El personal del Conapam estará sujeto al régimen de empleo público aplicable y dependerá administrativamente de la Dirección Ejecutiva, sin perjuicio de la independencia funcional que el ordenamiento reconozca a determinados órganos o unidades.

ARTÍCULO 2- Adiciónense los artículos 37 bis, 50 bis, 50 ter, 50 quater de la Ley 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Maro. Los textos son los siguientes:

Artículo 37 bis- Funciones de la Junta Rectora. Corresponderá a la Junta Rectora:

-
- a) Establecer las orientaciones políticas y estratégicas generales del Conapam, dentro del marco de sus competencias legales y de las políticas nacionales correspondientes.
 - b) Aprobar la propuesta de Política Nacional de Envejecimiento y Vejez y sus instrumentos estratégicos, para su tramitación conforme al ordenamiento jurídico.
 - c) Aprobar el plan estratégico institucional y conocer sus evaluaciones.
 - d) Aprobar el anteproyecto de presupuesto institucional para su incorporación al proceso presupuestario nacional, de conformidad con la legislación aplicable a los órganos desconcentrados del Gobierno Central.
 - e) Conocer los informes de ejecución presupuestaria, estados financieros, informes de gestión y evaluaciones institucionales.
 - f) f) Nombrar y remover a la persona titular de la Dirección Ejecutiva, mediante mayoría cualificada de dos tercios de la totalidad de sus miembros y de conformidad con el procedimiento desarrollado para estos efectos.
 - g) Nombrar a la persona auditora y sub auditora internas, cuando corresponda, de conformidad con la Ley General de Control Interno y demás normativa aplicable.
 - h) Aprobar los reglamentos de organización y funcionamiento de la Junta Rectora y aquellos reglamentos institucionales cuya aprobación corresponda legalmente al órgano colegiado.
 - i) Solicitar a la Dirección Ejecutiva los informes necesarios para evaluar el cumplimiento de las políticas, planes y objetivos estratégicos de la institución.
 - j) Conocer los informes y recomendaciones del Consejo Nacional de Participación y Concertación sobre Envejecimiento y Vejez y disponer lo correspondiente dentro del ámbito de sus competencias.
 - k) Ejercer las demás funciones de dirección política y estratégica que expresamente le atribuyan esta ley u otras disposiciones legales.

La Junta Rectora no ejercerá funciones de administración ordinaria, gestión de personal, contratación pública, ejecución presupuestaria, asignación individual de recursos, atención o resolución de casos particulares ni aquellas otras que correspondan a la Dirección Ejecutiva o a las dependencias técnicas y administrativas del Conapam.

Artículo 50 bis- Consejo Nacional de Participación y Concertación sobre Envejecimiento y Vejez. Créase el Consejo Nacional de Participación y Concertación sobre Envejecimiento y Vejez como instancia permanente de deliberación, consulta, concertación y participación social en materia de envejecimiento, vejez y derechos de las personas adultas mayores.

El Consejo constituirá el espacio institucional para garantizar la participación efectiva de las personas adultas mayores, sus organizaciones y otros actores de la sociedad civil en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que les conciernan.

El Consejo tendrá carácter consultivo y no ejercerá funciones de dirección, administración, fiscalización ni ejecución propias del Conapam o de otras instituciones públicas.

Artículo 50 ter- Integración. El Consejo Nacional de Participación y Concertación sobre Envejecimiento y Vejez estará integrado de manera plural y representativa, procurando especialmente la participación directa de las personas adultas mayores.

Su integración comprenderá:

- a) Personas adultas mayores representantes de organizaciones de ámbito nacional, regional o comunitario.
- b) Representantes de organizaciones de bienestar social que desarrollen programas y servicios para personas adultas mayores.
- c) Representantes de asociaciones y organizaciones de personas pensionadas y jubiladas.

d) Representantes de organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la promoción y defensa de los derechos humanos de las personas adultas mayores.

e) Representantes del sector académico y de investigación especializado.

El reglamento fijará el número exacto de integrantes y el procedimiento de convocatoria pública y elección democrática, respetando el principio de reserva de ley en sus bases estructurales.

f) Los demás sectores cuya participación resulte necesaria para asegurar la diversidad y representatividad del Consejo, conforme se determine reglamentariamente.

La integración, número de representantes, procedimiento democrático de designación, duración de los nombramientos, suplencias y reglas de funcionamiento serán desarrollados reglamentariamente, garantizando criterios de transparencia, pluralidad, representación territorial, igualdad y participación efectiva de las personas adultas mayores.

La Dirección Ejecutiva del Conapam ejercerá la secretaría técnica del Consejo.

Artículo 50 quater- Funciones del Consejo de Participación y Concertación. Corresponderá al Consejo:

a) Deliberar y formular recomendaciones sobre políticas públicas, planes y estrategias nacionales relacionadas con envejecimiento, vejez y derechos de las personas adultas mayores.

b) Emitir observaciones y recomendaciones sobre la propuesta de Política Nacional de Envejecimiento y Vejez antes de su aprobación.

c) Promover la participación directa de las personas adultas mayores en los asuntos públicos que les conciernan.

- d) Conocer los principales resultados del seguimiento y evaluación de las políticas nacionales relacionadas con las personas adultas mayores y formular recomendaciones.
- e) Identificar necesidades, barreras y desafíos que afecten el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores y ponerlos en conocimiento del Conapam y de las instituciones competentes.
- f) Promover procesos de diálogo, consulta y concertación entre las personas adultas mayores, la sociedad civil y las instituciones públicas.
- g) Formular recomendaciones a la Junta Rectora y a la Dirección Ejecutiva del Conapam.
- h) Promover la realización periódica de encuentros, consultas y otros mecanismos de participación de las personas adultas mayores en todo el territorio nacional.
- i) Las demás funciones consultivas y participativas que determine esta ley y su reglamento.

Las recomendaciones del Consejo serán de carácter consultivo. Cuando se refieran a asuntos propios de las competencias del Conapam, deberán ser conocidas por el órgano institucional correspondiente y quedar constancia de su valoración.

TRANSITORIO I- El Poder Ejecutivo reglamentará las reformas introducidas mediante esta ley dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor.

TRANSITORIO II- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Hacienda y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor adoptarán las

medidas administrativas, presupuestarias, contables y organizativas necesarias para efectuar el cambio de adscripción institucional, garantizando la continuidad de los programas, servicios, transferencias, obligaciones y derechos del Conapam. El cambio de adscripción no afectará los destinos específicos de los recursos legalmente asignados al Conapam.

TRANSITORIO III- La Junta Rectora que se encuentre en funciones al entrar en vigencia esta ley continuará ejerciendo sus competencias únicamente durante el plazo indispensable para constituir la nueva Junta Rectora, el cual no podrá exceder de tres meses.

TRANSITORIO IV- El Conapam deberá convocar el proceso de conformación del Consejo Nacional de Participación y Concertación sobre Envejecimiento y Vejez dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del reglamento correspondiente.

Rige a partir de su publicación

Kattia María Ulate Alvarado

Diputada

Sadie Esmeralda Britton González

Diputada

Roberth Barrantes Camacho

Diputado