



23 de junio de 2026
AL-DEST-IJU-170-2026

Señores (as)
Comisión Permanente de
Asuntos Sociales, Área II
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 25444

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N.º 25444**
Proyecto de ley: **“CASA PARA CONAPAM.”**

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch 23-6-2026



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-170-2026

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY

CASA PARA CONAPAM

EXPEDIENTE 25444

INFORME JURÍDICO

**AUTORIZADO POR:
FERNANDO LIONEL CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**

23 de junio de 2026



TABLA DE CONTENIDO

I.	ANÁLISIS TÉCNICO.....	4
1.	RESUMEN DEL PROYECTO.....	4
2.	ANTECEDENTES.....	5
3.	VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)	5
4.	CONSIDERACIONES DE FONDO	5
	a) <i>Naturaleza y marco jurídicos, composición y funciones del CONAPAM.</i>	6
	b) <i>Marco jurídico, competencias y funciones de la Presidencia de la República y del Ministerio de la Presidencia.</i>	9
	c) <i>Marco jurídico, competencias y funciones del Ministerio de Salud en materia de envejecimiento.</i> 9	
	d) <i>Corolario.</i>	12
5.	ANÁLISIS DEL ARTICULADO	12
	a) <i>Reforma del numeral 32 de la Ley 7935, contenida en el artículo 1 del proyecto.</i>	12
	b) <i>Reforma del numeral 37 de la Ley 7935, contenida en el artículo 1 del proyecto.</i>	13
	c) <i>Reforma del numeral 41 de la Ley 7935, contenida en el artículo 1 del proyecto.</i>	15
	d) <i>Adición de un inciso h) al numeral 5 de la Ley 5412, contenida en el artículo 2 de la propuesta.</i> ..	16
6.	ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA	16
II.	CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES	17
III.	ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	17
1.	VOTACIÓN	17
2.	DELEGACIÓN	17
3.	CONSULTAS.....	18
	a) <i>Obligatoria</i>	18
	b) <i>Facultativas.</i>	18
IV.	FUENTES.....	18



AL-DEST-IJU-170-2026

INFORME JURÍDICO¹

CASA PARA CONAPAM

EXPEDIENTE25444

I. ANÁLISIS TÉCNICO

1. Resumen del Proyecto

Se pretende reformar los artículos 32, 37 y 41 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, 7935 de 25 de octubre de 1999, con la finalidad de que el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) actualmente adscrito a la Presidencia de la República, pase al Ministerio de Salud, conservando su naturaleza jurídica de órgano de desconcentración máxima.

Asimismo, se plantea modificar la conformación de la Junta Rectora de CONAPAM, para sustituir a la persona Presidenta de la República o su representante, por la persona Ministra de Salud o su designada, pese a que la jerarquía de dicho ministerio ya forma parte del órgano.

Por su parte, se busca también variar el mecanismo para definir miembros sustitutos, para cuando los titulares no puedan ejercer por incurrir en causales de remoción.

Finalmente, se pretende incorporar un nuevo inciso h) al artículo 5 de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, 5412 de 8 de noviembre de 1973, a fin de citar al CONAPAM como órgano adscrito a ese despacho ministerial.

¹Elaborado por Paula González Zárate, Asesora Parlamentaria, bajo la supervisión de Luis Paulino Mora Lizano, Jefe del Área Social, y la revisión final y autorización de Fernando Lionel Campos Martínez, Gerente Departamental.



2. Antecedentes²

Las siguientes iniciativas son afines temáticamente a la propuesta bajo estudio:

- Expediente 23436: Ley de transformación del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social. Informe económico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IEC-004-2023 de 3 de mayo de 2023. Actualmente pendiente de reasignación a comisión.
- Expediente 24585: Traslado del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor al Ministerio de Salud. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-034-2025 de 3 de febrero de 2025. Archivado con dictamen negativo de mayoría de la Comisión Especial de Reforma del Estado de 29 de mayo de 2025.
- Expediente 25112: Ley de Creación del Ministerio de Desarrollo Social de la República de Costa Rica. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-386-2025 de 5 de noviembre de 2025. Actualmente pendiente de reasignación a comisión.

3. Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

El proyecto no se vincula con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, debido a que sus propósitos no se relacionan con las metas país en esta materia. Únicamente propone un cambio de estructura organizacional para que el CONAPAM pase de la Presidencia de la República al Ministerio de Salud, manteniendo su naturaleza de órgano adscrito.

4. Consideraciones de Fondo

La iniciativa pretende trasladar al CONAPAM de la Presidencia de la República al Ministerio de Salud, conservando su naturaleza de órgano desconcentrado. Lo anterior, según la exposición de motivos, se justificaría según criterios de competencia, especialización, promoción y protección de los derechos de la población adulta mayor.

²Esta sección y la siguiente fueron elaboradas con la colaboración de Raquel Rodríguez Chavarría, Asesora Parlamentaria, bajo la supervisión de Tonatiuh Solano Herrera, Jefe del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios.



Para verificar la veracidad de esta afirmación, es necesario hacer un análisis del marco jurídico, la composición y las funciones de la Presidencia de la República, del CONAPAM y del Ministerio de Salud.

Por la similitud de las propuestas, este apartado se basa en el informe jurídico AL-DEST-IJU-034-2025, referido al expediente 24585.

a) Naturaleza y marco jurídicos, composición y funciones del CONAPAM.

El CONAPAM es el rector sobre envejecimiento y vejez y de la política nacional relacionada con este sector poblacional. Conforme a lo dispuesto en los artículos 32 y 33 de la Ley integral para la Persona Adulta Mayor, es un órgano de desconcentración máxima, adscrito a la Presidencia de la República, con personalidad jurídica instrumental para presupuestar sus recursos, a fin de destinarlos al cumplimiento de los fines y funciones que le asignan los numerales 34 y 35 de ese cuerpo normativo, previa aprobación de la Contraloría General de la República.

En nuestro ordenamiento jurídico, la figura de la desconcentración se encuentra regulada en el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública, 6227 de 2 de mayo de 1978 (LGAP), que establece lo siguiente:

“Artículo 83.-/ 1. Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento./ 2. La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda:/ a) Avocar competencia del inferior; y/ b) Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte./ 3. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior./ 4. La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa./ 5. Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extendida en su favor.”

Sobre la desconcentración mínima, la opinión jurídica de la Procuraduría General de la República (PGR) OJ-181-2005 de 14 de noviembre de 2005, dispuso lo siguiente:

“Conforme lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública, la desconcentración mínima implica que el superior no podrá avocar competencias del inferior, revisar o sustituir la



conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte, pero podrá emitir órdenes, instrucciones o circulares."

Por su parte, de conformidad con el artículo 83.3LGAP, un órgano presenta un grado de desconcentración máxima cuando el superior jerárquico, aparte de estar imposibilitado para avocar asuntos de competencia del inferior y revisar o sustituir su conducta, ya sea de oficio o a instancia de parte, se encuentra igualmente inhibido para darle órdenes, instrucciones o circulares.

Sobre este tema, el dictamen de la PGR C-255-2005 de 15 de julio de 2005 establece lo siguiente:

"...la desconcentración máxima constituye el mayor límite a la relación de jerarquía, en cuanto impide al jerarca el ejercicio de los poderes de mando y de instrucción y alternativamente el de revisión o de avocación."

La reforma no pretende modificar la naturaleza jurídica del CONAPAM, que seguiría siendo la de un órgano con desconcentración máxima; lo que cambiaría sería el ente al que se encontraría adscrito, pues se plantea el traslado de la Presidencia a un ministerio más afín por razones temáticas.

En cuanto a los fines de CONAPAM, el numeral 34 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, define lo siguiente:

"ARTÍCULO 34.- Fines. El Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor tendrá los siguientes fines:/ a) Propiciar y apoyar la participación de la comunidad, la familia y la persona adulta mayor en las acciones para su desarrollo./ b) Impulsar la atención 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 ellas./ c) Velar porque los fondos y sistemas de pensiones y jubilaciones mantengan su poder adquisitivo, para que cubran las necesidades básicas de sus beneficiarios./ d) Proteger y fomentar los derechos de las personas adultas mayores referidos en esta ley y en el ordenamiento jurídico en general./ e) Se faculta al Conapam y al Conapdis como entes rectores, cada uno dentro de su ámbito de competencia, para que puedan coadyuvar con la red familiar, con la finalidad de que cumpla con la obligación alimentaria para los adultos mayores y personas con discapacidad en condición de abandono. Para el cumplimiento de este inciso, se autoriza al Conapam y al Conapdis, de acuerdo con la Ley 4775, Ley de Consultorios Jurídicos, 21 de junio de 1971, para que soliciten apoyo a las facultades de derecho de las universidades del país, para que, por medio de estos consultorios



jurídicos, puedan colaborar en los diferentes procesos legales que requieran sus servicios."

Como se observa, estos fines son coincidentes con los objetivos del Ministerio de Salud, como ente encargado de dirigir la salud pública y liderar la Estrategia Nacional para el Envejecimiento Saludable (ENES).

En lo que toca a las funciones del CONAPAM, el artículo 35 de la Ley 7935 describe los siguientes:

"ARTÍCULO 35.- Funciones/ Serán funciones del Consejo:/ a) Formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento./ b) Conocer las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por las instituciones públicas o privadas./ c) Investigar y denunciar, de oficio o a petición de parte, las irregularidades que se presenten en las organizaciones que brindan servicios a personas adultas mayores y recomendar sanciones, de conformidad con esta ley./ d) Fomentar la creación, continuidad y accesibilidad de los programas y servicios relativos a la atención integral de las personas adultas mayores y velar por ellos./ e) Participar, dentro del ámbito de su competencia, en los procesos de acreditación e instar a la concesión de acreditaciones o recomendar el retiro de la habilitación respectiva./ f) Conocer las evaluaciones sobre el desarrollo administrativo y técnico de los programas y servicios de atención a las personas adultas mayores, ejecutados por las instituciones con los aportes económicos del Estado, y velar porque estos recursos se empleen conforme a su destino./ g) Determinar los criterios técnicos para distribuir los recursos económicos públicos destinados a los programas y servicios para las personas adultas mayores./ h) Llevar un registro actualizado de las personas, físicas y jurídicas, acreditadas por el Ministerio de Salud para brindar servicios a las personas adultas mayores./ i) Promover la creación de establecimientos para atender a las personas adultas mayores agredidas y la ubicación o reubicación de las que se encuentren en riesgo social./ j) Impulsar la investigación en las áreas relacionadas con el envejecimiento./ k) Elaborar los reglamentos internos para cumplir adecuadamente los objetivos de este Consejo./ l) Velar por el cumplimiento de declaraciones, convenios, leyes, reglamentos y demás disposiciones conexas, referentes a la protección de los derechos de las personas adultas mayores./ m) Las demás funciones que se consideren convenientes para el desarrollo de las actividades en pro del bienestar, el desarrollo y la protección del sector de la sociedad mayor de 65 años./ n) Coordinar, con las instituciones ejecutoras, los programas dirigidos a las personas adultas mayores./ ñ) La atención de personas adultas mayores internadas en establecimientos públicos o privados, diurnos y permanentes./ o) La atención de las personas adultas mayores en su



domicilio o comunidad mediante programas de atención y cuidado integral de personas adultas mayores en Costa Rica./ p) El financiamiento de programas para viviendas comunitarias en modalidad de albergue para personas adultas mayores solas o en pareja./ q) Mantener un registro actualizado de las personas beneficiarias de cada uno de los programas a cargo del Consejo, ya sean ejecutados por entidades públicas o privadas. / r) Controlar y fiscalizar la correcta utilización de los recursos materiales y monetarios que asigne a entidades públicas y privadas."

b) Marco jurídico, competencias y funciones de la Presidencia de la República y del Ministerio de la Presidencia.

La Presidencia de la República tiene su fundamento normativo en la Constitución Política y en la LGAP. En cuanto a la primera, se puede mencionar el Título X, relativo al Poder Ejecutivo, y los artículos 130, 135, 147 y 148. Sin embargo, son los numerales 139 y 140 los que definen sus principales funciones y atribuciones.

A nivel reglamentario, los artículos 154 y 155 del Reglamento Autónomo de Servicio y Organización de la Presidencia de la República y del Ministerio de la Presidencia, Decreto Ejecutivo 40993-MP de 23 de febrero de 2018, regulan, los órganos desconcentrados a estas entidades. Específicamente el inciso b) del primero de ellos define, como órgano desconcentrado de la Presidencia de la República, al CONAPAM.

Lo anterior a pesar de que las funciones tanto de la Presidencia de la República como del Ministerio de la Presidencia responden a aspectos más generales relativos a dirección política, coordinación, estrategia y dirección estatal.

c) Marco jurídico, competencias y funciones del Ministerio de Salud en materia de envejecimiento.

la Ley General de Salud, 5395 de 30 de octubre de 1973; la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, 5412 de 8 de noviembre de 1973; la LGAP, y el Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud, Decreto Ejecutivo 40724-S de 23 de septiembre de 2017, conforman el marco jurídico primordial de esta cartera, que tiene como propósito garantizar la protección y mejoramiento de la salud física, mental y social de la población, mediante el ejercicio de la rectoría sectorial.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 5412, la definición de la política nacional de salud y la organización, coordinación y suprema dirección de



los servicios de salud del país, corresponden al Poder Ejecutivo, que ejerce tales funciones por medio del Ministerio de Salud. En forma adicional, el numeral 2 de ese mismo cuerpo normativo señala como atribuciones de esta dependencia las siguientes:

“Artículo 2º.- Son atribuciones del Ministerio:/ a) Elaborar, aprobar y asesorar en la planificación que concrete la política nacional de salud y evaluar y supervisar su cumplimiento;/ b) Dictar las normas técnicas en materia de salud de carácter particular o general; y ordenar las medidas y disposiciones ordinarias y extraordinarias que técnicamente procedan en resguardo de la salud de la población;/ c) Ejercer el control y fiscalización de las actividades de las personas físicas y jurídicas, en materia de salud, velando por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas pertinentes;/ ch) Ejercer la jurisdicción y el control técnicos sobre todas las instituciones públicas y privadas que realicen acciones de salud en todas sus formas, así como coordinar sus acciones con las del Ministerio;/ d) La fiscalización económica de las instituciones de asistencia médica o que realicen acciones de salud en general, cuando sean sostenidas o subvencionadas, total o parcialmente, por el Estado o por las municipalidades o con fondos públicos de cualquier naturaleza;/ e) Realizar las acciones de salud en materia de medicina preventiva, sin perjuicio de las que realicen otras instituciones;/ f) Otorgar las prestaciones de salud en materia de medicina curativa y de rehabilitación, a través de los organismos creados al efecto, sin perjuicio de las que realicen otras instituciones. / Estos servicios se cobrarán de conformidad con la capacidad económica del usuario, entendiéndose que las personas de escasos recursos los recibirá gratuitamente, todo conforme lo determine el reglamento respectivo;/ g) Realizar todas las acciones y actividades y dictar las medidas generales y particulares, que tiendan a la conservación y mejoramiento del medio ambiente, con miras a la protección de la salud de las personas;/ h) Importar en forma exclusiva y directa, drogas estupefacientes, sustancias y medicamentos que por su uso pueden producir dependencia física o psíquica en las personas;/ i) Mantener un sistema de información y estadística, relativo a la materia de salud, para cuyos efectos todas las instituciones que realicen acciones de salud pública y privada, están obligadas a emitir los datos que el Ministerio solicite, todo conforme al Reglamento respectivo; y/ j) Cualquier otra que señalen la ley o los reglamentos, sin perjuicio de las atribuciones que la ley confiere a las instituciones autónomas del sector salud.”

En cuanto a las competencias reglamentarias, el Decreto Ejecutivo 40724-S establece lo siguiente sobre las funciones sustantivas para el ejercicio de la Rectoría en Salud:



“Artículo 2.- De las funciones sustantivas para el ejercicio de la Rectoría en Salud. Para ejercer la Rectoría, el Ministerio ejecuta, de manera continua, sistemática, proactiva, multidisciplinaria, sectorial, intersectorial y participativa, las funciones sustantivas para el ejercicio de la Rectoría en Salud. Estas Funciones, no excluyentes entre sí, son:/ ●Dirección y Conducción Política de la Salud./ ●Vigilancia de la Salud./ ●Planificación de la Salud./ ●Modulación del Financiamiento de los Servicios de Salud./ ●Armonización de la Provisión de los Servicios de Salud./ ●Regulación de la Salud.”

Asimismo, el artículo 3 de este reglamento enumera los servicios a cargo del Ministerio de Salud y las funciones de carácter general de las unidades organizativas.

Por su parte en el capítulo II se regula lo relativo a la organización general de esta dependencia ministerial y, en su numeral 4, dispone que la estructura organizacional descrita le permite ejecutar, eficaz y eficientemente, los procesos necesarios para cumplir con las Funciones Rectoras en Salud, la provisión de servicios de salud y la gestión institucional.

Cabe destacar que el artículo 17 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud integra a un representante del CONAPAM dentro del Consejo Nacional de Salud Mental, el cual tiene las funciones establecidas en el artículo 31 de la Ley 5412 y en la Ley 9213 de 4 de marzo de 2014.

Finalmente, no sobra indicar que la Política nacional de Salud 2023-2033 concluye que:

“La estructura de la población costarricense tiene una tendencia hacia el envejecimiento con una pirámide poblacional regresiva, en donde el grupo de 75 años es más amplio que el grupo de 65 a 74 años, lo cual evidencia una evolución con decrecimiento dada por la disminución de nacimientos, reducción de la fecundidad, reducción de la mortalidad y el incremento en la esperanza de vida./ El proceso del envejecimiento es de interés en salud pública, por los efectos que conlleva el aumento de población envejecida que requiere, además, un incremento de los recursos sanitarios y hospitalarios especializados entre otros servicios para este tipo de población./ En contraparte, la población menor a los 15 años corresponde con el 21,31% del total de población, la cual ha disminuido en su peso relativo, al pasar del 31,9% en el año 2000 a apenas 21,31% en el año 2022.”



d) Corolario.

En síntesis, vistas las competencias y funciones de la Presidencia de la República, del CONAPAM y del Ministerio de Salud, parece evidente que la segunda tiene una mayor afinidad con este último, dada la coincidencia entre sus fines y objetivos, y por ser este órgano ministerial el encargado de dirigir la política sobre salud pública y liderar la ENES.

No obstante, al ser el traslado propuesto una decisión discrecional, la aprobación de la presente iniciativa legislativa dependerá de los criterios de conveniencia y oportunidad que se estimen aplicables.

5. Análisis del Articulado

El proyecto consta de dos artículos: En el primero, se pretenden reformar los numerales 32, 37 y 41 de la Ley 7935, y en el otro se plantea la adición de un inciso h) al ordinal 5 de la Ley 5412. De esta forma, para facilitar la visualización de los cambios, se presentarán cuadros comparativos entre la normativa vigente y la propuesta.

Ahora bien, la fecha de las leyes es la de su sanción, no a la de su publicación, como por error se consigna en el artículo 1, por lo que se aconseja hacer la corrección pertinente.

a) Reforma del numeral 32 de la Ley 7935, contenida en el artículo 1 del proyecto.

NORMATIVA VIGENTE	NORMATIVA PROPUESTA
<i>ARTÍCULO 32.- Creación/ Créase el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, como órgano de desconcentración máxima, adscrito a la Presidencia de la República.</i>	<i>Artículo 32- Creación/ Créase el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, como órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Salud.</i>

Fiel al espíritu de la propuesta, la pretensión de esta norma es trasladar al CONAPAM de la Presidencia de la República al Ministerio de Salud, manteniendo su naturaleza de órgano de desconcentración máxima.

Ahora bien, dado que el inciso b) del artículo 154 del Decreto Ejecutivo 40993-MP replica lo dispuesto en el vigente numeral 32 de la Ley 7935, se tendría que hacer una actualización reglamentaria en consecuencia.



La decisión del traslado del CONAPAM al Ministerio de Salud reviste una naturaleza discrecional, por lo que su adopción dependerá de los criterios de conveniencia y oportunidad que se estimen aplicables.

Sin embargo, por la forma, se recomienda conservar el estilo de redacción del artículo 32 vigente, manteniendo la mayúscula cerrada cuando se alude a la palabra “ARTÍCULO” y el punto (“.”) después del número 32 y antes del guion (“-”). Esto, a fin de mantener una unidad con el resto del articulado, si bien reformas posteriores ya la han roto parcialmente.

Esta recomendación se puede reiterar para el resto de los artículos de la Ley 7935 que se pretenden reformar, si bien justamente posteriores cambios legales ya habían quebrado la unidad de estilo de redacción en esas normas.

b) Reforma del numeral 37 de la Ley 7935, contenida en el artículo 1 del proyecto.

NORMATIVA VIGENTE	NORMATIVA PROPUESTA
<i>Artículo 37- Junta Rectora. Una Junta Rectora dirigirá el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y estará integrada por los siguientes miembros: / a) El presidente o la presidenta de la República o su representante, quien la presidirá.</i> <i>(...)”</i>	<i>Artículo 37- Junta Rectora/ Una Junta Rectora dirigirá el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor y estará integrada por los siguientes miembros:/ a)El ministro o ministra de Salud o a quien éste designe en su representación.</i> <i>(...)”</i>

Lo primero que salta a la vista es que no se pretende reformar el artículo 37 de la Ley 7935 en su totalidad, sino únicamente su inciso a), por lo que se recomienda corregir el encabezado del numeral 1 del proyecto en este sentido.

La intención del cambio es excluir de la conformación de la Junta Rectora a quien ocupe la Presidencia de la República o su representante, en concordancia con el traslado del CONAPAM que se plantea en el artículo 32. Lo anterior, para que dicha silla sea asumida por la persona titular del Ministerio de Salud o la persona que designe.



No obstante, debido a que no se plantea la eliminación del inciso b), este jerarca se citaría dos veces en la integración de la Junta Rectora. La primera vez en el inciso a), con la posibilidad de designar a una persona representante, sin mayores restricciones, como recién se ha dicho, y la segunda en el b), pudiendo ser sustituido únicamente por quien ejerza un viceministerio en esa cartera.

Evidentemente, en alguno de los dos casos, si no en ambos, alguien tendría que concurrir en vez de la persona Ministra de Salud a las sesiones.

Ahora bien, esta doble representación ministerial pareciera un efecto no querido por la reforma y es, cuando menos, algo peculiar, por lo que se recomienda valorar su eliminación, preferiblemente manteniendo el número impar de miembros. Lo anterior, si bien se encuentra prevista la posibilidad de que los posibles empates en las votaciones se diriman con un voto de calidad de la Presidencia, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 49.3.f) LGAP.

Por otro lado, dado que actualmente la persona representante de la Presidencia de la República es quien preside la Junta Rectora, la norma se ha aplicado sin mayores contratiempos. Sin embargo, bajo el esquema propuesto, esto no sería necesariamente así, ya que la reforma omite indicar quién estaría al frente de este órgano colegiado, por lo que se tendría que aplicar lo dispuesto por el artículo 49.1 y 2 LGAP, a saber:

“Artículo 49.-/ 1. Cada órgano colegiado tendrá un Presidente nombrado en la forma prescrita por la ley respectiva o en su defecto por lo aquí dispuesto./ 2. Salvo norma contraria, el Presidente será nombrado de entre los miembros del órgano colegiado, por la mayoría absoluta de ellos y durará en su cargo un año, pudiendo ser reelecto...”

Además, quien ejerza la Presidencia, tendría las competencias descritas en el artículo 49.3 LGAP, según se aprecian a continuación:

“Artículo 49.-/ (...)3.- El Presidente tendrá las siguientes facultades y atribuciones:/ a) Presidir, con todas las facultades necesarias para ello, las reuniones del órgano, las que podrá suspender en cualquier momento por causa justificada;/ b) Velar porque el órgano colegiado cumpla las leyes y reglamentos relativos a su función;/ c) Fijar directrices generales e impartir instrucciones en cuanto a los aspectos de forma de las labores del órgano;/ d) Convocar a sesiones extraordinarias;/ e) Confeccionar el orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros formuladas al menos con tres días de antelación;/ f) Resolver



cualquier asunto en caso de empate, para cuyo caso tendrá voto de calidad;/ g) Ejecutar los acuerdos del órgano; y/ h) Las demás que le asignen las leyes y reglamentos."

Si bien lo dispuesto no genera problemas de índole jurídico, es cuando menos particular la posibilidad de que un órgano adscrito a un ministerio, si bien con desconcentración máxima, en el que participan sus jefes o representantes, sea presidido por otros miembros. En este sentido, se recomienda valorar revisar este aspecto.

c) Reforma del numeral 41 de la Ley 7935, contenida en el artículo 1 del proyecto.

NORMATIVA VIGENTE	NORMATIVA PROPUESTA
<i>Artículo 41- Miembros sustitutos. De entre las ternas presentadas por las instituciones, se elegirá a dos miembros sustitutos para los casos en que por causas de remoción uno de los miembros propietarios no pueda ejercer sus funciones por un período determinado.</i>	Artículo 41- Miembros sustitutos/ La máxima autoridad jerárquica de las instituciones y organizaciones mencionadas en el artículo 37 de la presente ley nombrarán una persona que sustituya a su representante en ausencia temporal o definitiva o cuando se presente alguna de las causales de remoción previstas en el numeral anterior.

La reforma busca que la máxima autoridad jerárquica de las instituciones y organizaciones que conforman CONAPAM sea la que designe una única persona sustituta. Actualmente la Junta Rectora debe elegir, de ternas enviadas por las entidades interesadas, dos personas para cumplir con esa función, lo que evidentemente acarrea problemas interpretativos relacionados con cuál de ellas es la obligada a acudir a las sesiones y, en su caso, cómo actuar en caso de que exista conflicto al respecto.

Además, según la normativa vigente, las personas sustitutas solo podrían intervenir en caso de remoción, dejándose por fuera otros supuestos en los que también es conveniente suplir a alguna persona miembro, ya sea en sus ausencias temporales o definitivas, cuestión que con la reforma se corregiría.

Evidentemente, con el cambio propuesto se favorecería la dinámica y funcionamiento del órgano, cuestión positiva desde la perspectiva de la eficacia y eficiencia administrativa.



Por lo demás, la decisión sobre este tema se circunscribe al ámbito de la discrecionalidad política.

d) Adición de un inciso h) al numeral 5 de la Ley 5412, contenida en el artículo 2 de la propuesta.

NORMATIVA VIGENTE	NORMATIVA PROPUESTA
Artículo 5º.- Serán órganos adscritos al despacho del ministro los siguientes: / a) El Consejo Nacional de Salud; / b) El Consejo Técnico de Asistencia Médico-Social; / c) La Junta de Vigilancia de Drogas Estupefacientes; / d) El Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA). / e) La Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición. / f) El Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Salud y Nutrición. / g) La Secretaría Técnica de Salud Mental.	Artículo 5- Serán órganos adscritos al despacho del ministro los siguientes: (...) h) El Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.

La reforma busca concordar el artículo 5 de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud con el traslado del CONAPAM, desde la Presidencia de la República y hacia esta cartera, que pretende concretar la propuesta.

Obviamente, esta adición contradeciría el artículo 154 del Reglamento Autónomo de Servicio y Organización de la Presidencia de la República y del Ministerio de la Presidencia, el cual tendría que actualizarse para reflejar el cambio, en caso de producirse.

6. Aspectos de Técnica Legislativa

El título de los proyectos debe permitir la identificación de su objeto de forma precisa, diferenciada y completa.³ Sin embargo, la denominación actual no alude a los cambios normativos que se pretenden realizar, sea la

³García-Escudero, P. (2011). Manual de Técnica Legislativa. Civitas-Thomson Reuters, p. 98.



reforma de los artículos 32, 37 y 41 de la Ley 7935 y la adición de un inciso h) al numeral 5 de la Ley 5412, por lo que se recomienda describirlos allí.

II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

- La propuesta tiene como finalidad del traslado del CONAPAM, como órgano adscrito de la Presidencia de la República, al Ministerio de Salud, según criterios de competencia, especialización, promoción y protección de los derechos de la población adulta mayor.
- Los cambios propuestos no modificarían la naturaleza jurídica del CONAPAM, que seguiría siendo un órgano de desconcentración máxima con personalidad jurídica instrumental e independencia funcional, administrativa y presupuestaria. Es decir, la única variante sería el ente al que se encontraría adscrito.
- La iniciativa presenta una serie de imprecisiones, las cuales fueron señaladas a lo largo del informe, relacionadas sobre todo con la doble representación que tendría el Ministerio de Salud en el CONAPAM y con la falta de definición legal de la presidencia de la Junta Rectora, las cuales convendría aclarar o corregir.
- No se perciben roces constitucionales ni legales en la propuesta, por lo que su aprobación quedaría sujeta a la valoración de los criterios de conveniencia y oportunidad política que se estimen aplicables.

III. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1. *Votación*

El proyecto, para su aprobación, requiere de la mayoría absoluta los votos presentes, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política.

2. *Delegación*

La presente iniciativa puede ser delegada a conocimiento de una comisión con potestad legislativa plena, por no encontrarse dentro de los impedimentos dispuestos en el párrafo tercero del artículo 124 de la Constitución Política.



3. Consultas

a) Obligatoria.

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (artículo 16 de la Ley de Planificación Nacional, 5525 de 2 de mayo de 1974).

b) Facultativas.

- Presidencia de la República.
- Ministerio de la Presidencia.
- Ministerio de Salud.
- Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM).

IV. FUENTES

- [Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949.](#)
- [Ley Orgánica del Ministerio de Salud, 5412 de 8 de noviembre de 1973.](#)
- [Ley de Planificación Nacional, 5525 de 2 de mayo de 1974.](#)
- [Ley General de la Administración Pública, 6227 de 2 de mayo de 1978.](#)
- [Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, 7935 de 25 de octubre de 1999.](#)
- [Ley 9213, Creación de la Secretaría Técnica de Salud Mental, modificación de la Ley N° 5412, Ley Orgánica del Ministerio de Salud, y sus reformas; de la Ley N° 5395, Ley General de Salud, y sus reformas, y adición de un párrafo al inciso c\) del artículo 8 de la Ley N° 8718, Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales, y sus reformas, de 4 de marzo de 2014.](#)



- [Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud, Decreto Ejecutivo 40724-S de 23 de septiembre de 2017.](#)
- [Reglamento Autónomo de Servicio y Organización de la Presidencia de la República y del Ministerio de la Presidencia, Decreto Ejecutivo 40993-MP de 23 de febrero de 2018.](#)
- [Dictamen de la Procuraduría General de la República C-255-2005 del 15 de julio de 2005.](#)
- [Opinión jurídica de la Procuraduría General de la República OJ-181-2005 de 14 de noviembre de 2005.](#)
- [Ministerio de Salud \(2023\). Política Nacional de Salud 2023-2033 y su Plan de Acción. Ministerio de Salud, 300 p.](#)
- [Dirección de Planificación del Ministerio de Salud \(2022\). Estrategia nacional para el envejecimiento saludable basado en el curso de vida 2022-2026. Ministerio de Salud, 177 p.](#)
- Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-034-2025 de 3 de febrero de 2025.
- Garcia-Escudero, P. (2011). Manual de Técnica Legislativa. Civitas-Thomson Reuters, 356 p.
- Expedientes legislativos 23436, 24585 y 25112.

Elaborado por: PJGZ
/*Isch//23-6-2026
c. archivo// 25444 IJU-SIST SIL