

QUE ADICIONA Y REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES, RECIBIDA DE LA DIPUTADA MARÍA ASENCIÓN ÁLVAREZ SOLÍS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 21 DE JUNIO DE 2023

La suscrita, María Asunción Álvarez Solís, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 y 122, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la Comisión Permanente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Organización de las Naciones Unidas señala que la mayoría de los países del mundo están experimentando un aumento en el número de personas mayores. Este envejecimiento de la población está por convertirse en una de las transformaciones sociales más significativas del siglo XXI con consecuencias para casi todos los sectores de la sociedad, así como para la estructura familiar y los lazos intergeneracionales, por lo que en las siguientes décadas distintos países tendrán presiones fiscales y políticas debido a la asistencia sanitaria, pensiones y protecciones sociales de este grupo de población que tiene un crecimiento constante que, según datos del informe *Perspectivas de la población mundial 2019*, en 2050 una de cada seis personas en el mundo tendrá más de 65 años, más que la proporción de 2019 de una de cada 11.¹

El creciente número de personas adultas mayores que se registran a nivel mundial obliga a los gobiernos a implementar políticas y acciones tendientes a satisfacer las necesidades particulares de este segmento de población, por lo que existen distintos instrumentos internacionales que abordan no solo sus necesidades, sino también la defensa de sus derechos, entre ellos podemos citar los siguientes:

La Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en 1982, convocada por la Asamblea General de la ONU, en la que se elaboró un informe con 62 puntos conocido como el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento.²

En el continente americano, la primera mención directa sobre los derechos de las personas mayores fue en el Protocolo de San Salvador,³ adoptado el 17 de noviembre de 1988 por la Asamblea General de la Convención Americana, en cuyo artículo 17, “Protección de los ancianos”, establece: “Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad”.

Los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad, que fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991 y que alientan a los gobiernos a que introduzcan lo antes posible en sus programas nacionales los principios de Independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad.⁴

La Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, la cual adoptó una Declaración Política y el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento de Madrid con el objetivo de diseñar una política internacional sobre el envejecimiento (Madrid 2002).⁵

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 15 de junio de 2015.⁶

En mayo de 2020., la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró los años 2020-2030 como la Década del Envejecimiento Saludable. Se trata del segundo plan de acción de la Estrategia mundial de la OMS sobre el envejecimiento y la salud que desarrolla el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento de las Naciones Unidas y se ajusta al calendario de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.⁷

De los distintos instrumentos señalados, es importante destacar que la Convención interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que es el primer instrumento jurídicamente vinculante del mundo que reconoce los derechos de este grupo de población y que en su primer Artículo señala como su objetivo que: “El objeto de la Convención es promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad”.⁸ Como es de notarse, este instrumento internacional aborda el principio pro persona, generando un cambio de paradigma al transitar de un enfoque asistencialista hacia el garantista, a través del reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derechos.

Entre sus aportes se encuentra una definición jurídicamente vinculante de persona mayor, que, de acuerdo a su segundo artículo, es la persona “de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor”.⁹ Contar con una definición que fija un límite, establece una correlación con las realidades de los países de la región, donde la disminución de la fecundidad y de la mortalidad que siguen experimentado otorga prioridad a los derechos humanos de las personas mayores, en lugar de a la formulación de políticas económicas, encaminadas a aumentar la edad de jubilación.¹⁰

La convención es considerada como un instrumento importante que permite aumentar la protección de las personas mayores en la Región de las Américas, que junto a la Década del Envejecimiento Saludable, la OMS, y otras agencias de Naciones Unidas publicaron el *Informe mundial sobre el edadismo* se constituye con la Campaña Mundial contra el Edadismo en un movimiento global, con el propósito de cambiar la manera en que pensamos, sentimos y actuamos con respecto a la edad y el envejecimiento, a fin de forjar un mundo para todas las edades.¹¹

Otros conceptos importantes que define la Convención para la Promoción de los Derechos Humanos de las personas mayores son: El abandono, los cuidados paliativos, el maltrato, la negligencia, la vejez, el envejecimiento, la unidad doméstica u hogar, la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo y los servicios socio-sanitarios integrados.

Con respecto al concepto de abandono, el artículo segundo de la convención lo define como “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”.¹²

Asimismo, en el artículo 4o. establece que los Estados parte se comprometen a salvaguardar los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor enunciados en la propia convención, sin discriminación de ningún tipo y que, para tal fin, adoptarán medidas para prevenir, sancionar y erradicar aquellas prácticas

contrarias a la convención, como es el caso del aislamiento, abandono, sujeciones físicas prolongadas, hacinamiento, etcétera.¹³

En el artículo 9o., el mismo instrumento internacional hace mención de que toda forma de abandono se considera como violencia contra la persona mayor, así como que los Estados Parte se comprometen a promover la creación y el fortalecimiento de servicios de apoyo para atender los casos de violencia, maltrato, abusos, explotación y abandono de la persona mayor.¹⁴

Como es de notarse, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores representa un gran avance en el reconocimiento y defensa de los derechos de las personas adultas mayores, pues desafortunadamente la mayoría de ellos se caracterizan por contar con bajos ingresos, una salud precaria y ser susceptible de sufrir discriminación. Por ello se debe retomar el contenido de la referida convención para armonizar el marco jurídico del país, particularmente por lo que se refiere al tema del abandono de las personas adultas mayores.

Lo anterior, considerando que en México el proceso de envejecimiento de la población es significativo, ya que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición (ENOEN), al segundo trimestre de 2022 se estimó que en México residían 17 millones 958 mil 707 personas adultas mayores de 60 años y más, cifra que representa 14 por ciento de la población total. En referencia al rango de edad 56 por ciento tiene entre 60 y 69 años, 30 por ciento corresponde al rango de 70 a 79 años de edad y 14 por ciento a las personas de 80 años y más. En cuanto al sexo, el porcentaje es ligeramente más alto para los hombres de 60 a 69 y para las mujeres de 80 años y más.¹⁵

Otros datos que ofrece dicha encuesta, sobre este sector de la población es que, se estima que 33 de cada 100 personas de 60 años y más son población económicamente activa (PEA) y 67 de cada 100 son población no económicamente activa (PNEA). De la primera, la tendencia muestra la disminución conforme avanza la edad, pasa de 43 por ciento para el grupo de 60 a 69 años a 9 por ciento, entre quienes tienen 80 años y más. Respeto al clasificador por sexo, los hombres económicamente activos superan a las mujeres en todos los grupos de edad.

En cuanto a la segunda, se estima que 12 millones 110 mil 210 personas de 60 años y más son parte de PNEA. De éstas, 51 por ciento se dedica a los quehaceres domésticos, 31 por ciento está pensionada y jubilada y 2 por ciento está incapacitada permanentemente para trabajar. Según sexo, el porcentaje de mujeres que realizan quehaceres domésticos es mayor al de los hombres (70 por ciento frente a 14).¹⁶

Adicionalmente a los problemas económicos que enfrenta este sector de la población, lamentablemente también tienen problemas graves de salud. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2020, en México casi 3 millones de personas adultas mayores no están afiliadas a alguna institución de servicios de salud; los porcentajes más altos de personas de 60 años y más no afiliadas a los servicios de salud se ubican en Michoacán, Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Guerrero, México y Puebla, con porcentajes que van de 24 a 32 por ciento, en tanto que Nuevo León, Chihuahua, Baja California Sur, Sinaloa, Coahuila, Sonora, Colima, Yucatán y Aguascalientes reportan los porcentajes más bajos, entre 10 y 13.¹⁷

Como es de notarse, la ENOEN ofrece una radiografía clara del envejecimiento y circunstancias en que viven dicho segmento de nuestra población, por lo que su atención y la defensa de sus derechos debe ser una prioridad, por ello, retomar el contenido de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores para mejorar nuestra legislación en la materia, también debe de ser una prioridad para México, ya que en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores el abandono solo es

mencionado para referirse en el caso de la violencia psicológica (artículo 3o. Bis) y como una de las causas de denuncia ante las autoridades competentes (artículo 22).

Si bien en México no existen cifras oficiales que permitan conocer de forma precisa el número de personas adultas mayores que se encuentran en abandono, existen algunos datos que contribuyen a conocer la dimensión de la problemática, por ejemplo, Margarita Maass Moreno, integrante del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, señala que en México 16 por ciento de los adultos mayores sufre de abandono y maltrato, de ellos, 20 por ciento vive en soledad y olvidados, no sólo por el gobierno, también por sus familias; explica que para 2025 se prevé que existan unos 14 millones de personas en estas condiciones, por lo que es urgente diseñar e implementar programas preventivos en todas las áreas y desde todas las especialidades de atención para adultos mayores.¹⁸

En este sentido resulta importante señalar que el incremento de la problemática que enfrentan las personas adultas mayores en situación de abandono puede estar asociado, entre otras circunstancias, a la falta de estrategias de información, divulgación y concientización sobre la situación y la escasez de servicios de apoyo para atender los casos de abandono de personas mayores y en general, a la falta de atención a las necesidades reales de la población mayor.

Por ello, es fundamental considerar que el abandono tiene distintas dimensiones: Una física, que involucra el abandonar físicamente en algún espacio con riesgo o en situación vulnerable; una psicológica, relacionada con el impacto emocional; una social, vinculada con la posibilidad de percibirse en riesgo, vulnerable, sin apoyo, sin atención ante condiciones precarias de vida. Esto quiere decir que el abandono no es estrictamente una experiencia individual, porque resulta de un contexto social de significados sobre la vejez, el cuidado, la familia, la salud, entre otros.¹⁹

El concepto de *abandono* sólo se encuentra cercano en sus términos en la Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA3-2012, "Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad", que señala: "Persona adulta y adulta mayor en estado de abandono, persona que presenta cualquiera de las características siguientes: carencia de familia, rechazo familiar, maltrato físico, psicológico y carencia de recursos económicos".²⁰

En razón de lo anterior y con el propósito de armonizar nuestra legislación inherente al tema, con la Convención interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que para su debida observancia en México y en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se promulgó el Decreto el 13 de abril de 2023, por lo que es pertinente realizar modificaciones a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en este caso, para tomar el concepto de la «Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores», aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), y garantizar medidas de prevención referente al abandono de este sector de la población, ya que debemos recordar que desafortunadamente un gran número de adultos mayores desconocen sus derechos, lo que limita su exigibilidad y propicia actos de discriminación, abandono y maltrato.

A continuación, se ofrece un cuadro comparativo de las modificaciones que se proponen:

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I. a X. [...]</p> <p>XI. Instituto. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, y</p> <p>XII. Violencia Contra las Personas Adultas Mayores. Cualquier acción u omisión que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la</p>	<p>Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I. a X. [...]</p> <p>XI. Instituto. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores;</p> <p>XII. Violencia Contra las Personas Adultas Mayores. Cualquier acción u omisión que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la</p>
<p>muerte tanto en el ámbito privado como en el público.</p>	<p>muerte tanto en el ámbito privado como en el público, y</p> <p>XIII. 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.</p>
<p>Artículo 5o. De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos:</p> <p>I. De la integridad, dignidad y preferencia:</p> <p style="padding-left: 20px;">a. a b. [...]</p> <p style="padding-left: 20px;">c. A una vida libre sin violencia</p> <p style="padding-left: 20px;">d. a g. [...]</p> <p>II. a X. [...]</p>	<p>Artículo 5o. De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos:</p> <p>I. De la integridad, dignidad y preferencia:</p> <p style="padding-left: 20px;">a. a b. [...]</p> <p style="padding-left: 20px;">c. A una vida libre sin violencia y abandono.</p> <p style="padding-left: 20px;">d. a g. [...]</p> <p>II. a X. [...]</p>
<p>Artículo 22. Corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, garantizar a las personas adultas mayores:</p> <p>I. Los servicios de asistencia y orientación jurídica en forma gratuita, en especial aquellos que se refieren a la seguridad de su patrimonio, en materia de alimentos y testamentaria;</p> <p>II. Los programas de prevención y protección para las personas adultas mayores en situación de riesgo o desamparo, para incorporarlos al</p>	<p>Artículo 22. Corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, garantizar a las personas adultas mayores:</p> <p>I. Los servicios de asistencia y orientación jurídica en forma gratuita, en especial aquellos que se refieren a la seguridad de su patrimonio, en materia de alimentos y testamentaria;</p> <p>II. Los programas de prevención y protección para las personas adultas mayores en situación de riesgo, desamparo o abandono, para</p>

núcleo familiar o albergarlos en instituciones adecuadas;	incorporarlos al núcleo familiar o albergarlos en instituciones adecuadas;
III. a VIII. [...]	III. a VIII. [...]

Por lo expuesto y fundado se pone a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

Único. Se **reforman** las fracciones XI y XII y se adiciona la XIII al artículo 3o.; y se reforman el inciso e de la fracción I del artículo 5 y la fracción II del artículo 22 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entenderá por

I. a X. [...]

XI. Instituto. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores;

XII. Violencia contra las personas adultas mayores. Cualquier acción u omisión que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público; y

XIII. 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.

Artículo 5o. De manera enunciativa y no limitativa, esta ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

I. De la integridad, dignidad y preferencia:

a. y b. [...]

c. A una vida libre sin violencia y **abandono** ;

d. a g. [...]

II. a X. [...]

Artículo 22. Corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia garantizar a las personas adultas mayores

I. Los servicios de asistencia y orientación jurídica en forma gratuita, en especial los que se refieren a la seguridad de su patrimonio, en materia de alimentos y testamentaria;

II. Los programas de prevención y protección para las personas adultas mayores en situación de riesgo, desamparo o **abandono** , para incorporarlos al núcleo familiar o albergarlos en instituciones adecuadas;

III. a VIII. [...]

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 *Desafíos globales. Envejecimiento.* ONU. Recuperado de <https://www.un.org/es/global-issues/ageing>

2 Ídem.

3 Protocolo de San Salvador. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sadye/Inclusion-social/protocolos/docs/protocolo-san-salvador.pdf>

4 *Los principios de las Naciones Unidas favor de las personas de edad.* Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/ageing/resources/International-year-of-older-persons-1999/principles/los-principios-de-las-naciones-unidas-en-favor-de-las-personas-de-edad.html> /

5 Informe de la segunda *Asamblea mundial sobre el envejecimiento.* Recuperado de <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NOZ/397/54/PDF/N0239754.pdf?OpenElement>

6 Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Recuperado de https://www.oas.org/es/sla/ddl/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos-humanos_personas_mayores.asp

7 Década del Envejecimiento Saludable 2020-2030. Recuperado de <https://www.who.int/es/initiatives/ageing/decade-of-healthy-ageing>

8 Organización de los Estados Americanos. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Washington, DC: OEA, 2015.

9 Íbidem.

10 Organización Panamericana de la Salud, Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores como Herramienta para promover la Década del Envejecimiento Saludable. Washington, DC, OPS, 2023.

11 Íbidem.

12 Organización de los Estados Americanos. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Washington, DC, OEA, 2015.

13 Íbidem.

14 Íbidem.

15 Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas Adultas Mayores. Inegi. Comunicado de prensa de fecha 30 de septiembre de 2022.

16 Íbidem.

17 Censo de Población y Vivienda de 2020. Inegi.

18 *“Adultos mayores, en abandono y maltrato”:* UNAM. Recuperado de <https://www.fundacionunam.org.mx/unam-al-dia/adultos-mayores-en-abandono-y-maltrato-unam/>

19 “El abandono en la vejez. Representaciones sociales en personas adultas mayores de la ciudad de Morelia, México”, en *Revista de Educación y Desarrollo*, 55, octubre-diciembre de 2020.

20 Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA3-2012, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad. Diario Oficial de la Federación, 13 de septiembre de 2012.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a 21 de junio de 2023.

Diputada María Asención Álvarez Solís (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Junio 21 de 2023.)