

# Reformas en materia de *derechos de las personas mayores*

## Ideas clave:

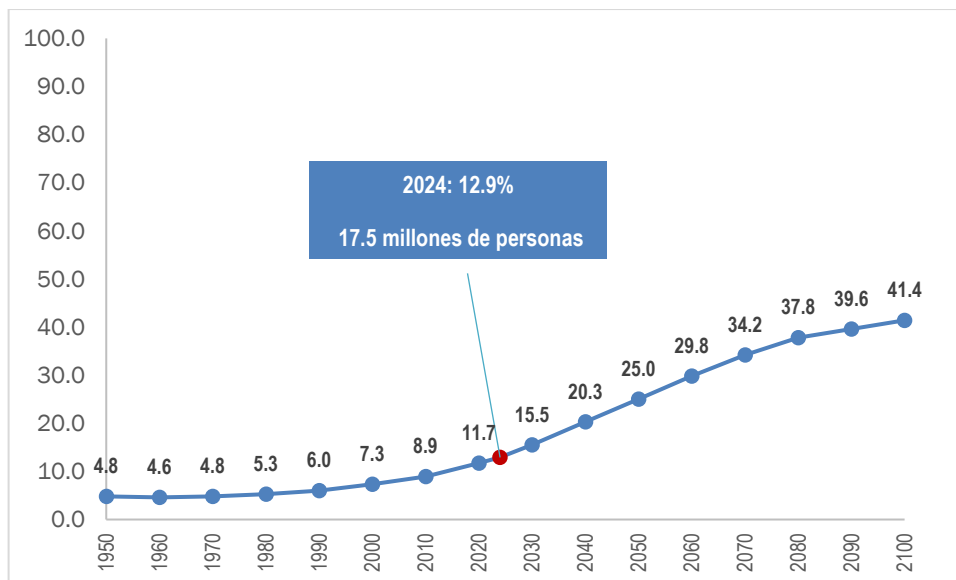
- > El acelerado incremento en el número de personas mayores en nuestro país implica la definición de legislación y políticas que promuevan su integración al desarrollo y atiendan sus necesidades.
- > La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores establece los derechos específicos de esta población, pero es necesario reformar otras leyes relacionadas con el fin de armonizar con el enfoque propuesto en la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.
- > Actualmente en el Senado de la República se encuentran en proceso legislativo 18 iniciativas a distintas leyes en materia de derechos de adultos mayores. A reserva de las consideraciones particulares de los y las legisladoras, las iniciativas son acordes con el enfoque que proponen las normas internacionales en la materia.

El *envejecimiento de la población* se define como el aumento progresivo de la proporción de personas de 60 años y más, en relación con la población total (CEPAL, 2024). Debido a la disminución de los índices de fecundidad y de mortalidad a partir de la segunda mitad del siglo XX, así como a la ampliación gradual de la esperanza de vida, en todo el mundo se registra un incremento de personas mayores tanto en el porcentaje respecto a la población total como en el número absoluto; este fenómeno demográfico se presentó primero en los países de ingresos altos, como Japón y varios países europeos, y actualmente se observa en los de ingresos bajos y medios. A partir de 2010 el proceso en América

Latina y el Caribe se ha mostrado especialmente acelerado: en cincuenta años se alcanzó una cifra de envejecimiento de la población similar a la que tuvo Europa en dos siglos y se calcula que en 2100 el porcentaje de personas mayores en la región será de 38.2%, el mismo que se estima para Europa (CEPAL, 2022).

En México, entre 1950 y el año 2000 el porcentaje de personas mayores de 60 años se incrementó 52.1%; se estima que entre 2000 y 2050 el incremento será de 242.5%, y entre 2050 y 2100 de 65.6%. En 2024 el porcentaje es de 12.9%, poco más de 17.5 millones de personas (gráfica 1).

**Gráfica 1. Porcentaje de la población total de 60 años o más en México (1950-2100)**



Fuente: elaboración propia con información de OMS (2024).

El número de personas de 60 y más años por cada cien niñas, niños y adolescentes de 0 a 14 años —es decir, el *índice de envejecimiento*— también se ha incrementado en forma acelerada

en los últimos años. Mientras que en 1990 había 16 personas mayores por cada niña, niño y adolescente en ese rango de edad, en 2020 se registraron 48 (tabla 1).

**Tabla 1. Índice de envejecimiento en México (1990-2020)**

Año	Índice de envejecimiento (Porcentaje)
1990	16.02
1995	18.50
2000	21.32
2005	26.35
2010	30.92
2015	37.97
2020	47.69

Fuentes: INEGI (1990, 2000, 2010 y 2020); Encuesta Intercensal (1995, 2005, y 2015).

El incremento en el número de personas mayores implica la atención de demandas sociales específicas mediante reformas legislativas, así como la aplicación de políticas públicas distintas

de las que plantea una sociedad más joven, tanto para su integración al desarrollo como para la atención de sus necesidades.

*El desafío se centra en cómo enfrentar este reto a través de la definición de estrategias claras que garanticen —junto con la sostenibilidad de las finanzas públicas y la capacidad de cumplir con los objetivos fundamentales de la política presupuestaria—, un nivel de vida digno para las personas mayores, permitiéndoles favorecerse del bienestar económico de su país y participar activamente en la vida pública, social y cultural. (Huenchuan, 2004)*

## 1. Derechos de las personas mayores

Como toda persona, los adultos mayores son titulares de derechos civiles y políticos —como el derecho a la libertad de expresión, a la propiedad o a profesar cualquier religión—; de derechos sociales, económicos y culturales —a la alimentación y la salud, a la vivienda adecuada, a la seguridad social y al trabajo, entre otros—; y de los conocidos como derechos de tercera generación: al desarrollo, a la paz, al medio ambiente, a la asistencia humanitaria y a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad. Los adultos mayores son uno de los grupos a los que se les reconocen derechos colectivos —al igual que a las mujeres, los grupos indígenas y las personas que viven en la pobreza— debido a su situación de desventaja social, por lo cual “junto con el reconocimiento de sus libertades esenciales deben disfrutar del ejercicio de derechos sociales para vivir con seguridad y dignidad, lo que exige un papel activo del Estado, sociedad y sí mismos” (Huenchuan, 2004).

De manera más específica los derechos de las personas mayores están establecidos en distintos ordenamientos internacionales: promulgados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) están la Resolución 46/91 de 1991 que establece

los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, la Resolución relativa a la Seguridad Social del 2001 de la Organización Internacional del Trabajo y los Planes de Acción Internacional sobre Envejecimiento (de Viena y Madrid). Por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se encuentran la Convención Americana de Derechos Humanos y el Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); y, de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Resolución CE130.R19 (Huenchuan, 2004).

Hasta ahora las líneas de acción más detalladas para proporcionar protección y cuidados a los adultos mayores, así como para asegurar su participación en la sociedad, se encuentra en la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (ONU, 2002). A continuación se sintetizan los principales planteamientos, organizados en tres áreas prioritarias: las personas de edad y el desarrollo, fomento de la salud y el bienestar en la vejez, y creación de entornos emancipadores y propicios.

**Tabla 2. Principales derechos de las personas mayores establecidos en la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento**

<b>Las personas de edad y el desarrollo</b>	Reconocer, promover y alentar la participación de las personas mayores en la sociedad y el desarrollo, mediante actividades sociales, económicas, culturales, deportivas, recreativas y de voluntariado, así como en la toma de decisiones en todos los niveles, con un trato justo y digno.
	Brindar oportunidades de empleo a todas las personas de edad que deseen trabajar y puedan hacerlo, con esfuerzo especial para incrementar la tasa de participación de las mujeres. Promover un nuevo enfoque de jubilación flexible, sin afectar los derechos adquiridos a las pensiones, y establecer programas de asistencia a los empleados.
	Atender de manera específica el envejecimiento en las zonas rurales, aplicando programas para mantener la independencia de las personas y para el apoyo rural y comunitario, y fortaleciendo los servicios financieros, de infraestructura y de capacitación en tecnologías agrícolas mejoradas.
	Brindar oportunidades durante toda la vida de educación permanente, capacitación y adiestramiento, orientación profesional y acceso a servicios de colocación laboral, reconociendo los beneficios de la mayor experiencia adquirida con la edad.
	Fortalecer la solidaridad entre generaciones y el apoyo mutuo como elemento clave del desarrollo social, promoviendo mediante la educación pública la comprensión del envejecimiento como un recurso de la sociedad y desarrollando políticas que promuevan el intercambio productivo entre generaciones.
	Reducir la proporción de personas mayores que viven en la pobreza y pobreza extrema, incluyéndolas en programas específicos, promoviendo la igualdad en el acceso al empleo, al crédito, los mercados y los activos de bienes, en particular a las mujeres.
	Elaborar y aplicar políticas encaminadas a asegurar que todas las personas dispongan de una protección económica y social suficiente en la vejez, buscando la igualdad entre los géneros y la inclusión de las personas que trabajan en el sector no estructurado, y establecer un marco normativo para las pensiones privadas, complementarias y los seguro de invalidez.
	Considerar la posibilidad de establecer un sistema no contributivo de pensiones y prestaciones por discapacidad y organizar sistemas de protección social/seguridad social que garanticen ingresos mínimos a las personas de edad que carezcan de otros medios de subsistencia, en particular a las mujeres y las personas que viven solas.
	En situaciones de emergencia, promover la igualdad de acceso de las personas de edad a los alimentos, la vivienda y la atención médica y otros servicios durante y después de los desastres naturales y otras situaciones de emergencia humanitaria, y promover su contribución restablecimiento y la reconstrucción de las comunidades y la trama social después de las situaciones de emergencia.

**Fomento de la salud y el bienestar en la vejez**

Aplicar medidas dirigidas a reducir los efectos acumulativos de los factores que aumentan el riesgo de sufrir enfermedades y, por consiguiente, la posible dependencia en la vejez; desarrollar políticas de prevención de la mala salud y promover el acceso a los alimentos y a una nutrición adecuada.

Asegurar el acceso universal y equitativo de las personas de edad a los servicios de salud, promoviendo su inclusión en el proceso y establecer programas comunitarios de salud.

Evaluar los efectos del VIH/SIDA sobre la salud de las personas de edad, tanto para las infectadas como las que atienden familiares infectados o sobrevivientes, proporcionándoles información y capacitación adecuada.

Mejorar la información y la capacitación de los profesionales y paraprofesionales de la salud sobre las necesidades de las personas de edad.

Desarrollar programas amplios de atención a la salud mental, con estrategias para la prevención, la detección temprana y el tratamiento de las enfermedades mentales en la vejez (diagnóstico, medicación adecuada, psicoterapia y capacitación de los profesionales que los atienden).

Formular legislación y políticas públicas para tratar y prevenir la discapacidad, considerando el sexo, la edad y los factores sanitarios, ambientales y sociales; divulgar información sobre las causas de la discapacidad y sobre las formas de prevenirla o sobrellevarla; promover la construcción de viviendas en las que se reduzcan los obstáculos para la vida independiente; garantizar que los productos farmacéuticos o las tecnologías médicas sean accesibles para todos sin discriminación; alentar y apoyar la creación de organizaciones de autoayuda de las personas de edad con discapacidad y la personas que las cuidan, así como la receptividad de los empleadores respecto de las personas de edad con discapacidad que siguen siendo productivas y capaces de realizar un trabajo remunerado o voluntario.

**Creación de entornos emancipadores y propicios**

Promover el envejecimiento en la comunidad en que se ha vivido y el desarrollo de comunidades en que se integren las distintas edades. Mejorar los espacios urbanos y las viviendas para favorecer la independencia de las personas de edad teniendo en cuenta sus necesidades, particularmente las de quienes padecen discapacidad; mejorar la disponibilidad de transporte accesible y asequible.

Apoyar a las personas que prestan asistencia a los adultos mayores, y a las personas de edad que se ocupan de atender a otros, particularmente las mujeres.

Eliminar todas las formas de abandono, abuso y violencia contra las personas de edad y crear servicios de apoyo para atender los casos de abuso.

Fomentar un mayor reconocimiento público de la autoridad, la sabiduría, la productividad y otras contribuciones de las personas de edad.

Fuente: elaboración propia con información de ONU (2002).

En nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho de las personas mayores de sesenta y ocho años a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva (artículo 4º); los demás derechos

específicos de las personas mayores se establecen en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM), promulgada en 2002 (artículo 5º):

- a) Derecho a la integridad, dignidad y preferencia, es decir, a una vida con calidad, libre de violencia; derecho a la protección por parte de la familia, la comunidad, la sociedad y las instituciones; a vivir en entornos seguros y decorosos.
- b) Derecho a la certeza jurídica y a recibir un trato digno y apropiado en cualquier procedimiento judicial que los involucre, con asesoría jurídica gratuita.
- c) Derecho a la protección de la salud, la alimentación y la familia.
- d) Derecho a recibir de manera preferente la educación que señala el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- e) Derecho a igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo u otras opciones que les permitan un ingreso propio y a desempeñarse en forma productiva tanto tiempo como lo deseen, con la protección de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de otros ordenamientos de carácter laboral.
- f) Derecho a ser sujetos de programas de asistencia social en caso de desempleo,

discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia, para contar con una vivienda digna y adaptada a sus necesidades y para tener acceso a una casa hogar o albergue en caso de riesgo o desamparo.

- g) Derecho a participar en la planeación integral del desarrollo social, a asociarse y conformar organizaciones de personas mayores para promover su desarrollo e incidir en las acciones dirigidas a este sector, así como a asociarse y conformar organizaciones de personas mayores para promover su desarrollo e incidir en las acciones dirigidas a este sector.

Como puede observarse, los derechos establecidos en la LDPAM reflejan el espíritu de las normas internacionales al respecto; sin embargo, para la traducción de estos lineamientos en políticas y programas específicos es necesario promover reformas es otras leyes relacionadas, de manera que se logre una mayor especificidad en las medidas.

## 2. Las iniciativas de reforma en proceso en el Senado

Actualmente, en el Senado de la República se encuentran en análisis 18 iniciativas de reforma que buscan reformar distintas leyes en materia de

personas mayores. Su contenido se sintetiza en la tabla 3.

**Tabla 3. Contenido de las iniciativas de reforma en proceso legislativo en el Senado, en materia de derechos de personas mayores**

Ley(es) que se afectan	Contenido
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Propone incluir en el artículo 4º el derecho de las personas mayores a la protección integral, que deberá ser garantizado por el Estado en concurrencia con la sociedad y la familia. En el artículo 73 se faculta al Congreso para expedir leyes en materia de derechos de las personas mayores, estableciendo las bases para la coordinación entre los niveles federal, estatal y municipal, así como de los sectores social y privado. Disponible en <a href="https://acortar.link/u6ov7C">https://acortar.link/u6ov7C</a>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Propone la adición de un nuevo párrafo doce en el artículo 4º, para establecer la obligación del Estado de garantizar la integración y participación de los adultos mayores en las políticas y programas públicos, a través de acciones concurrentes de los tres ámbitos de gobierno. Disponible en <a href="https://acortar.link/fjtjOi">https://acortar.link/fjtjOi</a>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Se reforma el artículo 4º, párrafo décimo quinto, para establecer el derecho a una pensión no contributiva para todas las personas a los 65 años y no a los 68 como señala el texto vigente, con la intención de armonizar con los requisitos actuales para ser beneficiario del programa “Pensión para el Bienestar de las personas Adultas Mayores”. Disponible en <a href="https://acortar.link/JfzW3Z">https://acortar.link/JfzW3Z</a>
Código Penal Federal	Se propone que el delito de abandono de hijas, hijos, adultos mayores, enfermos y personas con discapacidad se persiga de oficio. (Nota: la iniciativa incluye otras reformas del mismo Código dirigidas a la protección de niñas, niños y adolescentes) Disponible en <a href="https://acortar.link/QkZIIg">https://acortar.link/QkZIIg</a>
Código Penal Federal y Ley General De Acceso De Las Mujeres A Una Vida Libre De Violencia	Se propone incrementar la pena establecida para el hostigamiento sexual, estupro y violación, cuando esas conductas se cometan en contra de menores de edad, de adultos mayores, de personas con discapacidad y de personas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho. Disponible en <a href="https://acortar.link/VVPk7S">https://acortar.link/VVPk7S</a>
Ley Federal del Trabajo	Propone establecer como obligación de los patrones la implementación de acciones y programas para promover empleos y trabajos remunerados a los adultos mayores, de acuerdo con su oficio o profesión y sin más restricción que su limitación física o mental; también establece la prohibición de negarse a contratarlos. Disponible en <a href="https://acortar.link/Z2xdWk">https://acortar.link/Z2xdWk</a>
Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	Se busca establecer como derecho de las personas mayores el acceso a un empleo formal; para la elaboración de políticas públicas al respecto, se crea la Comisión de Fomento al Empleo Formal de los Adultos Mayores dentro del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Disponible en <a href="https://acortar.link/NZqMln">https://acortar.link/NZqMln</a>
Ley General de Salud (LGS)	Ante la persistencia de problemas de mala nutrición en diversos grupos de población, entre ellos los adultos mayores, se propone definir en la LGS las “fórmulas para regímenes dietéticos especiales” y las “fórmulas dietéticas para fines médicos especiales”, de manera que las dependencias que ejecuten políticas en torno al desarrollo humano y social las considere como componentes de los apoyos para la alimentación. Disponible en <a href="https://acortar.link/RHQK4j">https://acortar.link/RHQK4j</a>
Ley General de Educación y Ley General de Educación Superior	Se busca incluir como contenidos de los planes y programas de estudio de la educación básica los conocimientos generales para el cuidado de los adultos mayores, y que las autoridades educativas y las instituciones de educación superior promuevan acciones para favorecer estos conocimientos. Disponible en <a href="https://acortar.link/vohcM0">https://acortar.link/vohcM0</a>
Ley de Vivienda	Se establece que la Política Nacional de Vivienda deberá promover el acceso a la vivienda de los adultos mayores (Nota: la iniciativa incluye otras reformas de la misma Ley dirigidas a los jóvenes). Disponible en <a href="https://acortar.link/GRzyRP">https://acortar.link/GRzyRP</a>

<p>Ley de Asistencia Social y Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos</p>	<p>En la LAS se reconocen como servicios básicos de salud en materia de asistencia social los ofrecidos a las personas mayores. En la LCNDH se incluye como atribución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos evaluar el cumplimiento, disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de los derechos humanos de los adultos mayores (Nota: forma parte de una iniciativa de reforma a otras leyes en materia de discapacidad). Disponible en <a href="https://acortar.link/4yLF3P">https://acortar.link/4yLF3P</a></p>
<p>Ley de Capitalización del Procampo</p>	<p>Se busca priorizar a grupos vulnerables, entre ellos los adultos mayores, para el acceso a recursos del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), así como establecer medidas que hagan más accesibles los beneficios del Programa a estos grupos. Disponible en <a href="https://acortar.link/cbKIPd">https://acortar.link/cbKIPd</a></p>
<p>Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano</p>	<p>Se establece como uno de los principios rectores del Sistema de Radiodifusión la transmisión de contenidos libres de discriminación por motivo de edad, entre otras, y se actualizan conceptos como “minorías” por el de “personas con discapacidad, adultos mayores y de todos los grupos sociales en situación de vulnerabilidad” (Nota: la iniciativa incluye otras reformas de la misma Ley en materia de actualización y certificación de competencias digitales). Disponible en <a href="https://acortar.link/ssu02K">https://acortar.link/ssu02K</a></p>
<p>Ley para la transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros</p>	<p>Se propone facultar al Banco de México para prohibir que las entidades financieras cobren comisión por disposición de efectivo a los beneficiarios del programa “Pensión para el Bienestar de las personas Adultas Mayores”. Disponible en <a href="https://acortar.link/6fCtbL">https://acortar.link/6fCtbL</a></p>
<p>Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas y Ley sobre el Contrato de Seguros</p>	<p>Se busca establecer la obligación de las instituciones de seguros de crear entre sus productos un seguro de salud digna dirigido a las personas mayores, con acceso a la red de médicos, farmacias y hospitales que corresponda, y que incluya chequeos generales obligatorios, cuidados preventivos, tratamiento de enfermedades crónicas, emergencias médicas, medicamentos de alta especialidad, laboratorios, terapias de rehabilitación y cuidados geriátricos. Las personas mayores de 70 años estarán eximidas del pago de la póliza, siempre y cuando acrediten haber pagado durante treinta años. La prima anual de este seguro solo se incrementará en proporción con la inflación anual y habría sanciones en caso de que no se acaten las disposiciones que se establezcan. Disponible en <a href="https://acortar.link/Dh2clk">https://acortar.link/Dh2clk</a></p>
<p>Ley General de Cultura Física y Deporte</p>	<p>Se busca asegurar la gratuidad en el acceso a las instalaciones y programas deportivos de carácter público para las personas mayores. Disponible en <a href="https://acortar.link/UjlGPI">https://acortar.link/UjlGPI</a></p>
<p>Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano</p>	<p>Propone eximir a las mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con discapacidad del pago de los servicios en estacionamientos públicos. Disponible en <a href="https://acortar.link/uKEGQq">https://acortar.link/uKEGQq</a></p>
<p>Ley de Migración</p>	<p>Propone actualizar el término “personas de la tercera edad”, sustituyéndolo por el de “personas adultas mayores” en diversos artículos de la Ley (Nota: la iniciativa incluye otras reformas de la misma Ley en diversas materias). Disponible en <a href="https://acortar.link/ON0JnS">https://acortar.link/ON0JnS</a></p>

Fuente: elaboración propia con información del Senado de la República (2024).



A reserva de que los órganos responsables de la dictaminación de las iniciativas valoren la pertinencia de cada propuesta en particular, resulta indispensable avanzar en la reforma de las distintas leyes para incluir disposiciones

específicas acordes con el enfoque que proponen las normas internacionales en la materia, en especial lo postulado en la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.

## Comentarios finales

El acelerado incremento en el número de personas mayores en nuestro país implica la definición de legislación y políticas que promuevan su integración al desarrollo y atiendan sus necesidades. Si bien la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores establece los derechos específicos de esta población, es necesario reformar otras leyes relacionadas con el fin de

armonizar con el enfoque de la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Las 18 iniciativas en la materia que se encuentran actualmente en proceso legislativo significan avances en el enfoque, a reserva de que los órganos responsables de la dictaminación de las iniciativas valoren la pertinencia de cada propuesta en particular.

## REFERENCIAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022, *Envejecimiento en América Latina y el Caribe*, disponible en <https://acortar.link/Z2fruI>

\_\_\_\_\_, 2024, *Envejecimiento*, disponible en <https://acortar.link/ByVXjk>

Huenchuan, Sandra, 2004, *Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina*, disponible en <https://acortar.link/vqGcks>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], Censos y Conteos de Población y Vivienda 1990, 2000, 2010 y 2020.

\_\_\_\_\_, Encuesta Intercensal 1995, 2005, y 2015.

Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2002, *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, disponible en <https://acortar.link/mhP86u>

Organización Mundial de la Salud [OMS], 2024, *Plataforma de datos*, disponible en <https://acortar.link/QoJU0r>

Senado de la República, 2024, *Iniciativas, Minutas, Instrumentos Internacionales, Proposiciones de la LXIV y LXV Legislatura*, disponible en <https://acortar.link/wEKgOa>

## Leyes

Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <https://acortar.link/SAaMPx>

*Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, disponible en <https://acortar.link/SAaMPx>

**notas estratégicas** son síntesis de investigaciones relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son exclusiva responsabilidad de su autor(a). Elaboración de este número a cargo de Concepción Torres Ramírez. Fecha de entrega 28 de mayo de 2024. El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas.