

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE DEROGA Y ADICIONA  
DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS  
PERSONAS ADULTAS MAYORES, EN MATERIA DE SUSTITUCIÓN DE  
CREDENCIAL DEL INAPAM.**

La suscrita, Lizeth Amayrani Guerra Méndez, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de MORENA en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en materia de sustitución de credencial del INAPAM, al tenor de la siguiente:

**Exposición de motivos**

Las personas de 60 años y más son titulares de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los ordenamientos jurídicos que de ella se derivan.

El Estado mexicano como autoridad garante de los mismos, debe generar mecanismos que certifiquen que planes, programas, políticas públicas y cualquier trabajo que se realice para el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas adultas mayores, atiendan a los principios rectores.

Las personas adultas mayores sin importar su lugar de origen, género, edad, discapacidad, condición social o de salud, religión, preferencias, estado civil, tienen derecho a toda oportunidad de formación y realización, así como a la alimentación, el agua, la vivienda, vestido, atención sanitaria, oportunidad de un trabajo remunerado, educación y capacitación, a vivir en un entorno seguro y adaptado a sus necesidades, que privilegie su integridad física, su salud y su vida.

Tienen derecho a la participación activa en la aplicación de las políticas que incidan directamente en su bienestar, a compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes y a formar movimientos o asociaciones.

Es su derecho el beneficiarse de los cuidados de su familia, a tener acceso a servicios sanitarios y a disfrutar de los derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares y en instituciones donde se les brinden cuidados y tratamiento.

Las personas adultas mayores tienen derecho a aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial, mediante el acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales, recreativos y a la participación política. A vivir con seguridad, ser libres de cualquier forma de explotación, maltrato físico o mental y recibir un trato digno.

Tienen derecho a vivir con seguridad, ser libres de cualquier forma de explotación, maltrato físico o mental y recibir un trato digno; a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un Juez o Tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ellas, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Se les debe garantizar la debida diligencia y el tratamiento preferencial a las personas adultas mayores para la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en procesos administrativos y judiciales. La actuación judicial debe ser particularmente expedita en casos en que se encuentre en riesgo la salud o la vida de la persona mayor.

Toda acción a favor de las personas adultas mayores representa un cambio estructural en el diseño de la política pública de vejez, con una visión integral de las condiciones que propicien su desarrollo humano.

El envejecimiento es un proceso involutivo que ocurre durante toda la vida y que requiere valorar los efectos de las acciones que se realizaron en etapas anteriores de la vida y elaborar alternativas que consideren escenarios futuros para la población.

No obstante la gama de derechos de los adultos mayores, podemos apreciar que la realidad es que existe una diversidad de maltratos en contra de ellos.

El maltrato al adulto mayor se define como una conducta destructiva contra una persona mayor que ocurre en el contexto de una relación que denota confianza y reviste suficiente intensidad para producir efectos nocivos de carácter físico, psicológico, social o financiero, que provocan sufrimiento innecesario, lesión, dolor, pérdida o disminución de los derechos humanos y disminución de la calidad de vida para la persona mayor.

En el último año, aproximadamente 1 de cada 6 personas mayores de 60 años sufrieron algún tipo de abuso en entornos comunitarios<sup>1</sup>.

Dentro de la categoría general de maltrato hacia las personas mayores se incluyen varios tipos, destacando entre ellos el maltrato físico, psicológico, económico, sexual, la negligencia, la autonegligencia y la violencia institucional. Se especifican como:

**Abuso físico:** es el uso de fuerza física que puede resultar en daño corporal, dolor o deterioro físico. Puede incluir golpes, pellizcos, empujones, patadas, quemaduras, castigos físicos, latigazos, uso inapropiado de fármacos, restricciones físicas, ingesta forzada, etc.

**Abuso sexual:** contacto sexual no aceptado, de cualquier clase. Puede incluir: tocamientos, hacer fotografías impúdicas sin consentimiento, violación, desnudez forzada, etc.

**Abandono:** desamparo de un anciano por una persona que había asumido la responsabilidad de proporcionarle cuidados, o bien por la persona a cargo de su

---

<sup>1</sup> <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/elder-abuse>

custodia (tutor legal). Incluye el abandono en instituciones asistenciales tales como hospitales, residencias y clínicas, así como en centros comerciales, locales y en la vía pública.

Abuso económico: uso ilegal o impropio de todos o algunos de los fondos económicos, bienes, propiedades o posesiones del anciano.

Negligencia: conducta que amenaza la propia salud o seguridad personal del mayor de edad mediante restricciones, ausencias o deficiencias en la provisión de comida, bebida, ropa, higiene, aseo, refugio, medicación o seguridad.

Abuso psíquico: uso de la coacción, insultos, menosprecio, infravaloración, descalificación o conductas de dominio e imposición.

Un importante porcentaje de maltratadores son los propios hijos y, en muchos casos, con la connivencia de los cónyuges. Se producen más en los domicilios que en las residencias públicas o privadas.

Aunque hay casos de abuso deliberado, la causa más común es el abandono por razones económicas, falta de medios o por masificación en las residencias con falta de personal. Según el colectivo médico, hay que tener en mente el problema para ser capaces de detectarlo y, por tanto, de reducir las tasas de infradiagnóstico que se producen en los ancianos. Si no hay lesiones evidentes, los mayores difícilmente van a expresar este problema.

Existe un tipo de violencia poco comentado pero que es muy común, la violencia institucional. Las tasas de maltrato a personas mayores son altas en instituciones como residencias de ancianos y centros de atención de larga duración: dos de cada tres trabajadores de estas instituciones comenten violencia institucional.

Al brindar las instituciones los servicios que por ley deben prestar a los adultos mayores, en muchas ocasiones son tratados inapropiadamente, debido a que los hacen esperar muchas horas para recibir sus beneficios, en ocasiones de pie, o les piden un exceso de documentación; a algunos adultos mayores los hacen regresar

nuevamente otro día por falta de algún documento poco importante; se les tiene poca paciencia para explicarles la situación en que se encuentra su asunto, etc.

Hablar de las instituciones que brindan estos servicios nos referimos a las instituciones de salud, de bienestar o cualquiera que brinde un servicio con forme a su derecho por ley.

Por ejemplo, para que nuestros adultos mayores puedan recibir los beneficios que otorga el Instituto Nacional para los Adultos Mayores y demás plasmados en otros ordenamientos jurídicos, de acuerdo con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en su artículo 28, fracción XXIX, se requiere poseer una credencial de afiliación al INAPAM.

De acuerdo a las disposiciones del INAPAM, para que cada adulto mayor pueda obtener una credencial del Instituto se requiere<sup>2</sup>:

- 1.) Comprobar su identidad, puede presentar uno de los siguientes documentos vigentes en original y copia: **Credencial de elector**, licencia de manejo, pasaporte, credencial del IMSS, Credencial del ISSSTE, carnet (IMSS, ISSSTE, Pemex) siempre y cuando cuente con fecha de nacimiento, fotografía y sello sobre la misma.
- 2.) Comprobar su edad (60 años o más), puede presentar uno de los siguientes documentos vigentes en original y copia: **Credencial de elector**, licencia de manejo, pasaporte, credencial del IMSS, credencial del ISSSTE, tarjeta INAPAM. En caso de no contar con los documentos anteriores, podrá presentar copia de alguna identificación con fotografía, acompañada de alguno de los siguientes documentos en original y copia: acta de nacimiento, CURP, Acta de nacimiento de algún hijo, constancia de residencia emitida por la autoridad del lugar donde reside el interesado, testimonial de la autoridad tradicional indígena, de la autoridad municipal o la delegación del lugar.

---

<sup>2</sup> <https://www.gob.mx/inapam/articulos/requisitos-para-tramitar-la-tarjeta-inapam>

- 3.) Comprobar su domicilio: Puede presentar uno de los siguientes documentos vigentes en original y copia: **Credencial de elector**, cualquier estado de cuenta o recibo (luz, agua, teléfono, etc.) que tenga su domicilio actual y completo, no mayor a 3 meses de antigüedad. para los extranjeros con residencia temporal o permanente en el país, se requiere alguno de los siguientes documentos: FM2 o FM3, carta de naturalización, permiso de residencia temporal, pasaporte vigente, acompañados de un comprobante de domicilio en territorio mexicano.
- 4.) Dos fotografías tamaño infantil, blanco y negro o a color, sin lentes, con fondo blanco, sin gorra, de frente, en papel fotográfico, que sean iguales, recientes. Para personas adultas mayores con situación migratoria indeterminada, documento de Identificación expedido por el Instituto Nacional de Migración (INM) o la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), dos fotografías tamaño infantil, blanco y negro o a color. Sin lentes, sin gorra, de frente, en papel fotográfico, recientes y con fondo blanco.

Como podemos apreciar, para obtener la Credencial del INAPAM, se necesita cumplir con cuatro requisitos: comprobar su identidad, edad, domicilio, y dos fotografías tamaño infantil. Los tres primeros requisitos se pueden solventar con la **credencial del INE**, más las dos fotografías.

El trámite se realiza en cualquiera de las oficinas es de 8:00 a 14:00 horas, de lunes a viernes, y es presencial en todos los casos<sup>3</sup>.

Al parecer el trámite de obtener la credencial del INAPAM pareciera algo sencillo, no obstante, debemos retomar que se trata de personas mayores de 60 años. A continuación, daré algunas cifras para tener una idea más clara de las personas a quienes nos referimos.

Con base en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018<sup>4</sup>, en el país residen 15.4 millones de personas de 60 años o más, de las cuales 1.7 millones viven solas. De éstas, 60% son mujeres (1 048 426) y 40% son hombres

---

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/edad2019\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/edad2019_Nal.pdf)

(697 699). Su estructura por edad indica que 43.1% tiene entre 60 y 69 años, mientras que más de la tercera parte (36.4%) entre 70 y 79 años. En edades más avanzadas su participación porcentual es menor, 17.4% y 3.1% en aquellos que cuentan con 80 a 89 y 90 años o más, respectivamente.

Siete de cada diez (69.4%) personas de edad que viven solas presentan algún tipo de discapacidad o limitación. La ENADID 2018 reporta que el número de personas de 60 años o más que reside en México es de 15.4 millones, cifra que representa 12.3% de la población total.

En el caso de las personas de edad, a consecuencia de enfermedades o por el proceso de envejecimiento, están más expuestas a tener que vivir con alguna discapacidad o limitación que impacte en la realización de algunas actividades consideradas básicas (por ejemplo; caminar, ver, escuchar) y, por lo tanto, necesitar algún tipo de ayuda ya sea de otra persona o de apoyos técnicos para realizarlas.

En el caso de los adultos mayores que viven solos, es muy probable que no cuenten con alguna ayuda inmediata o cercana para realizar sus actividades diarias o en algunos casos, requieran de cuidados específicos.

De acuerdo con la ENADID 2018, 27.1% de las personas de edad que viven solas tiene discapacidad y 42.3% alguna limitación para realizar alguna actividad considerada básica (por ejemplo; caminar, subir o bajar usando sus piernas; ver; mover o usar brazos o manos; aprender, recordar o concentrarse; escuchar; bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse y realizar sus actividades diarias por problemas emocionales o mentales).

La relación entre el incremento de la edad y la discapacidad es más que evidente. En el grupo de 60 a 69 años, 18.1% de los adultos mayores que viven solos tiene discapacidad; entre los que tienen 80 años o más, casi la mitad de ellos (48.2%) son personas con discapacidad. Mientras que la proporción de personas sin discapacidad o limitación se va reduciendo conforme avanza la edad: 41.1% de los adultos mayores de 60 a 69 años tienen esta condición; solo 14.3% de los que tienen 80 años o más reportan no tener dificultad para desarrollar sus actividades diarias.

La educación es un derecho y el pilar en el que se fundamenta el desarrollo de una sociedad. No saber leer ni escribir es una condición que vulnera a la población y la limita a participar en los procesos sociales, políticos y económicos que le atañen a la ciudadanía (ONU-CEPAL, 2014). En México, 18.9% de las personas de edad que viven solas no sabe leer ni escribir.

Los gastos destinados por las personas de 60 años o más que viven solas para alimentarse son, en promedio, de 5,209 pesos trimestrales según datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) 2018.

Como podemos apreciar un número importante de adultos mayores no se encuentra en condiciones óptimas para estar realizando trámites para obtener diversos beneficios.

Como ya lo comentamos pareciera sencillo realizar el trámite para obtener la credencial del INAPAM, no obstante tratándose de personas con adultas mayores les resulta muy complejo, ya que como hemos visto, hay personas que su condición física hace que sea una pesadilla, si a eso le agregamos que en ocasiones no tienen material en los módulos, o bien, que no hay sistema, o que hay que esperar y hacer largas filas porque el personal no es suficiente para atender a las personas que acuden a realizar el trámite. El horario en que se atiende a las personas es tan solo de 6 horas, así que, si por alguna razón no alcanzó en ese horario a ser atendida, tiene que regresar al siguiente día.

Un problema más es que no hay los suficientes módulos para otorgar la credencial del INAPAM, es decir, no hay en todos los municipios o alcaldías. Por ejemplo, en la CDMX hay módulos en las siguientes alcaldías: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Tlalpan, Xochimilco, Venustiano Carranza;

En estas alcaldías no hay un módulo: Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztacalco, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac.

Si un adulto mayor que vive en Tláhuac necesita obtener su credencial del INAPAM, tendría que viajar hasta la alcaldía más cercana, que para el caso podría ser Iztapalapa, o Xochimilco, lo que provocaría invertir más tiempo y dinero para poder trasladarse hasta donde se encuentra el módulo de Iztapalapa o Xochimilco. La Ciudad de México tiene muchos transportes y las distancias no son tan largas, a diferencia de otras entidades federativas, donde la distancia y los costos serán muy superiores, es decir, este problema que se presenta en la Ciudad de México, se potencializa en cualquiera de las entidades federativas.

Entonces, si algún adulto mayor no presenta su credencial del INAPAM, simplemente no puede recibir los beneficios que por derecho se les otorgan a los adultos mayores. En consecuencia, esto se convierte en una violencia institucional, toda vez que aunque cuenta con credencial del INE que acredita a la persona, su dirección, además valida su edad y cuenta con fotografía impresa, pero por no contar con la credencial del INAPAM, no puede recibir los beneficios a que tiene derecho.

Ahora, si lo analizamos desde el punto de vista económico, se debe tener presente que estamos en un sexenio que se gasta inteligentemente los recursos del erario, por lo que debemos ser austeros y no mal gastar donde no se requiere.

Para que un adulto mayor obtenga la credencial del INAPAM se requiere personal e infraestructura para otorgarla, lo cual tiene un costo de muchos millones de pesos en todo el país.

Por eso mi propuesta es muy sencilla, sustituir la credencial del INAPAM con la del INE para que cualquier adulto mayor pueda recibir los beneficios que otorga el Instituto Nacional para los Adultos Mayores y demás plasmados en otros ordenamientos jurídicos, de acuerdo con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Con esta modificación a la Ley, además de salvaguardar los derechos humanos de los adultos mayores, al no causarles molestias para la obtención de la credencial

del INAPAM, también se contará por parte de la federación, con un ahorro económico importante.

A fin de dar mayor claridad, expongo la siguiente tabla comparativa:

<b>Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores</b>	
<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA DE MODIFICACIÓN</b>
<p><b>Artículo 28.</b> Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p><b>I. a XVIII...</b></p> <p><b>XIX.</b> Expedir credenciales de afiliación a las personas adultas mayores con el fin de que gocen de beneficios que resulten de las disposiciones de la presente Ley y de otros ordenamientos jurídicos aplicables;</p> <p><b>XX. a XXX...</b></p> <p><b>Artículo 28 BIS. SIN CORRELATIVO</b></p>	<p><b>Artículo 28.</b> Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p><b>I. a XVIII...</b></p> <p><b>XIX. DEROGADA</b></p> <p><b>XX. a XXX...</b></p> <p><b>Artículo 28 BIS.</b> Para que las personas adultas mayores gocen de todos los beneficios que resulten de las disposiciones de la presente Ley y de otros ordenamientos jurídicos aplicables, deberán identificarse únicamente con su credencial del Instituto Nacional Electoral.</p>

Con base a lo anteriormente expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa de ley con proyecto de

**Decreto que deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en materia de eliminación de credencial del INAPAM.**

**Único.** Se deroga la fracción XIX del artículo 28 y adiciona un artículo 28 BIS de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, para quedar como sigue:

**Artículo 28...**

**I. al XVIII...**

**XIX. DEROGADA.**

**XX a XXX...**

**Artículo 28 BIS.** Para que las personas adultas mayores gocen de todos los beneficios que resulten de las disposiciones de la presente Ley y de otros ordenamientos jurídicos aplicables, deberán identificarse únicamente con su credencial del Instituto Nacional Electoral.

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2020

**Diputada Federal Lizeth Amayrani Guerra Méndez**