

## INFORME TÉCNICO DE INCIDENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE PERSONAS ADULTAS MAYORES EN CENTROS GERONTOLÓGICOS

### 1. Antecedentes

La Constitución de la República<sup>1</sup>, en el artículo uno, menciona que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. (...)”.

En igual forma, el numeral 1 de su artículo 3, define como uno de los deberes primordiales del Estado “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, **la salud, la alimentación, la seguridad social** y el agua para sus habitantes.” (Resaltado añadido); y el artículo 11 numeral 8 determina que “el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de normas, jurisprudencia y políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio”

Por su parte, el artículo 35 de esta misma norma reconoce a las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria, para lo cual determina: “las personas adultas mayores (...) recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. (...). El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”

La Ley Orgánica de Protección al Adulto Mayor, en su Art. 3., que trata sobre sus fines, en su inciso a) determina: “*Crear el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*”; y el Art. 9, literales c) y m) establecen entre los deberes del Estado: “*Garantizar la existencia de servicios especializados dirigidos a la población adulto mayor que brinden atención con calidad y calidez en todas las etapas del envejecimiento*”; y “*Garantizar que las instituciones del sector público y privado cumplan con la atención prioritaria y especializada a la población adulta mayor, así como contemplen en sus políticas, programas y*

---

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008.

*estrategias las necesidades de la población adulta mayor, con sujeción a la presente Ley y a la normativa vigente”*

Esta misma norma complementa lo dispuesto en los artículos anteriores al definir al Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores como: “el conjunto organizado y articulado de instituciones, servicios públicos y privados, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades orientadas a garantizar la protección integral, prioritaria y especializada a las personas adultas mayores que incluye la prevención de todo tipo de violencia y reparación integral de los derechos cuando estos han sido violentados. El Sistema se organizará de manera desconcentrada y descentralizada y funcionará en el marco del cumplimiento de las competencias asignadas por la ley a las diferentes instituciones públicas y privadas del nivel nacional y local, garantizando la participación ciudadana” (Art. 54, resaltado añadido); y determina que el organismo responsable de la inclusión económica y social, que actualmente es el Ministerio de Inclusión Económica y Social quien -además ejerce la rectoría del Sistema- tendrá entre sus atribuciones “diseñar y desarrollar programas y servicios específicos de inclusión económica y social para las personas adultas mayores”.

En el ámbito local, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece entre las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales: “**Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales**” (Art. 84 lit.j). (Resaltado añadido).

Según la Ley Orgánica de la Función Legislativa, Art.9, numeral 6, es función de los/as legisladores: expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

El Código Municipal del DMQ (Libro II, Art. 857) establece entre las atribuciones del Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito “*la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la*

*Igualdad. Sus acciones y decisiones se coordinarán con otras entidades públicas y privadas, así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos”.*

Mediante Oficio No. AN-SCGCDHCI-2023-120-O, D. M. de Quito, de 07 de abril de 2023, el Asambleísta Fernando Cabascango Collaguazo, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, cursa invitación a la Secretaria Ejecutiva del CPD a participar en Comisión General en la Sesión No. 174, *“con la finalidad de que brinde información ante la Comisión, en el marco del proceso de Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores”*, y remite el "PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE PERSONAS ADULTAS MAYORES EN CENTROS GERONTOLÓGICOS", de iniciativa del asambleísta Daniel Sigifredo Onofa Cárdenas, para análisis y aportes de parte de este organismo.

En cumplimiento de las competencias del CPD, y a fin de dar respuesta al requerimiento del Asambleísta Fernando Cabascango Collaguazo, se realiza el presente Informe Técnico de Incidencia al PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE PERSONAS ADULTAS MAYORES EN CENTROS GERONTOLÓGICOS.

## **2. Objetivo**

Analizar y realizar aportes -con enfoque de derechos- al PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE PERSONAS ADULTAS MAYORES EN CENTROS GERONTOLÓGICOS, que se encuentra en proceso legislativo en la Asamblea Nacional.

## **3. Análisis**

En términos generales, se debe resaltar la importancia que tiene que los/as asambleístas, en su función legisladora, presenten iniciativas que contribuyan a materializar los derechos reconocidos y garantizados en la Constitución de la República del Ecuador, principalmente para las personas pertenecientes a los Grupos de Atención Prioritaria, entre los que se encuentra la Población Adulta Mayor (PAM). En este sentido, un proyecto de ley que regule

y contribuya a mejorar la atención de este grupo poblacional a través de Centros Gerontológicos, no sólo que es necesario, sino que es un mecanismo concreto para el ejercicio y goce de los derechos al cuidado, protección, seguridad, vida digna, entre otros.

El Proyecto de Ley ORGÁNICA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE PERSONAS ADULTAS MAYORES EN CENTROS GERONTOLÓGICOS presentado por el Asambleísta Onofa es una iniciativa importante para regular la atención de las y los adultos mayores en Centros Gerontológicos; no obstante, es necesario evidenciar que ya existe una Ley Orgánica de Protección al Adulto Mayor, aprobada en abril del 2019, que dispone la implementación y funcionamiento del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, al que lo define como: *“el conjunto organizado y articulado de instituciones, servicios públicos y privados, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades orientadas a garantizar la protección integral, prioritaria y especializada a las personas adultas mayores (...)”*, por lo que es evidente que los centros gerontológicos -al ser servicios de atención- forman parte de este Sistema; por tanto, toda iniciativa de regulación de dichos servicios debe enmarcarse en la Ley vigente -y la estructura del Sistema- y no crearse una nueva ley para este fin.

De hecho, lo establecido en el Proyecto de Ley, aborda un tema importante de considerarlo para la atención, prevención y cuidado de las y los adultos mayores para que tengan una vida digna y un envejecimiento activo, razón por la cual se realizan los siguientes aportes a la iniciativa legislativa:

### 3.1 Sobre el articulado

Artículo	Observaciones
Considerandos	No considera la diversidad de PAM, el enfoque de interculturalidad dentro de los servicios de atención. ¿Qué pasa con las personas adultas mayores que viven en la calle?, ¿Qué servicios genera el MIES para su atención? Son personas que posiblemente no quieren estar en uno de estos lugares de internamiento, porque su vida está en las calles. ¿Qué alternativas hay para ellos/as? Incluir, religiosas o laicas.
Art. 1	Se debe incluir salud integral (física, psicológica)
Art. 3	En algún artículo se debe incluir con relación a la universalidad que las entidades privadas, deberían tener un % de cupos para casos remitidos por autoridad competente, Juntas, jueces. (esto se encuentra en alguna norma técnica del Mies)

Artículo	Observaciones
	<p>El problema de la gratuidad, es que las familias, deciden deshacerse de las PAM y los ingresan en dichos centros. Y el Estado debería financiar estos centros, para que la capacidad no esté limitada a un número reducido, y los cupos se abren cuando una persona muere.</p> <p>El numeral 6 se contradice con el numeral 3, en la parte correspondiente al pago diferenciado, ya que en el 3 se habla de servicios públicos gratuitos, como determina la CRE.</p> <p>Se debe incluir el principio constitucional de interculturalidad</p>
Art. 4	<p>Los enfoques no solo deben ser considerados en la implementación de servicios, sino en la elaboración de normativas técnicas.</p> <p>Punto 3: no solo es el reconocimiento sino el respeto de las creencias, cosmovisión....</p> <p>Punto 5: de igual manera, es reconocer y respetar las diferencias.</p>
Art. 6	<p>Punto 1 ¿Qué pasa con las personas que pueden tomar la decisión de salir del centro, sin embargo, su familia no puede apoyarle, porque todos trabajan?, o, en el peor de los casos, ¿la familia no quiere hacerse cargo de la PAM?</p> <p>Punto 6, una entidad privada no va a prestar servicios si no pagan, y en ese momento interrumpen el servicio. Y, en el sector público, ¿cómo continuar brindando esas prestaciones si no hay recursos?</p> <p>Punto 8, se debe indicar que el personal debe trabajar un determinado número de horas; existen lugares donde trabajan pocas personas, por más horas, y eso genera una atención poco amigable. Debe existir un parámetro que establezca cuántos AM puede atender un profesional, para cuidados diarios, pues lo que se observa es un profesional para muchos adultos mayores, y eso es desgastante, y puede dar lugar a temas de maltrato.</p> <p>Punto 9 incluir derecho a acceso a terapias alternativas para relajación, ejercicios mentales y físicos (taichi, yoga, musico terapia, entre otras, que tiene resultados interesantes con PAM).</p>
Art. 9	<p>Si puede indicar la clasificación de centros gerontológicos residenciales para que corresponda a los artículos subsiguientes</p> <p>Punto 1 y 2: El término correcto es autovalente, “Autovalentes: Personas capaces de realizar las actividades de la vida diaria (AVD) sin apoyo de terceros.”. O, según el SABE (INEC), serían personas con autonomía</p> <p>Punto 3: son PAM dependientes, no con dependencia.</p> <p>Punto 7: debería existir un estándar que establezca en un espacio de x metros cuadrados, cuántas personas AM pueden estar, y qué metraje se requiere para distribuir los diferentes espacios. Son estándares que deben regir para públicos y privados</p> <p>Punto 8: estos centros deberían incluir a personas de vida en calle, que no quieran estar en un centro de manera permanente.</p> <p>Faltan los centros de atención paliativa de PAM, que son centros especializados en personas que requieren de atención médica integral, cuidados diarios, alimentación, recreación.</p>
Art. 10	<p>Se debería indicar cada cuánto tiempo se fiscalizan los centros</p> <p>Hacer seguimiento y evaluación del cumplimiento de normas técnicas, de quién es responsabilidad y cada qué tiempo deben hacerlo</p>
Art. 11	<p>Se debería incluir al inicio un acápite de definiciones.</p> <p>La ley debería establecer los parámetros generales para la excepción de la edad, pues el reglamento sólo desarrolla lo que está en la ley.</p>

Artículo	Observaciones
	Si se pone servicios del centro, se debería desglosar en el marco de los tipos de la clasificación del art. 9.
Art. 12	Capacidad, es diferente tener 6 residentes que tener el máximo de 100, el estándar debería darse por grupos; por ej. hasta 6 cuántos profesionales, de 7 a 15, cuántos profesionales, más de 30 cuántos profesionales para el cuidado. La capacidad de alojamiento debería estar desglosada en el marco de la clasificación del Art. 9.
Art. 14	Se debe registrar todas las entidades públicas, privadas, mixtas, religiosas o laicas, comunitarias.
Art. 15	Los requisitos deben constar con una norma técnica en la que se indique cuántas personas por metros cuadrados, tema de espacios amplios, espacios verdes, profesionales, número de personas cuidadoras por AM, número de profesionales de especialidad. Deben tener un Plan de gestión de riesgos, en caso de desastres naturales y/o antrópicos.
Art. 16	Incluir número y tipo de profesionales en el marco de la norma técnica que se debe aprobar para aplicación de esta normativa <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de servicio que presta.</li> <li>• Aclarar a qué se refiere con titular de la propiedad, ¿será el representante legal?</li> </ul> Numeral 9: no puede decir “de ser el caso” pues al ser personas adultas mayores siempre puede existir una emergencia.  Indicar si los requisitos para entidades públicas son diferentes que para las privadas; en realidad deberían ser iguales.
Art 17	Debe indicarse que se renovará previa evaluación de técnicos del MIES, en el marco de la norma técnica para el efecto.
Art. 18	Se debe aclarar qué es un director institucional: ¿es quien se encarga del tema técnico?
Art. 19	b) No se debe cerrar a profesionales en medicina, pues existe en ciencias sociales y del comportamiento, salud, bienestar, medicina, con especialidades en trabajo con Adultos mayores., geriatría, gerontología, cuidados paliativos (reglamento de homologación de títulos CES) c) Se debería cambiar los nombres, director institucional/administrativo y director técnico (este último es el que debe tener la experticia en temas de PAM)
Art. 20	Se debería incluir en las funciones del director administrativo: coordinación interinstitucional, el responsable de interponer denuncias en caso de identificar maltrato a las personas AM por parte de familiares o del personal de la institución. Coordinación de elaboración de planes de emergencia y gestión de riesgos.  El director institucional (debería ser técnico), encargado de aplicar los planes de emergencia y gestión de riesgos, de la planificación semanal con los profesionales y la evaluación quincenal o semanal. Elaboración de procedimientos internos del trabajo con PAM, por áreas, activación de protocolos de prevención de violencia, Articulación con Universidades para vinculación con la comunidad Debe coordinar área de nutrición, medicina, cuidados paliativos, cuidados generales, trabajo social, psicología, mantenimiento, guardianía
Art. 21	Se debe indicar que existe una norma técnica en la que se establece cuantos profesionales por número de PAM, no es factible que exista un profesional para 15 o 20 personas Debe existir parámetros internacionales para establecer qué profesionales y de qué áreas deben estar en la institución, y dependerá de la clasificación del centro, no

Artículo	Observaciones
	es igual un centro paliativo que uno residencial para personas autónomas o autovalentes.
Art. 22	El centro o entidad debe garantizar espacios de salud mental para las y los trabajadores
Art. 23	La autoridad no coordina, no articula con el Sistema, sino que es rector del Sistema y este es parte del Sistema de Inclusión y equidad social; es decir, que articula a todos los actores del Sistema.
Art. 24	Incluir: generar lineamientos directrices, parámetros que regulen los centros, en el marco de normativa internacional y nacional Coordinar con los GAD las transferencias de metodologías, estándares, etc. Articular el registro de las entidades dirigidas por los GAD Mantener acceso público al registro de entidades Facilitar trimestralmente el registro de entidades a las Juntas Cantonales de Protección de Derechos; o Juntas Cantonales de Protección de Derechos de PAM en donde existan Elaborar y publicar en la página institucional estadística de la situación de PAM en centros gerontológicos, desagregados por cantón, urbano rural, hombres, mujeres, género, movilidad humana, discapacidad, entre otros.  Estos datos deben alimentar el Sistema Nacional Integrado de Información Sobre la Situación de los Derechos de las Personas establecido en la Ley
Art. 25	Actualizar nombres de ministerios Incluir a la Secretaría de Gestión de Riesgos por planes de gestión de riesgos Se debe indicar qué hacen, o qué deberían hacer estos ministerios o secretarías. El Consejo de la Judicatura, en casos de violencia.
Artículo 26	Actos de inspección, deberían ser procesos denominados de seguimiento y evaluación, pues no es una cárcel. Debe existir normas técnicas, que establezcan criterios y herramientas para el seguimiento y evaluación, tiempos, calificaciones, estándares para mantener el permiso. Evaluación de los actores externos,
Art. 27	Frente a denuncias, se debe poner en conocimiento directo de la autoridad competente si es una presunción de delito es la FGE, no es necesario que estén tantas entidades.  No se identifica que frente a la solicitud de medidas de protección pueden actuar las Juntas de Protección de Derechos.
Art. 28	Este artículo debe ir después del Art. 26
Art. 29	Debe existir un libro de quejas, este es el que debería revisar el MIES cuando hace seguimiento, que permita ver la opinión del actor externo que visita a las personas en los centros.  El libro de registro de residentes es diferente al libro de registro de concurrentes, se los debe separar.  Se mezcla varias cosas en un artículo, este sólo debería hablar de los libros de registro. El tema del consentimiento informado debe estar en la carpeta individual de la PAM El libro de registros es diferente al archivo de la persona Adulta Mayor
Art. 30	¿En el sector público el pedido de todos estos exámenes quien los costea?, parece que la normativa está pensada en las entidades privadas.
Art. 32	Poner en general la instancia encargada de gestión de riesgos a nivel nacional, porque cambia permanentemente de nombre.

Artículo	Observaciones
Art. 33	Las Juntas cantonales de protección de derechos no tienen competencia para clausurar entidades, eso lo debe hacer el ente rector Se tendría que consultar si la DPE puede clausurar una entidad
Art 36	Se debe modificar el término infantilizar, es peyorativo hacia los niños.
Art. 37	Estos planes deben ser parte de los requisitos para autorizar un centro gerontológico. Los centros gerontológicos deben contar con un plan de capacitación anual que incluya temas: relevantes por áreas, en el marco de los avances a nivel nacional e internacional.

#### 4. Conclusión

4.1. El Proyecto de Ley es importante para regular la atención de las PAM en los centros gerontológicos a fin de ofrecerles no sólo un servicio, sino una propuesta de calidad y calidez que contribuya a una vida digna y un envejecimiento activo.

4.2. Existe una Ley Vigente que establece la obligación estatal de organizar y poner en funcionamiento el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de PAM, los servicios -públicos y privados- de atención son parte de este sistema; razón por la cual lo propuesto en el proyecto debe enmarcarse en un proceso legislativo de inclusión de este capítulo en la Ley Vigente.

4.3. El Proyecto de Ley no contempla la aplicación de Rutas de protección y denuncia en caso de presentarse hechos de violencia en los centros gerontológicos, lo cual es un tema necesario para el trabajo de prevención que deben realizar estos servicios. Al respecto, existe una Ruta de Protección de Derechos a PAM trabajada por el CPD y que se encuentra en funcionamiento en el Distrito Metropolitano de Quito, que puede servir como referencia para que el ente rector del Sistema Nacional de Protección Integral a PAM construya una Ruta que pueda ser aplicada a nivel nacional en virtud del alcance de la Ley.

#### 5. Recomendaciones

Por lo señalado anteriormente, este Consejo de Protección de Derechos recomienda:

5.1. Enmarcar el presente Proyecto de Ley en un proceso legislativo de inclusión de este capítulo en la Ley Vigente, dentro del Capítulo que trata sobre el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de PAM, de los servicios -públicos y privados- de atención.

5.2. Incluir la necesidad de que el MIES, como ente rector del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral al Adulto Mayor, trabaje una ruta de protección y denuncia en caso de presentarse hechos de violencia en los centros gerontológicos que pueda ser aplicada a nivel nacional en virtud del alcance de la Ley.

5.3. Que se acojan las observaciones realizadas al cuerpo normativo en la matriz incluida en el presente informe.

5.4. Que la Comisión encargada de debatir este Proyecto de Reforma convoque a los diferentes sectores de la sociedad civil, academia, organismos de protección de derechos, organizaciones sociales, expertos/as, familiares, etc., a fin de que recoja insumos que enriquezcan la presente iniciativa legislativa.

**Cuadro de responsabilidad:**

<b>ACCIÓN</b>	<b>RESPONSABLE</b>	<b>FECHA</b>	<b>SIGLA UNIDAD</b>	<b>FIRMA</b>
Elaborado por:	Verónica Moya C. sobre los aportes de Tatiana Montalvo (Proceso OPP)	13/04/23	FPPE	
Revisado y validado por:	Julio Valdiviezo	14/04/23	CT	