

INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 28 Y 48 DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES, SUSCRITA POR LA DIPUTADA LAURA PATRICIA CONTRERAS DUARTE Y LEGISLADORES INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Quien suscribe, Laura Patricia Contreras Duarte, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones aplicables, somete a consideración de esta soberanía la presente **iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman las fracciones XI a XIII del artículo 28 y el artículo 48 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores**, al tenor de la siguiente.

Exposición de motivos

Se considera que las personas adultas mayores son aquellas de 60 años y más, al igual que el resto de la población, las personas adultas mayores son sujetos de derechos fundamentales los cuales están consagrados en diversos instrumentos jurídicos; del ámbito internacional en los tratados internacionales y del ámbito nacional en nuestra Constitución Política y leyes secundarias.

Ente los ordenamientos internacionales figuran la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Recomendación 162 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los trabajadores de edad, el Protocolo de San Salvador, y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

A propósito de la protección a nivel internacional de los derechos humanos de las personas adultas mayores, si bien, existen diversos convenios los cuales establecen mecanismos y estándares que los Estados parte deben adoptar para la protección de los derechos de las personas en general, no existe un instrumento especial y específico vinculante de protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores a nivel mundial.

Desde 2011, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), estableció el “Grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento”, el cual tiene por objeto identificar los vacíos en el marco jurídico internacional, con el propósito de crear y proponer un instrumento jurídico vinculante centrado en la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores.

La Organización de los Estados Americanos aprobó el 15 de junio de 2015, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores, siendo este el primer instrumento jurídico específicamente creado para reconocer que este grupo etario tiene los mismos derechos y libertades que el resto de las personas al mismo tiempo que reconoce la importancia de implementar políticas públicas que promuevan un envejecimiento activo con apego al respeto de los derechos humanos.

Dentro de nuestra legislación nacional, está presente la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores que tiene por objeto garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas que cuenten con sesenta años o más así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento.

En México, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), se estimó que para el segundo trimestre de 2022 la población residente de personas adultas mayores en el país fue de 17 millones 958 mil 707, lo que representa 14 por ciento de la población del territorio.¹

Actualmente nos encontramos frente a un fenómeno demográfico provocado por causas como la baja en la tasa de natalidad y mortalidad, así como la migración de personas hacia ciudades que cuentan con mayor desarrollo económico y social, lo que a su vez permite mayor esperanza de vida. Para 2022, la esperanza de vida global fue de 73.3 años y en el país fue de 72.4 en hombres y 78.1 en mujeres.

Los cambios demográficos que se experimentan se traducen en el aumento de la población adulta mayor, es decir, se proyecta que para 2030 una de cada seis personas sea adulta mayor y para 2050 se haya duplicado la cantidad de personas de 60 años y más.

El crecimiento de la población adulta mayor nos lleva a replantear las políticas públicas dirigidas a este sector. Las personas mayores continúan enfrentando diversas problemáticas; de no ser abordadas y solucionadas en los próximos años, la situación de desventaja y vulnerabilidad será aún mayores cuando el número de personas de más de 60 años sea el doble que en la actualidad.

Si bien la atención de las personas adultas mayores se encuentra dentro de las agendas públicas nacionales e internacionales y además se implementan acciones y programas diversos encaminados a garantizar el pleno goce de sus derechos, estos no han sido suficientes ni eficaces.

La carencia de empleo, la falta de acceso a servicios de salud o a la seguridad social, no gozar de una pensión o recibir una cantidad mínima que no les permite cubrir sus necesidades básicas así como ser víctimas de maltrato y discriminación disminuye las posibilidades de que tengan una vida digna.

Se estima que 67 de cada 100 personas de 60 años y más son población no económicamente activa y de acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y de la Organización Internacional del Trabajo la mayoría de las personas que trabajan, lo hacen por cuenta propia debido a la discriminación que existe por parte de empleadores hacia las personas de edad.

Para 2020, cerca de 3 millones de personas adultas mayores no contaban con acceso a ningún tipo de servicio médico, sólo 33 por ciento contaba con una pensión contributiva con la que recibían en promedio 7 mil 362 pesos mensuales y 55.7 por ciento recibía una pensión no contributiva por un monto promedio mensual de mil 292,² cantidades que actualmente no alcanzan para cubrir las necesidades básicas.

En cuanto al maltrato, este consiste en uno o varios actos repetidos que provocan daño o sufrimiento o bien, la omisión de acciones que eviten otros daños. La violencia puede presentarse de formas distintas, maltrato físico, psicológico, sexual, económico, entre otros.³ De acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas 1 de cada 6 adultos mayores recibió algún tipo de violencia.

El maltrato que reciben las personas mayores es un problema muchas veces silencioso debido a que no se cuenta con datos certeros, ya que las víctimas no denuncian por diversos motivos; miedo, normalización de la violencia, no cuentan con una persona de confianza que las pueda auxiliar durante el proceso, falta de recursos y en algunos casos, sus propios familiares son los perpetradores de la violencia por lo que prefieren no denunciar.

Las personas adultas mayores tienen derecho a vivir una vida libre sin violencia por lo que deben contar con espacios dignos y adecuados en donde se encuentren seguros y reciban una atención integral de calidad que les permita tener una participación social y un envejecimiento activo.

A propósito de espacios dignos y adecuados, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, establece como un derecho de este grupo de la población el de la asistencia social con el que podrán ser sujetos de programas para tener acceso a una casa hogar, albergue o cualquier otro centro de atención como pueden ser las residencias de día, si se encuentra en situación de riesgo o desamparo.

En la presente legislatura, las y los legisladores aprobamos en el pleno de la Cámara de Diputados el Dictamen con proyecto de decreto por el que se adicionan las fracciones XIII y XIV al artículo 3o. y la fracción IV al artículo 14 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables.

Con la aprobación dicho dictamen se pretende adicionar en la mencionada ley la concurrencia de la federación, las entidades federativas y los municipios para promover la creación de albergues y residencias de día además de establecer los conceptos de cada uno de ellos para quedar como sigue:

Albergues. Espacios donde se brinda atención gerontológica integral a las personas adultas mayores en la modalidad de estancia permanente las 24 horas del día y los trescientos sesenta y cinco días del año...

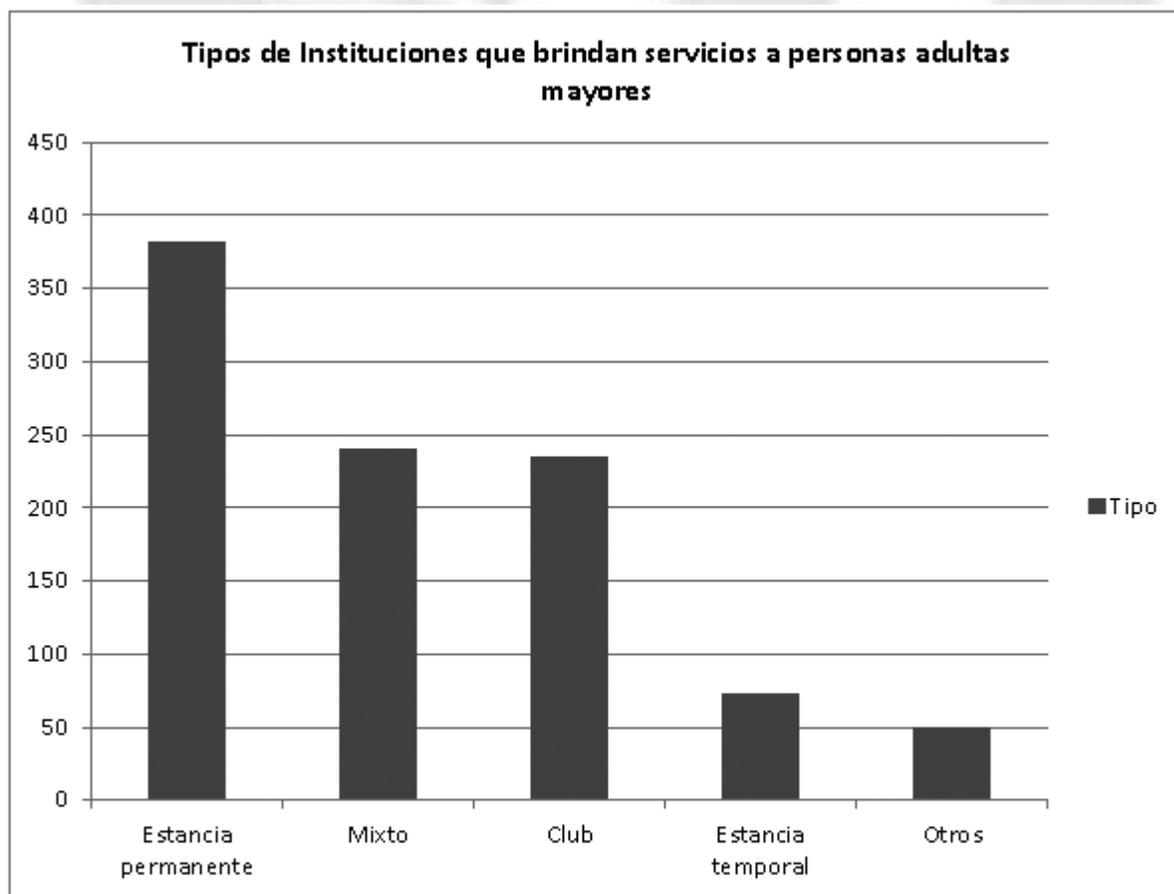
Residencias de día. Espacios en donde se brinda atención gerontológica integral a personas adultas mayores en la modalidad de estancia temporal, de lunes a viernes.⁴

Ahora bien, ¿cuál es la importancia de que existan y se promueva la creación de estos establecimientos? La asistencia social se entiende como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.⁵

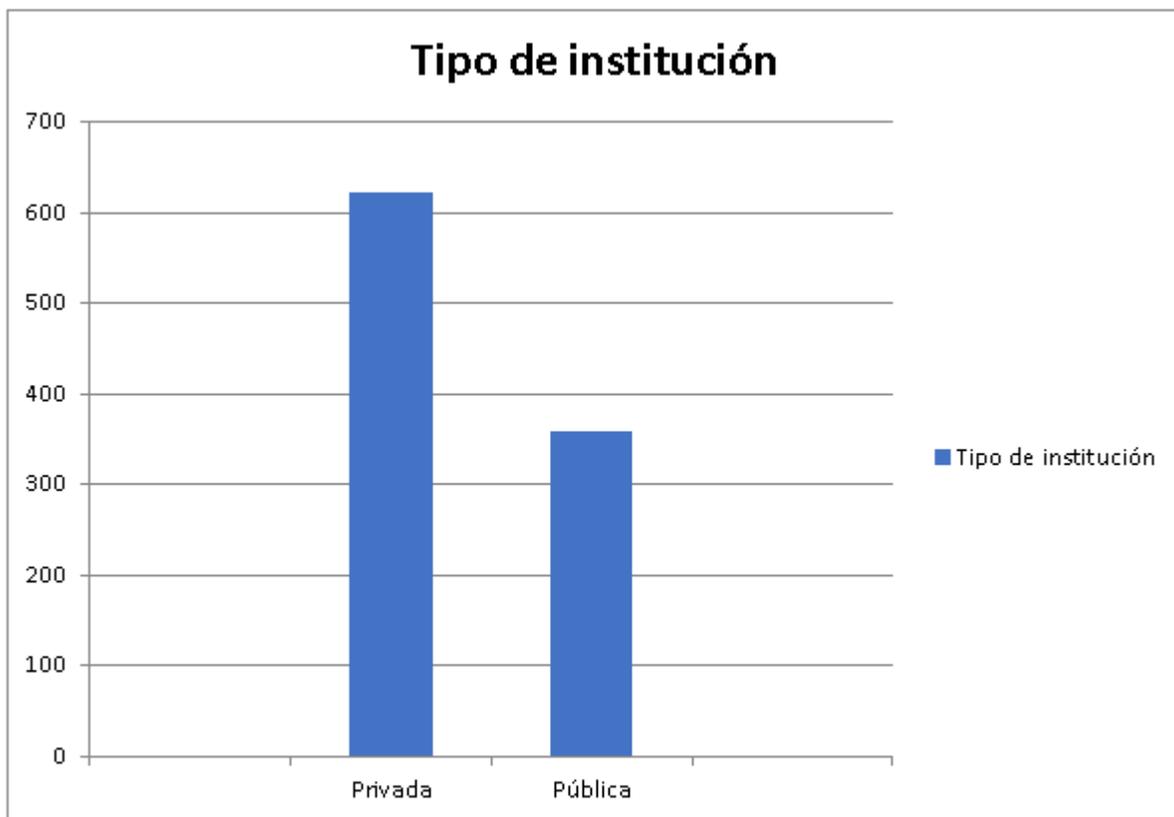
Las personas adultas mayores al considerarse como un grupo en situación de vulnerabilidad son sujetos preferentes de la asistencia social por lo que, la creación y promoción de espacios como casas hogares, albergues y residencias de día son acciones que resultan una alternativa para mejorar sus circunstancias y promover su derecho a gozar de una vida plena a través del cuidado y atención en estos lugares.

Con base en datos publicados por el Inegi en 2020, alrededor de 92 mil 284 personas residían en alojamientos de asistencia social, de los cuales el 14 por ciento eran personas adultas mayores residiendo en casas hogares.⁶ Para 2021, de acuerdo con datos publicados por el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) se encontraban en el registro único 938 instituciones públicas y privadas que brindan atención gerontológica en sus diversas modalidades, entre las que se encuentran servicios de estancia permanente, temporal, mixta, clubes, centros culturales y educativos, entre otros.

Para marzo de 2022 se encontraban en este registro 980 instituciones que brindan servicios a personas adultas mayores,⁷ de las cuales podemos detallar lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recabados del Registro Único de instituciones públicas y privadas que brindan servicios a personas adultas mayores marzo 2022.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recabados del Registro Único de instituciones públicas y privadas que brindan servicios a personas adultas mayores marzo 2022.

De la gráfica anterior, podemos observar que del total de las 980 instituciones, 622 son privadas, es decir, 63.4 por ciento y 358 son públicas, lo que significa el 36 por ciento; porcentajes dentro de los cuales se encuentran las estancias permanentes, temporales, mixtas, clubes y otros.

Como es de suponer, las instituciones privadas son aquellas que a cambio del pago de una cierta cantidad monetaria permiten el acceso y uso de las instalaciones y servicios a las personas adultas mayores, siendo este tipo de instituciones las que predominan, no siendo congruente con los datos que exponen la situación precaria en la que se encuentran la mayoría de personas adultas mayores en el país.

Respecto a las instituciones públicas, en específico alberges y residencias de día, además de ser considerablemente menos que las privadas también observamos algunas otras problemáticas en cuanto a su distribución y funcionamiento, por ejemplo, gran parte de ellas se concentran en Ciudad de México. El Inapam cuenta con seis albergues, de los cuales cuatro están en Ciudad de México, uno en Guanajuato y uno en Oaxaca. De igual forma, el Instituto tiene seis residencias de día; cinco en la Ciudad y uno en el estado de Zacatecas.⁸

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia cuenta con cuatro Centros Gerontológicos que brindan atención de estancia temporal y de día, dos de ellos ubicados en Ciudad de México, uno en Morelos y otro en Oaxaca.

Como se examina, la existencia y distribución de este tipo de instituciones no es la adecuada para la población adulta mayor que hay a lo largo y ancho del territorio nacional. En cuanto a las reglas del funcionamiento, organización e infraestructura de estos establecimientos las dispone 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.

La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores establece como atribución del Inapam “realizar visitas de inspección y vigilancia a instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores para verificar las condiciones de funcionamiento, capacitación de su personal, modelo de atención y condiciones de la calidad de vida”.

A pesar de que las visitas de inspección y vigilancia están expresamente establecidas en la ley, nos encontramos con que, durante los ejercicios 2016, 2017 y 2018, se realizaron únicamente 27 visitas de inspección, lo que se traduce en una total falta de supervisión hacia los establecimientos que brindan servicios de estancia temporal, permanente y mixta, es decir, albergues y casas hogar.

Hay un informe sobre supervisión de instituciones públicas y privadas que brindan servicios a personas mayores 2019,⁹ publicado por el Inapam en mayo de 2020, cuyo objetivo fue identificar que las instituciones visitadas cumplieran con las condiciones de funcionamiento establecidas en la Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA3-2012.

En este documento se manifiesta que las visitas realizadas por el Inapam comenzaron el 17 de agosto de 2019 hasta el término del ejercicio. Fueron 415 visitas en 15 estados: Baja California, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Estado de México, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Las conclusiones de este informe revelaron que en todas las visitas se observó un cumplimiento parcial de lo establecido en la NOM-031-SSA3-2012, algunos de los establecimientos ya no brindaban servicios para personas adultas mayores al día de la visita, otros no permitieron el acceso y en los restantes que sí fueron supervisados (300 instituciones) se observó lo siguiente:

- El 64 por ciento contaba con aviso de funcionamiento y responsable sanitario emitido por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios;
- 24 por ciento se encontraba inscrita en el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social del Sistema Nacional DIF;
- 89 por ciento contaba con reglamento interno;
- 75 por ciento contaba con Programa de Protección Civil;
- 85 por ciento promueve el bienestar de las personas adultas mayores;

- 75 por ciento promueve la participación de las personas adultas mayores; y
- 77 por ciento cuenta con personal fijo, como enfermeros, cuidadores y gericultistas.

En otros documentos y fuentes se reportan condiciones susceptibles de poner en riesgo la integridad y el pleno ejercicio de derechos de las personas mayores que hacen uso de los servicios que brindan las instituciones, tales como las siguientes:

- Falta de supervisión en la elaboración de los alimentos además de carecer de registros de dietas especiales de acuerdo con las necesidades que algún adulto mayor pueda llegar a requerir.
- Existencia de malas condiciones en las instalaciones y mobiliario; se observa la presencia de paredes en deterioro con grietas y humedad, falta de limpieza y mantenimiento en áreas verdes.
- Incumplimiento de la integración de expedientes administrativos y clínicos de las personas adultas mayores.
- Deficiencia en la atención médica por falta de personal o porque los horarios de atención son limitados.
- No cuentan con programas o actividades educativas, culturales, recreativas o deportivas.
- Deficiencia o falta de capacitación para las personas que brindan atención dentro de los establecimientos
- Malos tratos

Con base en lo anterior podemos ver que las condiciones de albergues y casas hogares son precarias, poco dignas y sin la calidad que deberían. Aumentar la vigilancia y la supervisión de este tipo de instituciones permite conocer las situaciones bajo las cuales operan y una vez conociendo estas se pueden plantear diversas soluciones para brindar la atención adecuada.

En el goce de los derechos de todas y todos, pero en especial de los grupos en situación de vulnerabilidad como lo son las personas adultas mayores, no podemos permitir que las acciones y medidas que se implementan para su garantía se lleven a cabo de manera parcial. El cumplimiento parcial de lo establecido por nuestras leyes, es simplemente el incumplimiento de las mismas.

Recordemos que los derechos humanos son indivisibles, es decir, no hay separación ni jerarquía entre ellos, no es posible garantizar uno dejando de lado otro, los derechos humanos y su pleno ejercicio son un todo que hace posible el bienestar de todas y todos, si bien se habla de “el mayor nivel posible” en cuanto al alcance de derechos, como es el caso del derecho a la salud física y mental, se debe procurar y garantizar las mejores condiciones que permitan, en el caso de las personas adultas mayores, un envejecimiento activo,

entendiendo a este como el proceso de optimización de las oportunidades de bienestar físico, social y mental durante toda la vida, con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable, la productividad y la calidad de vida en la vejez.

Promover el envejecimiento activo en las diversas esferas en las que las personas adultas mayores se desenvuelven es de vital importancia aunado a una mayor vigilancia y supervisión de las instituciones que brindan servicios de estancia permanente o temporal para con ello garantizar un servicio y atención eficiente y de calidad que promueva el pleno desarrollo de la persona, disminuya las brechas de desigualdad y reduzca cualquier tipo de maltrato.

Con el objetivo de mejorar las condiciones de las personas de 60 años y más presento esta iniciativa, que busca reformar la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, para quedar como se detalla en el siguiente cuadro comparativo:



LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES	
Texto Vigente	Texto que se propone
<p>Artículo 28. Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I a X. ...</p> <p>XI. Promover en coordinación con las autoridades competentes y en los términos de la legislación aplicable, que la</p>	<p>Artículo 28. Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I a X. ...</p> <p>XI. Promover en coordinación con las autoridades competentes y en los términos de la legislación aplicable, que la</p>

<p>prestación de los servicios y atención que se brinde a las personas adultas mayores en las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención, se realice con calidad y cumplan con sus programas, objetivos y metas para su desarrollo humano integral;</p> <p>XII. Brindar asesoría y orientación en la realización de sus programas y la capacitación que requiere el personal de las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro que brinden servicios y atención a las personas adultas mayores;</p> <p>XIII. Realizar visitas de inspección y vigilancia a instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores para verificar las condiciones de funcionamiento, capacitación de su personal, modelo de atención y condiciones de la calidad de vida;</p> <p>XIV a XXX. ...</p>	<p>prestación de los servicios y atención que se brinde a las personas adultas mayores en las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención, se realice con calidad y cumplan con sus programas, objetivos y metas los cuales deberán procurar un envejecimiento activo y saludable para su inclusión, integración, participación en la sociedad y su desarrollo humano integral;</p> <p>XII. Brindar asesoría y orientación en la realización de sus programas y la capacitación gerontológica que requiere el personal de las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro que brinden servicios y atención a las personas adultas mayores;</p> <p>XIII. Realizar visitas periódicas de inspección y vigilancia a todas las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores para verificar que las condiciones de funcionamiento, e infraestructura, capacitación de su personal, modelo de atención y condiciones de la calidad de vida sean dignas;</p>
--	---

	XIV a XXX. ...
Artículo 48.- Las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención a las personas adultas mayores, deberán ajustar su funcionamiento a lo dispuesto por las Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas, Normas Técnicas y los reglamentos que se expidan para este efecto.	Artículo 48.- Las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención a las personas adultas mayores, deberán ajustar su funcionamiento, organización e infraestructura a lo dispuesto por las Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas, Normas Técnicas y los reglamentos que se expidan para este efecto.

Por lo expuesto y fundado someto a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman las fracciones XI a XIII del artículo 28 y el artículo 48 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

Único. Se **reforman** las fracciones XI a XIII del artículo 28 y el artículo 48 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, para quedar como sigue:

Artículo 28. Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores tendrá las siguientes atribuciones:

I. a X...

XI. Promover en coordinación con las autoridades competentes y en los términos de la legislación aplicable, que la prestación de los servicios y atención que se brinde a las personas adultas mayores en las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención, se realice con calidad y cumplan con sus programas, objetivos y metas **los cuales deberán procurar un envejecimiento activo y saludable para su inclusión, integración, participación en la sociedad y su** desarrollo humano integral;

XII. Brindar asesoría y orientación en la realización de sus programas y la capacitación **gerontológica** que requiere el personal de las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro que brinden servicios y atención a las personas adultas mayores;

XIII. Realizar visitas **periódicas** de inspección y vigilancia a **todas las** instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores para verificar **que** las condiciones de funcionamiento, **e infraestructura**, capacitación de su personal, modelo de atención y condiciones de la calidad de vida **sean dignas**;

XIV. a XXX...

Artículo 48. Las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención a las personas adultas mayores, deberán ajustar su funcionamiento, **organización e infraestructura** a lo dispuesto por las Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas, Normas Técnicas y los reglamentos que se expidan para este efecto.

Transitorio

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

Notas

1 Inegi. Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas Adultas Mayores. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_ADULMAY2022.pdf

2 Coneval. Pobreza y Personas Mayores en México 2020. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Personas_Mayores.aspx

3 Organización Mundial de la Salud. Maltrato de las Personas Mayores. Disponible en <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/abuse-of-older-people>

4 De la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, con proyecto de decreto por el que se adicionan las fracciones XIII y XIV al artículo 3o. y IV al artículo 14 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2021/dic/20211202-III.pdf>

5 Artículo 3o. de la Ley de las Personas Adultas Mayores.

6 *Inegi informa,*

<https://www.facebook.com/watch/?v=780402466202326>

7 *Transparencia,* Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Disponible en <https://www.bienestar.gob.mx/pb/index.php/transparencia-inapam/6-transparencia-focalizada>

8 Albergues y residencias de día, Inapam. Disponible en <https://www.gob.mx/inapam/acciones-y-programas/albergues-y-residencias-diurnas-inapam>

9 El Informe sobre supervisión de instituciones públicas y privadas que brindan servicios a personas mayores, 2019. Disponible en <https://www.gob.mx/inapam/documentos/informe-sobre-supervision-de-instituciones-publicas-y-privadas-que-brindan-servicios-a-personas-mayores-2019>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de abril de 2023.

Diputada Laura Patricia Contreras Duarte (rúbrica)

SILL