

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE  
No.- 081-INV-CGUTL-AN-2025**

Quito, D.M., 30 de octubre de 2025

**Proponente:** Asambleísta Nathaly Estefanía Farinango Delgado

**Nombre del Proyecto:** “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a La Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores”

**I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME**

Con fecha 21 de octubre de 2025, la asambleísta Nathaly Estefanía Farinango Delgado, remite mediante Memorando sin número, a la Presidencia de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores”, el cual es signado con número de trámite 473328. Adjunto al Proyecto de Ley, se incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2025-4383-M de fecha 27 de octubre de 2025, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante por parte de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134, 135, 136 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

**II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

### III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

#### 3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por la asambleísta Nathaly Estefanía Farinango Delgado, con el respaldo de diecisiete asambleístas, que corresponde al 11 % de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual cumple con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Es necesario precisar que una firma del listado: Laura Londoño no ha podido ser confirmada su validez, puesto que, de corresponder a alguna legisladora suplente principalizada, ésta debe contar con la respectiva certificación de su habilitación en el marco de lo que dispone el Artículo 112 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. En consecuencia, sólo se contabilizan dieciséis firmas de las diecisiete contenidas en el listado.

La facultad de presentar proyectos de ley en este caso, sí le corresponde a la asambleísta Nathaly Estefanía Farinango Delgado, en razón de que no crea, modifica o suprime impuestos; tampoco aumenta el gasto público o modifica la división político-administrativa del país; ni establece, modifica, exonera o extingue impuestos, por lo que es coherente con lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador.

#### 3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **Derechos Humanos**. En consecuencia, **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

#### 3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores” contiene: Exposición de Motivos, nueve considerandos, dos artículos reformatorios y disposiciones: una general, dos transitorias y una final. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

#### 3.4 Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían

El Proyecto de Ley en mención, contiene la determinación clara y precisa de los artículos vigentes que se van a reformar o derogar. En consecuencia, **CUMPLE**

con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

### **3.5 Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas**

El Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que se justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

Por consiguiente, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 18 y 19 del Reglamento del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana.

### **3.6 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley**

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Con fundamento en la disposición constitucional citada, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores” se presenta como una norma de carácter orgánica debido a que reforma una ley de la misma categoría. Por lo tanto, su denominación estaría adecuadamente propuesta.

### **3.7 Síntesis de Verificación de requisitos**

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa <b>Proponente:</b> Asambleísta Nathaly Estefanía Farinango Delgado	<b>CUMPLE</b>
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	<b>CUMPLE</b>

Exposición de motivos, considerandos y articulado	<b>CUMPLE</b>
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	<b>CUMPLE</b>
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas	<b>CUMPLE</b>
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley	<b>CUMPLE</b>

#### IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

##### **4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta**

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta norma fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad<sup>1</sup>.

En este sentido, los derechos a su vez son superiores al Estado, puesto que adquieren la característica de ser inherentes a la condición humana, y, por lo tanto, el Estado está en la obligación de respetarlos, protegerlos y de abstenerse de realizar cualquier conducta que implique una vulneración, restricción o menoscabo injustificado, pues los derechos limitan a todos los poderes del Estado y consecuentemente las actuaciones realizadas por las y los servidores públicos.

La Iniciativa Legislativa plantea una reforma a la Ley de Adultos Mayores que enfatice la protección constitucional y legal de este grupo etario; mejorando el acceso a los beneficios a través de mecanismos ágiles y eficientes en las distintas entidades. Así también, que garantice el goce pleno de sus derechos,

<sup>1</sup>Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH ¡Para exigir nuestros Derechos! Quito, diciembre 2014, pág. 5.



el cumplimiento de sus necesidades y un nivel de vida adecuado<sup>2</sup>. En ese contexto se procede con el siguiente análisis:

La Corte Constitucional establece que, para entender la intención normativa, así como en el hilo conductual del debate es necesario partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme se ha precisado a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones que sustentan y justifican la existencia de la Norma propuesta. “54. (...) la exposición de motivos correspondiente es el conjunto de razones en que el ponente apoya su propuesta; ella sirve, por tanto, de punto de partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley (...)”<sup>3</sup>.

Del mismo modo, esta Entidad Constitucional en la Sentencia Nro. 54-17-IN/22 se pronuncia sobre la necesidad de la **claridad** de manera que esta sea adoptada dentro del procedimiento legislativo al mencionar lo siguiente:

*“[la] claridad, debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, **de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma.***

*Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como evitar, en la mayor medida posible, **el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica**”.*

Como sostiene la Corte Constitucional sería entonces un derecho de las personas “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”<sup>4</sup>. La exposición de motivos, a más de constituir un requisito constitucional permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la Norma propuesta.

El objetivo central del Proyecto de Ley es fortalecer el acceso de las personas adultas mayores a los beneficios reconocidos; garantizando procedimientos administrativos ágiles y eficientes. Asimismo, enfatiza que estas medidas no deben vulnerar las competencias exclusivas de la o el presidente de la

<sup>2</sup>Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

<sup>3</sup>Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

<sup>4</sup>Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Constitucional Nro. 54-17-IN/22 de 26 de mayo de 2022, párrafo 53.

República; y para ello, se debe analizar individualmente, asegurando que no se afecte el Presupuesto General del Estado<sup>5</sup>.

Destaca la seguridad jurídica como principio esencial del Estado de derecho y condición indispensable para el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente de los grupos de atención prioritaria. Este principio obliga a que todas las normas y actos administrativos se ajusten a la Constitución, careciendo de validez aquellas que sean contrarias. La doctrina sostiene que la seguridad jurídica otorga certeza a las y los ciudadanos respecto a la vigencia y cumplimiento de las normas, asimismo fortalece la confianza en el sistema legal<sup>6</sup>.

Por último, hace hincapié en la Sentencia 105-10-JP/21 del 10 de marzo de 2021, en la cual la Corte Constitucional afirma la obligación estatal de brindar atención prioritaria y efectiva a este grupo vulnerable. La Corte advierte que la edad avanzada y la discapacidad pueden limitar la capacidad de sustento, por lo que las instituciones deben garantizar una vida digna mediante la eliminación de barreras administrativas y la implementación de políticas públicas inclusivas<sup>7</sup>.

Son dichos preceptos con los cuales se sustenta la necesidad de reforzar la responsabilidad jurídica y ética del Estado para asegurar una protección real y efectiva a los adultos mayores. Por otra parte, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores señala que los Estados miembros deberán adoptar medidas afirmativas legislativas, administrativas y judiciales; así también, realizar los ajustes razonables necesarios para el ejercicio de los derechos<sup>8</sup>.

No obstante, esto no es algo nuevo debido a que desde 1991 se adoptó los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad en el cual se estableció dieciocho derechos fundamentales para las personas mayores, incluyendo la independencia, la participación, el cuidado y la dignidad, según la Naciones Unidas. A nivel mundial, Noruega es reconocida por la excelencia en su atención y servicios para adultos mayores nacional<sup>9</sup>.

En América Latina, Chile fue el país en obtener el mejor puesto, a esa nación le sigue Uruguay, Panamá, Costa Rica, Argentina y Ecuador. Sin embargo, una de las conclusiones del estudio es que solo la mitad de la población mundial aspira a recibir una pensión básica en la vejez, por lo que urge a los gobiernos a actuar más rápido para extender las coberturas mientras la cantidad de ancianos aumenta<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

<sup>6</sup> Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

<sup>7</sup> Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

<sup>8</sup> Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), Artículo 4, letras b y c.

<sup>9</sup> [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/10/140930\\_ranking\\_paises\\_personas\\_mayores\\_en](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/10/140930_ranking_paises_personas_mayores_en)

<sup>10</sup> [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/10/140930\\_ranking\\_paises\\_personas\\_mayores\\_en](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/10/140930_ranking_paises_personas_mayores_en)

Según el estudio realizado en el mundo existe un total de 868 millones de personas mayores de 60 años, lo que implica un aproximado del 12% de la población. Y se prevé que para el año 2050, esta población aumente a 21%<sup>11</sup>. Esto ha motivado a los distintos países a promulgar leyes específicas que abordan los derechos de las personas mayores en sus ordenamientos jurídicos nacionales conforme indica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>12</sup>.

Los artículos reformativos del Proyecto de Ley buscan incluir dentro de los beneficios no tributarios y de las exoneraciones contempladas en la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores<sup>13</sup> unas disposiciones para que los beneficios no tributarios puedan operar de oficio cuando sean de responsabilidad de las instituciones, empresas y entidades financieras sean públicas. Esto solo con la revisión del registro de personas adultas mayores.

Así también, se priorizará la ejecución de los descuentos a través de medios digitales. Para su ejecución se dispone que el Registro Civil se encargue de remitir de manera mensual la información del registro de personas adultas mayores para que sea compartida con todas las entidades públicas para facilitar la aplicación de beneficios, exenciones tributarias y no tributarias de la cuales gozan dichas personas.

Por último, la Disposición Transitoria Segunda establece parámetros aplicar la exoneración en el pago de matrículas y pensiones para las personas adultas mayores en el sistema de educación superior; sin que ello, pueda considerarse como una ampliación a los beneficios debido a que esos ya se encuentran regulada en la Ley Orgánica de las Personas Mayores<sup>14</sup>.

Al ser el Ecuador un Estado constitucional de derechos y justicia su deber primordial es garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, desarrollándolos de manera progresiva través de normas y políticas públicas; además, de asegurar su pleno reconocimiento y ejercicio. Asimismo, el Estado prestará a las personas adultas mayores atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

Se recomienda observar los parámetros previamente desarrollados en el presente informe y lo dispuesto en la Constitución de la República, tratados internacionales, los ordenamientos infraconstitucionales vigentes; así como, jurisprudencia, dictámenes y sentencias afines con la finalidad de no contradecir

<sup>11</sup>[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/10/140930\\_ranking\\_paises\\_personas\\_mayores\\_en](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/10/140930_ranking_paises_personas_mayores_en)

<sup>12</sup>[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/10/140930\\_ranking\\_paises\\_personas\\_mayores\\_en](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/10/140930_ranking_paises_personas_mayores_en)

<sup>13</sup> Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (2019), artículos 13 y 14

<sup>14</sup> Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (2019), Artículos 69, letra c).

o afectar derechos constitucionales o regulaciones existentes que puedan perturbar la aplicación de la norma, asegurando la coexistencia, correspondencia y armonía entre la propuesta remitida y el ordenamiento jurídico actual.

También, se recomienda que en el debate legislativo y construcción de la norma se tenga en cuenta los parámetros determinados por el Reglamento y Manual de Técnica Legislativa para garantizar los principios constitucionales como la seguridad jurídica, coherencia y armonía con el ordenamiento jurídico. Es así que los artículos deben ser estructurados bajo una disposición más no en términos descriptivos, siempre con miras de salvaguardar la seguridad jurídica.

#### **4.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio**

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 2008, se han integrado en todo el ordenamiento jurídico, contenidos axiológicos. En este sentido, se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que puede ser modelador de la realidad o reflejo de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En general, el lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley no refleja un uso lingüístico discriminatorio, en consecuencia, desde esta perspectiva, no afectaría lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

Sin embargo, se sugiere el uso del lenguaje inclusivo en el Proyecto de Ley.

#### **4.3 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes**

El "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores" plantea una reforma a la Ley de Adultos Mayores que enfatice la protección constitucional y legal de este grupo etario; mejorando el acceso a los beneficios a través de mecanismos ágiles y eficientes en las distintas entidades. Así también, que garantice el goce pleno de sus derechos, el cumplimiento de sus necesidades y un nivel de vida adecuado.

Al respecto se señala que la Norma Propuesta no guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido tampoco establece disposiciones sobre la materia, de tal modo que no generaría posible afectación

a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador.

#### **4.4 Impacto de género de las normas sugeridas**

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores” se concluye que no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la Constitución.

#### **4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades**

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

Del análisis de la Propuesta Normativa, se puede precisar que su desarrollo normativo no constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido tampoco establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. Tampoco genera afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Sin embargo, es necesario considerar en la materia jurisdiccional respecto a la existencia de dos sistemas de justicia, la indígena y la ordinaria en función de las competencias jurisdiccionales establecida en el Artículo 171 de la Constitución; de tal forma que si las infracciones (conflictos) son cometidos en los territorios indígenas, la jurisdicción y competencia le corresponde a las autoridades indígenas, quienes actuarán con base en el derecho propio y de los

saberes y prácticas ancestrales para resolver el conflicto, tal como se ha dado ya, en algunos territorios indígenas.

#### **4.6 Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria**

Finalmente, el Proyecto de Ley en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República, respecto de las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Se desprende que el presente Proyecto de Ley no generaría afectación a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

#### **4.7 Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma**

La Ley Orgánica de la Función Legislativa en su Artículo 30 señala que, “Los informes técnico-jurídicos elaborados por la Unidad de Técnica Legislativa no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y **factibilidad económica** y jurídica de la iniciativa propuesta (...)”. (Lo subrayado me pertenece)

Asimismo, señala que “(...) el informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los Artículos 136 de la Constitución en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará:”, entre otros aspectos, la “(...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma (...)”.

Los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), se refieren a la Política Fiscal y Tributaria, cuya competencia es exclusiva del presidente de la República.

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores” introduce reformas con el fin de mejorar la celeridad en la aplicación de beneficios tributarios y no tributarios otorgados a las personas adultas mayores.

Al respecto, se evidencia que las reformas propuestas involucran la creación de mecanismos que pueden ser implementados con información existente y dentro de la capacidad operativa de las entidades públicas que intervienen en la aplicación de dichos beneficios. La Disposición General Única del proyecto de

Ley establece la difusión de un registro de personas adultas mayores al Servicio de Rentas Internas (SRI) y a todas las instituciones públicas, organismos descentralizados autónomos, empresas públicas y entidades financieras públicas, a efectos de facilitar la aplicación de beneficios y exenciones tributarias y no tributarias que tienen las personas adultas mayores. Este registro se crearía por parte del Registro Civil, entidad que cuenta con la información necesaria para identificar a personas adultas mayores.

Asimismo, respecto la Disposición Transitoria Segunda, que establece los parámetros para la aplicación de exoneraciones en el pago de matrículas y pensiones para las personas adultas mayores en el sistema de educación superior, es importante señalar que no constituye una ampliación de beneficios, puesto que estos ya se encuentran contemplados en el Artículo 69 literal c) de la Ley Orgánica de las Personas Mayores.

Con base a ello, se recomienda a la Comisión Especializada asignada, en caso que el Proyecto de Ley sea aprobado por el Consejo de Administración Legislativa (CAL), se evalúe, en conjunto con el Registro Civil, SRI y demás entidades públicas que otorgan beneficios tributarios y no tributarios a personas adultas mayores, la forma óptima para operativizar la difusión y uso del registro de este grupo poblacional.

Así, en concordancia con lo expuesto y en referencia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores” presenta las siguientes características:

- No se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.
- No se identifica incremento del gasto público.

#### **4.8 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

En este contexto, el objetivo del Proyecto de Ley, según la Proponente, es reformar a la Ley de Adultos Mayores para enfatizar la protección constitucional y legal de este grupo etario; mejorando el acceso a los beneficios a través de mecanismos ágiles y eficientes en las distintas entidades. Así también, garantizar el goce pleno de sus derechos, el cumplimiento de sus necesidades y un nivel de vida adecuado. De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030, con los objetivos: **3)** Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades; y, **4)** Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan Nacional de Desarrollo Ecuador No se Detiene 2025-2029” fue aprobado el 21 de agosto de 2025 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución Nro. 008-2025-CNP, y constituye la base técnica que orienta la formulación e implementación de las políticas públicas destinadas a enfrentar de manera estructural problemáticas como la desigualdad, la pobreza y la exclusión social.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con los objetivos: **1)** Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades; **2)** Potenciar las capacidades de la ciudadanía con acceso universal a una educación inclusiva de calidad, acceso a espacios de intercambio cultural y una vida activa; y, **3)** Garantizar un Estado soberano, seguro, y justo promoviendo la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos.

## V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo a singularizar las observaciones encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

**Técnica Legislativa.** - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en

todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.<sup>15</sup> (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención del legislador/a, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En tal sentido se obtienen las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

**5.1** En el marco de lo que describe el Artículo 6, letra C del Reglamento de Técnica Legislativa un proyecto de ley debe contener suficientes exposiciones de motivos en los que especifique las razones, fundamentos fácticos y técnicos que determinan la necesidad de adoptar la regulación propuesta.

Se recomienda que en el proceso de elaboración de la norma la Exposición de Motivos se adecue al espíritu e intención legislativa de manera que justifiquen la necesidad de crear, incluir, reformar, modificar, derogar el articulado. Estos fundamentos fácticos y técnicos permiten analizar la pertinencia de una regulación, puesto que, explicará la necesidad social o el problema al cual se pretende dar una solución normativa, se detallará también los objetivos y fines propuestos con este nuevo cuerpo normativo.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores” sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- a) Dispone de iniciativa legislativa;
- b) Se refiere a una sola materia;
- c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

---

15 Resolución CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 4 letra f.

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores”; y,
- c) **Designar** para su trámite a la **Comisión Especializada Permanente de Transparencia, Participación Ciudadana y Control Social** quien es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 11 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores”.

Atentamente,



Mgtr. Javier Antonio Nuques Balda  
**COORDINADOR GENERAL  
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

**Elaborado por:**



Mgtr. Nora Fernanda García Yépez  
**ESPECIALISTA JUNIOR DE ANÁLISIS TÉCNICO LEGISLATIVO  
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Análisis económico:	Michelle Tello Edison Higuera
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1  
EXTRACTO DEL PROYECTO

<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>	“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores”
<b>PROPONENTE</b>	Asambleísta Nathaly Estefanía Farinango Delgado
<b>FECHA DE PRESENTACIÓN</b>	21 de octubre de 2025
<b>MATERIA</b>	<b>Derechos Humanos</b>
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO</b>	Reformar los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores.
<b>SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b>	<p>Contiene: Exposición de Motivos, nueve considerandos, dos artículos reformativos y disposiciones: una general, dos transitorias y una final.</p> <p>La Iniciativa Legislativa plantea una reforma a la Ley de Adultos Mayores que enfatice la protección constitucional y legal de este grupo etario; mejorando el acceso a los beneficios a través de mecanismos ágiles y eficientes en las distintas entidades. Así también, que garantice el goce pleno de sus derechos, el cumplimiento de sus necesidades y un nivel de vida adecuado.</p>
<b>CONCLUSIONES</b>	<p>El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores” sujeto a análisis, <b>CUMPLE</b> con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p> <p>Es decir:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Dispone de iniciativa legislativa;</li><li>b) Se refiere a una sola materia;</li><li>c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;</li><li>d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,</li><li>e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.</li></ul>

<b>RECOMENDACIONES</b>	<p>Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <p><b>a) Considerar</b> los criterios establecidos en el presente Informe;</p> <p><b>b) Calificar</b> el “Proyecto de Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores”; y,</p> <p><b>c) Designar</b> para su trámite a la <b>Comisión Especializada Permanente de Transparencia, Participación Ciudadana y Control Social</b> quien es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 11 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p>
------------------------	---

Elaborado por: NFGY



**ANEXO 2**

**“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES”**

**Proponente:** Asambleísta Nathaly Estefanía Farinango Delgado

El precitado Proyecto de Ley plantea reformas a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores con la finalidad de mejorar el acceso a los beneficios que este grupo etario tiene, estableciendo mecanismos ágiles y eficientes en las entidades correspondientes. Los Artículos que son objeto de la Propuesta, se detallan en el siguiente Cuadro y para una mejor apreciación, se resaltan las reformas establecidas:

<b>LEY ORGÁNICA DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES</b>	
<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>TEXTO PROPUESTO</b>
<p>Art. 13.- De los beneficios no tributarios. Las personas adultas mayores, gozarán de los siguientes beneficios.</p> <p>Exoneración del 50% de las tarifas de transporte aéreo, terrestre, marítimo y fluvial y de las entradas a los espectáculos públicos, culturales, deportivos, artísticos, paquetes turísticos y recreacionales. Además, tendrán acceso gratuito a los museos. Cuando se trate de personas adultas mayores no autónomas este derecho se extenderá a un/una acompañante; para ello, en el Reglamento de esta ley se determinará a quienes se considerarán como personas adultas mayores no autónomas.</p> <p>Exoneración del 50% del valor del consumo que causare el uso de los servicios de un medidor de energía eléctrica, cuyo consumo mensual sea de hasta 138 KW/hora; de un medidor de agua potable cuyo consumo mensual sea de hasta de 34 metros cúbicos; y, el 50% de la tarifa básica del teléfono fijo residencial de propiedad del beneficiario en su domicilio.</p>	<p>Artículo 1. – Sustitúyase del Artículo 13 de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores los párrafos penúltimo y último por el siguiente texto:</p> <p>Art. 13.- De los beneficios no tributarios. Las personas adultas mayores, gozarán de los siguientes beneficios.</p> <p>Exoneración del 50% de las tarifas de transporte aéreo, terrestre, marítimo y fluvial y de las entradas a los espectáculos públicos, culturales, deportivos, artísticos, paquetes turísticos y recreacionales. Además, tendrán acceso gratuito a los museos. Cuando se trate de personas adultas mayores no autónomas este derecho se extenderá a un/una acompañante; para ello, en el Reglamento de esta ley se determinará a quienes se considerarán como personas adultas mayores no autónomas.</p> <p>Exoneración del 50% del valor del consumo que causare el uso de los servicios de un medidor de energía eléctrica, cuyo consumo mensual sea de hasta 138 KW/hora; de un medidor de agua potable cuyo consumo mensual sea de hasta de 34 metros cúbicos; y, el 50% de la tarifa básica del teléfono fijo residencial de propiedad del beneficiario en su domicilio.</p>

<p>Todos los demás medidores o aparatos telefónicos fijos residenciales que consten a nombre del beneficiario o su cónyuge o conviviente, pagarán la tarifa normal, así como el exceso en el consumo de los límites aquí propuestos.</p> <p>En caso de negativa, la empresa deberá informar al peticionario, por escrito y en forma motivada, los fundamentos de su resolución.</p> <p>Además, se exonera el 50% del valor de consumo que causare el uso de los servicios de los medidores de energía eléctrica, de agua potable y de la tarifa de teléfono a las instituciones sin fines de lucro que den atención a las personas de la tercera edad como: asilos, albergues, comedores e instituciones gerontológicas.</p> <p>Exoneración del 50% del valor de consumo en un plan básico de telefonía celular e internet, cuyo titular sea la persona adulta mayor.</p> <p>Para tales rebajas, bastará presentar la cédula de identidad o ciudadanía o el carné de jubilado y pensionista del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, datos que deberán ser debidamente verificados por las empresas que prestan estos servicios.</p> <p>Las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, proveedoras de estos productos y servicios, deberán informar a los adultos mayores y sus familiares de estos beneficios, mediante los mecanismos y formas que disponga el Reglamento a esta Ley.</p>	<p>Todos los demás medidores o aparatos telefónicos fijos residenciales que consten a nombre del beneficiario o su cónyuge o conviviente, pagarán la tarifa normal, así como el exceso en el consumo de los límites aquí propuestos.</p> <p>En caso de negativa, la empresa deberá informar al peticionario, por escrito y en forma motivada, los fundamentos de su resolución.</p> <p>Además, se exonera el 50% del valor de consumo que causare el uso de los servicios de los medidores de energía eléctrica, de agua potable y de la tarifa de teléfono a las instituciones sin fines de lucro que den atención a las personas de la tercera edad como: asilos, albergues, comedores e instituciones gerontológicas.</p> <p>Exoneración del 50% del valor de consumo en un plan básico de telefonía celular e internet, cuyo titular sea la persona adulta mayor.</p> <p>“Para tales rebajas, bastará presentar la cédula de identidad o ciudadanía o el carné de jubilado y pensionista del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, datos que deberán ser debidamente verificados por las empresas que prestan estos servicios. <b>Cuando se trate de instituciones públicas, empresas públicas y entidades financieras del Estado, los beneficios establecidos en el presente artículo se realizarán de oficio a través de la revisión del registro de personas adultas mayores, sin necesidad de presentar documentación alguna.</b></p> <p>Las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, proveedoras de estos productos y servicios, deberán informar a los adultos mayores y sus familiares de estos beneficios, mediante los mecanismos y formas que disponga el</p>
---	--

	<p>Reglamento a esta Ley, <b>priorizando la ejecución de estos descuentos a través de medios digitales y excepcionalmente de forma física.</b>”</p>
<p>Art. 14.- De las exoneraciones. Toda persona que ha cumplido 65 años de edad y con ingresos mensuales estimados en un máximo de 5 remuneraciones básicas unificadas o que tuviere un patrimonio que no exceda de 500 remuneraciones básicas unificadas, estará exonerada del pago de impuestos fiscales y municipales.</p> <p>Para la aplicación de este beneficio, no se requerirá de declaraciones administrativas <del>previa, provincial o municipal</del>.</p> <p>Si la renta o patrimonio excede de las cantidades determinadas en el inciso primero, los impuestos se pagarán únicamente por la diferencia o excedente.</p> <p>Sobre los impuestos nacionales administrados por el Servicio de Rentas Internas sólo serán aplicables los beneficios expresamente señalados en las leyes tributarias que establecen dichos tributos.</p>	<p>Artículo 2.- Sustitúyase el segundo párrafo del Artículo 14 de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores por el siguiente:</p> <p>Art. 14.- De las exoneraciones. Toda persona que ha cumplido 65 años de edad y con ingresos mensuales estimados en un máximo de 5 remuneraciones básicas unificadas o que tuviere un patrimonio que no exceda de 500 remuneraciones básicas unificadas, estará exonerada del pago de impuestos fiscales y municipales.</p> <p>“Para la aplicación de este beneficio, no se requerirá de declaraciones administrativas <b>previas, provinciales o municipales. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados aplicarán de oficio la exoneración dispuesta en el presente artículo.</b>”</p> <p>Si la renta o patrimonio excede de las cantidades determinadas en el inciso primero, los impuestos se pagarán únicamente por la diferencia o excedente.</p> <p>Sobre los impuestos nacionales administrados por el Servicio de Rentas Internas sólo serán aplicables los beneficios expresamente señalados en las leyes tributarias que establecen dichos tributos.</p>
	<p style="text-align: center;"><b>DISPOSICIONES GENERALES</b></p> <p><b>ÚNICA.</b> - La información del registro de personas adultas mayores, será remitida de forma mensual por el Registro Civil al Servicio de Rentas Internas y será compartida obligatoriamente con todas las instituciones públicas, organismos descentralizados autónomos, empresas</p>

	<p>públicas y entidades financieras públicas, a efectos de facilitar la aplicación de beneficios y exenciones tributarias y no tributarias que tienen las personas adultas mayores.</p>
	<p style="text-align: center;"><b>DISPOSICIONES TRANSITORIA</b></p> <p><b>PRIMERA.</b> - Las disposiciones contenidas en la presente Ley, se desarrollarán en la normativa secundaria correspondiente por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, Servicio de Rentas Internas, Registro Civil, y las demás instituciones que estén a cargo de implementar las disposiciones contenidas en la presente Ley, en el ámbito de sus competencias, en un plazo no mayor a 90 días.</p> <p><b>SEGUNDA.</b> - Con base en la atribución otorgada por la letra c), del Artículo 69 de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, la máxima autoridad nacional de educación superior, en el plazo máximo de 90 días determinará las exoneraciones en el pago de matrículas y pensiones dirigidos a las personas adultas mayores en el sistema de educación superior.</p>
	<p style="text-align: center;"><b>DISPOSICIÓN FINAL</b></p> <p><b>ÚNICA.</b> - La presente Ley entrará en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial.</p> <p>Dado en la ciudad de Quito D.M., en la sede de la Asamblea Nacional a los ... días del mes de ..... del año 2025.</p>

Elaborado por: NFGY.