COMISIÓN INVESTIGADORA ENCARGADA DE RECABAR INFORMACIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR, EN PARTICULAR EN RELACIÓN CON LOS FONDOS PÚBLICOS QUE MANEJA Y LA SUPERVISIÓN DE LOS ORGANISMOS DE ACOGIDA Y ATENCIÓN INTEGRAL AL ADULTO MAYOR.

57 PERÍODO LEGISLATIVO 364ª LEGISLATURA

Acta de la sesión 10ª, especial, celebrada el día martes 9 de enero de 2018, de 09:22 a 10:44 horas.

SUMARIO:

- Votar las conclusiones y proposiciones finales de la Comisión.
- Se aprueban las conclusiones y proposiciones de los diputados diputadas señoras Marcela Hernando, Denise Pascal y Camila Vallejo, y de los diputados señores Osvaldo Andrade, Claudio Arriagada Ramón Farías y Sergio Ojeda.
- Se designa diputado informante al señor Sergio Ojeda.

ASISTENCIA

Presidió la sesión el titular de la Comisión, señor Sergio Ojeda Uribe.

Asistieron los siguientes diputados integrantes de la Comisión señores Osvaldo Andrade, Claudio Arriagada, Marcela Hernando, Claudia Nogueira, Denise Pascal, Leopoldo Pérez, Marisol Turrez y Camila Vallejo.

Actuó como Secretario, el titular, el Abogado señor Hernán Almendras Carrasco y como abogado ayudante el señor Víctor Hellwig Tolosa.

CUENTA

1. Una comunicación del Comité de Renovación Nacional, mediante la cual comunica que el diputado señor Bernardo Berger reemplazará en esta sesión a la diputada señora Marcelas Sabat.

Se tiene presente.

ACTAS

El acta de la sesión 8ª, ordinaria, se da por aprobada por no haber sido objeto de observaciones.

El acta de la sesión 9ª, ordinaria, queda disposición de los señores Diputados.

ORDEN DEL DIA

El diputado señor Ojeda (Presidente de la comisión) informó que esta sesión tiene por objeto discutir las conclusiones y proposiciones del informe final. Al efecto señala que se han presentado dos propuestas: la una de los diputados de Renovación Nacional y de la Unión Demócrata Independiente, señoras Claudia Nogueira, Marcela Sabat, Marisol Turres y señores Leopoldo Pérez y David Sandoval, y la otra, de las diputadas Marcela Hernando, Denise Pascal y Camila Vallejo, y de los diputados señores Osvaldo Andrade, Claudio Arriagada Ramón Farías y Sergio Ojeda.

La Comisión consideró la posibilidad de convenir en un texto único que recogiera las conclusiones y propuestas presentadas e incluso la posibilidad de designar una subcomisión que se abocara a tal objeto. Sin embargo estas tratativas no prosperaron y se pusieron en votación.

En la discusión y fundamentación de sus votos, intervinieron las diputadas señoras Nogueira, Turres, Pascal y Vallejo y los diputados señores Arriagada, Andrade y Pérez.

VOTACION

Puesta en votación las conclusiones y propuestas de los diputados de Renovación Nacional y de la Unión Demócrata Independiente, señoras Claudia Nogueira, Marcela Sabat, Marisol Turres y señores Leopoldo Pérez y David Sandoval, se rechazaron por no haber alcanzado el quórum de votación.

A favor votaron las diputadas señoras Claudia Nogueira, Marisol Turres y señores Leopoldo Pérez y Bernardo Berger (en reemplazo del la diputada Marcela Sabat); en contra votaron las diputadas Marcela Hernando y Camila Vallejo, y los diputados señores Osvaldo Andrade, Claudio y Sergio Ojeda. Se abstuvo la diputada señora Denise Pascal (4x5x1).

Puesta en votación las conclusiones y propuestas de las diputadas señoras Marcela Hernando, Denise Pascal y Camila Vallejo, y de los diputados señores Osvaldo Andrade, Claudio Arriagada Ramón Farías y Sergio Ojeda, se aprobaron por mayoría de votos.

Votaron a favor las diputadas Marcela Hernando, Denise Pascal y Camila Vallejo, y los diputados señores Osvaldo Andrade, Claudio y Sergio Ojeda. En contra votaron las diputadas señoras Claudia Nogueira, Marisol Turres y señores Leopoldo Pérez y Bernardo Berger (en reemplazo del la diputada Marcela Sabat). (6x4x0).

Se designó diputado informante al señor Sergio Ojeda Uribe.

A continuación se inserta el texto de las respectivas presentaciones.

A) Conclusiones y propuestas de las diputadas señoras Claudia Nogueira, Marcela Sabat, Marisol Turres y señores Leopoldo Pérez y David Sandoval

INFORME COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA ENCARGADA DE RECABAR INFORMACIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SENAMA, EN RELACIÓN CON LOS FONDOS PÚBLICOS QUE MANEJA Y LA SUPERVISIÓN DE LOS ORGANISMOS DE ACOGIDA Y ATENCIÓN INTEGRAL AL ADULTO MAYOR.

A) CONCLUSIONES

I.- OBJETO DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA.

Fueron preocupantes los resultados del informe de auditoría N° 840/2016 de 17 de febrero del año en curso, evacuado por la Unidad de Auditoría de la Contraloría Regional Metropolitana de Santiago, en el que se evidenciaron una serie de irregularidades referidas a las condiciones en las que reciben cuidados los adultos mayores vulnerables de nuestro país y la falta de fiscalización del Servicio Nacional del Adulto Mayor, concretamente respecto del Establecimiento de Larga Estadía (ELEAM) de Puente Alto. El órgano de control verificó, entre otras situaciones: “la falta de control en las fichas clínicas y sociales de los adultos mayores; falta de oportunidad de término anticipado del contrato; omisión de fichas clínicas de adultos mayores fallecidos; supervisiones incompletas; falta de control del SENAMA en rendición del aporte de 85% de las pensiones de los resistentes”.

Por lo anterior, el mandato de la Cámara de Diputados a la Comisión Especial Investigadora, se encuentra contenido en el Oficio N° 13.517, aprobado en sesión del 20 de septiembre de 2017, señalando que la Comisión se creó para:

- a) Reunir antecedentes referidos al cumplimiento efectivo del Servicio Nacional del Adulto Mayor de sus funciones institucionales señaladas en el artículo 3° de la Ley 19.828, particularmente aquella que dice relación con la supervisión de organismos que brinden acogida y atención integral al adulto mayor.
- b) Indagar acerca de eventuales vulneraciones de derechos fundamentales de los adultos mayores que reciben cobijo y cuidado por parte de los ELEAM.
- c) Indagar acerca de denuncias referidas al manejo irregular de fondos públicos por parte del Servicio Nacional del Adulto Mayor, puestas en conocimiento del Consejo de Defensa del Estado.

II.-ELEAM “CORDILLERA DE LOS ANDES” DE PUENTE ALTO Y GESTIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR.

Como es de conocimiento público, el mencionado Establecimiento de Larga Estadía, en un periodo de marcha blanca, fue operado por la Fundación Hogar de Cristo. Terminada su gestión, el Servicio convocó a licitación a privados a fin de

hacerse cargo de la administración del centro en cuatro oportunidades, declarándose una de ellas inválida y en las demás desiertas. Considerando este fracaso, SENAMA decide suscribir un convenio de trato directo con la Fundación Agrupación Médica y Social Chile Ayuda (AMSCA), con la finalidad de operar la mencionada residencia colectiva. De acuerdo a las declaraciones aportadas por Rubén Fuenzalida¹, el convenio comenzaría a generar sus efectos a partir del 1 de julio de 2015, cuya duración sería de 12 meses. El servicio se comprometió a transferir a la fundación una suma que asciende a \$517.448.676.-, pagaderos en 4 cuotas iguales, trimestrales y sucesivas de \$129.362.169.-

Según dispone el artículo 3 de la Ley N° 19.828 “El Servicio se encargará de proponer las políticas destinadas a lograr la integración familiar y social efectiva del adulto mayor y la solución de los problemas que lo afectan”. A continuación, señala que en especial, le corresponderán funciones como “f) Prestar asistencia técnica y **supervisar a organismos privados** con o sin fines de lucro que brinden acogida y atención integral al adulto mayor que facilite su inserción a la sociedad.”

Más precisamente, confirma lo dicho el propio director quien señalara que “la supervisión involucra acciones de seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales, técnicas derivadas de los actos administrativos, mandato o resolución emitida por las autoridades competente.”²

A la luz de los antecedentes recabados por la comisión y el resultado del aludido informe de auditoría, fue posible encontrarse con una serie de irregularidades emanadas del convenio que separan al servicio de la función precisada en el párrafo anterior y que compromete su responsabilidad político-administrativa, a saber:

1.- Diferencias contables.

Fueron reiteradas las oportunidades en que se dejó notar la falta de comunicación entre las partes del convenio. Las diferencias contables aparecen en dos aspectos, las cuales no solo se dejan ver en el informe de auditoría sino que también durante el desarrollo de la comisión en relación a los gastos observados y rechazados y las cifras que se encuentran plasmadas en las rendiciones enviadas por parte de AMSCA respecto de aquellos montos comunicados mediante oficio por el Servicio al operador, los cuales, a su vez, no concuerdan con aquellos registrados en la planilla Excel que lleva el administrador.

Citando al órgano contralor, esta situación implica una vulneración de los artículos 3 y 5 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, que en resumen disponen que los órganos del Estado deben respetar los principios de responsabilidad, eficiencia y eficacia de sus actos; así como también autoridades y funcionarios deben velar por la eficiente e idónea administración de los fondos en la realización de sus tareas³.

¹Respuesta a pregunta N° 1 efectuada por Diputado L. Pérez, contenida en minuta de respuestas enviadas por el director del SENAMA, de fecha 25 de octubre de 2017.

²Respuesta a pregunta N° 3 efectuada por Diputado R. Farías, contenida en minuta de respuestas enviadas por el director del SENAMA, de fecha 25 de octubre de 2017.

³Informe Final de Auditoría, Contraloría Regional Metropolitana a Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), N° 840/2016 de 17 de febrero de 2017. Pág. 42.

2.-Pagos y entrega tardía de recursos a AMSCA

Es necesario hacer presente que, de acuerdo a la declaración ante la comisión de Antonio Lepe, director de AMSCA⁴, las bases de licitación exigían como requisito a aquellos privados que concurrieran al concurso tuvieran la capacidad económica y los fondos necesarios para acompañar una boleta de garantía ascendente a la suma de 52 millones de pesos.

Luego del desastroso resultado de los llamados y la escasa participación, SENAMA se contacta con la Fundación AMSCA pese a que no contaban con los fondos requeridos. Ante ello, el Servicio modifica las bases con la finalidad de celebrar el -ya conocido- convenio de trato directo.

Durante el proceso de firma, la fundación comienza a operar el establecimiento sin una base contractual válidamente perfeccionada y consecuentemente sin los recursos acordados. AMSCA solicitó el traspaso de los recursos al actual director Rubén Valenzuela (en ese momento Jefe de División de Gestión y Coordinación Territorial), quien sostuvo que mientras el acto administrativo no fuera tramitado, el Servicio no cumpliría con lo pedido, compeliéndolos a solucionar la escasez económica por sus propios medios.

Este escenario no hace más que evidenciar la falta de cuidado del Servicio y particularmente del señor Valenzuela, al permitir que se haga responsable de operar un centro de larga estadía de tamaño importancia y sensibilidad, una organización privada que carecía de las competencias y recursos para ejercer esa función. Agrava lo anterior el hecho que, esta decisión proviniera del mismo Servicio que por ley debe velar por la integridad de adultos mayores en complejas condiciones de vida.

La negligencia de SENAMA aumenta cuando permite que la fundación comience sus funciones sin convenio previo, sin garantías, sin resguardos, sin experiencia y sin recursos. Lo anterior no es un tema baladí, ya que se trata de la satisfacción de derechos a sujetos vulnerables, derechos de primera y segunda generación, que el Estado debe proveer, aun cuando la prestación la realice un particular, en este caso AMSCA.

Adicionalmente, durante la misma sesión quedó en evidencia que durante el tiempo de vigencia del convenio, tampoco hubo una buena gestión en materia de gastos, ya que los recursos otorgados por el Servicio a AMSCA no alcanzaban a cubrir los gastos que generaba el establecimiento, y esta última tampoco buscó fórmulas eficientes de utilización de los dineros disponibles, toda vez que según el señor Lepe, mensualmente los gastos del establecimiento ascendían a alrededor de 49 millones de pesos, mientras que les eran otorgados un poco más de 43 millones.

3.- Falta de control y falta de supervisión técnica

⁴ Acta de la sesión 5ª, ordinaria, celebrada el día miércoles 29 de noviembre de 2017.
www.camara.cl

El ELEM operado por AMSCA no contaba con todas las fichas clínicas y sociales de los adultos mayores residentes, incluso algunas de ellas estaban incompletas. De ello da cuenta el informe de Contraloría, el que detectó la ausencia de 30 de ellas y 27 certificados de defunción⁵. Además, incorpora en su página 9 la declaración de Rodrigo Ibarra Marchant, enfermero del establecimiento quien manifestó que “en las fichas se omitían las derivaciones, diagnóstico sobre patologías y que no había un correcto seguimiento de estas...”⁶

Sobre el particular, dicho informe da cuenta que el Servicio acogió -y por tanto reconoció- lo objetado, no obstante, agregaron que en su oportunidad solicitaron las fichas en reiteradas ocasiones, las cuales fueron negadas por AMSCA. Pero de ello no consta registro, ya que SENAMA no acompañó en la auditoría los documentos que acreditan la negativa del operador.

Por otro lado, SENAMA tampoco se ha encargado ni de controlar el aporte del 85% de las pensiones que los residentes adultos mayores realizan al establecimiento, ni se ha preocupado de constatar el correcto destino del 15% restante, de los que de acuerdo a punto 5.8.5.7 de la resolución exenta N° 2371 de 2015, se debe mantener un registro. Esta situación denota una falta de cuidado respecto de los dineros de propiedad de los residentes.

Asimismo, luego de una visita efectuada el 17 de febrero de 2016, se tomó conocimiento de la ausencia de protocolos frente a caídas y accidentes, aseo deficitario, basura clínica en contenedores, falta de plan de mantención de la residencia, falta de cuidadores⁷, etc. Casi un mes después, se realiza otra visita en la que se detectó que las condiciones de higiene de los adultos mayores no era el apropiado, que había un fuerte olor a orina y deposiciones.

Sólo transcurrido casi dos meses más, entre fines de abril y mayo de ese último año el servicio adopta las medidas correspondientes.

Lo expuesto deja en evidencia la negligencia o descuido de las labores encomendadas por el ordenamiento jurídico al Servicio, ya que el artículo primero de la ley que lo crea lo mandata a velar “...por la plena integración del adulto mayor a la sociedad, su protección ante el abandono e indigencia, y el ejercicio de los derechos que la Constitución de la República y las leyes le reconocen”. Asimismo, no se estaría cumpliendo con lo dispuesto por la resolución exenta N° 1485 de 1996 en sus numerales 57 y 60 del órgano contralor ya que, como dijimos, no se percató de la desactualización de las fichas clínicas y sociales vulnerando lo prescrito.

Así, el informe deja ver otras irregularidades como falta de procedimiento administrativo. La guía en que se apoyaba SENAMA a la fecha de la auditoría, para el control y operación de las residencias colectivas no ha sido aprobada mediante acto administrativo; así también, falta de segregación de funciones como ocurre en su caso en que las funciones de tesorería son ejecutadas por la Unidad de Finanzas debido a

⁵Informe Final de Auditoría, Contraloría Regional Metropolitana a Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), N° 840/2016 de 17 de febrero de 2017. Pág. 16.

⁶Informe Final de Auditoría, Contraloría Regional Metropolitana a Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), N° 840/2016 de 17 de febrero de 2017. Pág. 9

⁷Informe Final de Auditoría, Contraloría Regional Metropolitana a Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), N° 840/2016 de 17 de febrero de 2017. Pág. 15.

que la primera no se encuentra conformada; ausencia de archivo público de los documentos tocantes a la función de SENAMA que emite Contraloría. Queda demostrada nuevamente la desinformación, descoordinación y falta de comunicación entre operador y supervisor.

Es importante hacer notar que la Contraloría detectó que el Servicio no efectuó las supervisiones que correspondían a los meses de enero y febrero de 2016, según lo que establece la cláusula séptima del convenio. Igualmente, fueron detectados como incompletos 4 informes de supervisión del año 2015, los cuales no especificaban si quien opera cumple o no con determinadas categorías de evaluación y, en otros, los fundamentos de la calificación realizada⁸.

4.- Irregularidades en los procesos disciplinarios

De acuerdo a las respuestas enviadas por el Director Nacional del SENAMA a esta comisión con fecha 25 de octubre del 2017, *“SENAMA instruyó un primer sumario administrativo a objeto de determinar responsabilidades de algún funcionario de este Servicio, por los hechos que dieron lugar al término anticipado del convenio con la Fundación AMSCA, por la operación del ELEM Cordillera, en Puente Alto, a través de la Resolución Exenta de SENAMA N° 1418 de 08 de junio de 2016. A su vez, el Informe Final 840/2016, notificado a SENAMA en febrero de 2017, Contraloría solicitó al Servicio la instrucción de otro sumario administrativo, con el objeto de determinar las eventuales responsabilidades administrativas derivadas de los hechos señalados en dicho informe, cuya instrucción se ordenó a través de la Resolución Exenta de SENAMA N° 882 de fecha 08 de marzo de 2017.”*⁹

Sin embargo, aún no hay respuestas ni resolución alguna, y ya culminando esta Administración, los procesos sumariales presentan tardanzas de hasta un año y medio, lo que permite cuestionar la celeridad y la proactividad de SENAMA para concluir las responsabilidades administrativas.

Por otra parte, la instrucción de los sumarios y la designación del fiscal instructor son resueltos por el Director Nacional del Servicio, Rubén Valenzuela, algo que parece irregular, ya que, tanto de la investigación de la Contraloría como de testimonios recabados en esta comisión, parece que este podría tener algún grado de responsabilidad.

En efecto, la “falta de supervisión” del Servicio en relación a las malas condiciones que presentaba el ELEM Cordillera de los Andes y la tardanza en resolver el fin del convenio entre SENAMA y AMSCA, son acciones en las que podría tener responsabilidad el Director Nacional, Rubén Valenzuela, lo que recomendaba que este se abstuviera de participar de posnombres y lineamientos de un proceso disciplinario en el que su eventual responsabilidad podría salir relucir en razón de su cargo anterior como Jefe de División de Gestión y Coordinación Territorial.

⁸Informe Final de Auditoría, Contraloría Regional Metropolitana a Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), N° 840/2016 de 17 de febrero de 2017. Pág. 20

⁹ Véase <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=118607&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>, p.15.

Sobre el particular, el artículo 12 de la Ley N° 19.880, sobre Bases del Procedimiento Administrativo, dispone el Principio de abstención, señalando:

“Artículo 12. Principio de abstención. *Las autoridades y los funcionarios de la Administración en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas a continuación, se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.*

Son motivos de abstención los siguientes:

1. **Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél;** *ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.*

2. *Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.*

3. *Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas anteriormente.*

4. *Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.*

5. *Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.*

La actuación de autoridades y los funcionarios de la Administración en los que concurren motivos de abstención no implicará, necesariamente, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

La no abstención en los casos en que proceda dará lugar a responsabilidad.

En los casos previstos en los incisos precedentes podrá promoverse inhabilitación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.

La inhabilitación se planteará ante la misma autoridad o funcionario afectado, por escrito, en el que se expresará la causa o causas en que se funda.”

De esta manera, sin mediar una comunicación al superior jerárquico o tal vez requiriendo a la Contraloría para que esta instruyera el sumario administrativo con un fiscal designado por el propio órgano de control –como lo permite la Ley Orgánica de la Contraloría-; el Director Nacional designa un fiscal instructor; no obstante, su eventual participación en los hechos que debían ser objeto de investigación.

Hay en lo anterior, por cierto, una eventual trasgresión al principio de probidad administrativa, que amerita un pronunciamiento del órgano contralor

III.- SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE SALUD Y SU LABOR DE FISCALIZACIÓN.

Según el artículo 29 del Reglamento de Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores, aprobado por el Decreto Supremo N° 14 de 2010 del Ministerio de Salud, dispone que el respectivo SEREMI de Salud en la región que se encuentre emplazado el establecimiento debe autorizar su instalación y funcionamiento, correspondiéndole la función de fiscalización.

De acuerdo a la auditoría que dio origen a la comisión, la Coordinadora Regional Metropolitana del SENAMA puso en conocimiento al Servicio, precisamente a doña Rayén Inglés, Directora Nacional en funciones en ese momento, mediante el oficio N° 548 de 15 de diciembre de 2015, de las malas condiciones en que la Fundación AMSCA operaba el establecimiento Cordillera de los Andes. Solo por nombrar algunas, se constataron problemas de alimentación, incorrecta implementación de alimentación para adultos mayores con necesidades especiales, falta de personal y falta de protocolos¹⁰.

Llama la atención que en la página 14 del informe, la fundación auditada manifiesta que su descuidado modelo de trabajo estaba en conocimiento de la ex directora, quien además lo apoyó.

Pese a estar en conocimiento, SENAMA solicitó tres meses después que el respectivo Secretario Regional Ministerial de Salud autorice una inspección en el ELEAM a objeto de ejecutar una fiscalización que recién llevó a cabo el día 28 de abril de 2016, es decir, casi cinco meses después de la notificación de falencias e irregularidades en el funcionamiento de quienes administraban, cuyo resultado arrojó 23 irregularidades, las que de acuerdo a la auditoría se trata de “minutas nutricionales no actualizadas y que no coinciden con el estado nutricional de los pacientes; constatación de un residente en evidente estado de desnutrición y que no cuenta con sonda nasogástrica e hidratación para mantención; timbres en habitaciones y baños que no se encuentran operativos; baños y sectores de duchas en deficiente estado de aseo y mantención, entre otras”

IV.- SOBRE EL ACTUAR DE LA FUNDACIÓN AGRUPACIÓN MÉDICA Y SOCIAL CHILE AYUDA (AMSCA)

Dada la categoría de particular del operador del ELEAM “Cordillera de los Andes” de Puente Alto, no entran en la calificación de sujetos susceptibles de fiscalización por esta Cámara de Diputados. No obstante, se hace necesario expresar unas breves palabras respecto de su acción como entidad encargada.

Queda en evidencia en el presente informe –e incluso por testimonios del propio Director Nacional del SENAMA-, la falta de preparación de AMSCA en la materia, ya que demostraron en diversos momentos desprolijidad de su actuar, siendo -durante la vida del convenio- no aptos para ejercer con responsabilidad la administración de un establecimiento que requiere competencias a la altura de un servicio que requiere tal nivel de cuidado y dedicación.

¹⁰informe contraloría página 13. Final de Auditoría, Contraloría Regional Metropolitana a Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), N° 840/2016 de 17 de febrero de 2017. Pág. 13

En la práctica, si bien AMSCA no es fiscalizable en los términos del artículo 52 N° 1 de nuestra Constitución Política, su accionar es en efecto imputable a SENAMA y a la Administración del Estado, en tanto lo que opera en propiedad es una tercerización de prestaciones que no es sino el Estado el llamado a satisfacer.

Por tanto, el fracaso en su gestión y la ineptitud demostrada por AMSCA para administrar el ELEAM Cordillera de los Andes, es total y absolutamente imputable al Servicio sujeto a investigación, por desprolijidades e irregularidades ocurridas, en la adjudicación de un organismo que no parecía reunir competencias técnicas ni financieras; en la ejecución de los servicios por las precariedades ya constatadas, y en la indecisión y tardanza para poner fin a la gestión del operador que ya había cobrado la vida de decenas de adultos mayores.

Particular preocupación merece la relativa condescendencia que parecía existir por parte de SENAMA con el operador AMSCA, lo que se manifiesta desde los orígenes de esta fatídica decisión de asignarles la operación del ELEAM Cordillera de los Andes. En efecto, no solo se consolidó la relación entre SENAMA y AMSCA por trato directo, sino que se modificaron las condiciones para que una persona jurídica, creada tan solo días antes, se adjudicara la administración del ELEAM más grande de nuestro país.

Es curioso que el Director de AMSCA, señalase a esta comisión que llegó a transformarse en administrador del ELEAM Cordillera de los Andes *“Directamente por un contacto a través de la vía twitter, de la exdirectora nacional, Rayén Inglés, quien nos contactó para asumir algún tipo de proyecto con el Senama por lo que habían visto de nosotros.”*¹¹

Igualmente, resulta escandaloso y a la vez sospechoso, que a pesar de que la entonces Directora Rayén Ingles contaba con la información de las condiciones deplorables del ELEAM Cordillera de los Andes desde el 15 de diciembre del año 2015, por medio del oficio N°548; tan solo el 28 de abril del 2016 se realizará la fiscalización del Servicio.

Esta suerte de simpatía de la entonces directora nacional Rayén Ingles con la labor del operador AMSCA, queda en evidencia no solo de sus declaraciones en el marco de la investigación realizada por la Contraloría, sino también de los mensajes que el propio director de AMSCA, mostró en su presentación a esta comisión en la sesión 5° ordinaria. Concretamente, el mensaje de la red de mensajería “Whatsapp” de Rayén Ingles a Antonio Lepe señalaba:

“¡Qué pena! La coordinación nacional siempre estuvo en contra de la gestión de Amsca y de la mía. Creo –estaba interviniendo un magistrado- que será consciente; ella es muy justa. Está haciendo su trabajo, nada más. Dale todas las facilidades para que investigue y descubra la verdad. Ella es muy prestigiosa, ayúdala. Quizá sea la única forma, ya que el hostigamiento que está viviendo es impresentable. Trata de hablar con Manuel del Canto –jefe de gabinete de Rubén Valenzuela-, trata de que te escuche, mira que no es bueno para nadie lo que viven ustedes y los mayores respecto de mí. Creo que es una estrategia, una forma de presión que deberían grabar, ya que no entiendo cuál es su objetivo. Tal vez, tienen una empresa lista y

¹¹ Véase <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=48559&prmTIPO=ACTACOMISION>, p.5.

están esperando que ustedes se aburran, no lo sé. De verdad, no entiendo la forma de actuar y que me vinculen”¹².

Más aun, en la propia sesión quinta, el Director de AMSCA señala:

“Una pregunta que hicieron en la comisión, que también apareció en los diarios, era si había una comunicación privilegiada con la dirección nacional, en este caso con Rayén Inglés. La respuesta es sí. ¿Por qué? Porque cuando pasó esta situación concretamente, solicité a la directora que me llamara para poder explicar lo que había sucedido en este establecimiento. Sin embargo, ella me hizo estas tres preguntas: ¿Qué puedo hacer por ustedes? ¿En qué los puedo ayudar? ¿Qué necesitan? La primera necesidad que nosotros manifestamos dentro de este establecimiento fue la siguiente: que las personas del área técnica, del área administrativa, conozcan la residencia, porque me están objetando un termómetro, me están objetando un vehículo, que es necesario para la gestión y para el traslado de los adultos mayores, y además me están negando los recursos. La directora me entregó todo su respaldo y su apoyo de que esto iba a funcionar de la mejor manera”¹³.

V.- RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO DE CHILE: VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE SUJETOS BAJO PROTECCIÓN ESTATAL.

Se encuentra absolutamente superada la idea que las violaciones a los derechos humanos que dan origen a responsabilidad internacional de un Estado, solo pueda tener lugar con ocasión de acciones u omisiones cometidas directamente por agentes del Estado. En efecto, la academia y los órganos jurisdiccionales de los sistemas interamericano y europeo de protección a los derechos humanos, han establecido que un Estado sí puede ser responsable internacionalmente por actos de particulares que vulneren los derechos humanos de los individuos bajo su jurisdicción en determinados supuestos¹⁴.

Tal como lo adelantamos, la responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares, es un punto que ha sido desarrollado extensamente por la Corte Interamericana y el Tribunal Europeo de Estrasburgo. Concretamente, el profesor Luis Felipe Medina Ardila, luego de revisar la jurisprudencia del Sistema Interamericano, concluye que se pueden distinguir dos “escenarios específicos” en los que puede configurarse responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares¹⁵:

a) Por la tolerancia o complicidad con particulares que atentan contra los derechos humanos, y

¹² Véase <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=48559&prmTIPO=ACTACOMISION>, p.20.

¹³ Véase <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=48559&prmTIPO=ACTACOMISION>, p.8.

¹⁴ MEDINA ARDILA, Felipe, La Responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial interamericano (Colombia: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009), p 8.

¹⁵Ibid., p 19.

b) Por la falta de diligencia para prevenir un acto de un particular que viole los derechos humanos consagrados en la Convención Americana y demás instrumentos aplicables.

Respecto de la omisión de medidas de prevención referida a la acción de particulares que realizan labores tercerizadas por el Estado, el caso “Ximenes Lopes contra Brasil” parece ser no solo una referencia obligada; sino además un caso de absoluta relevancia para la labor de esta comisión, toda vez que la situación que da origen a la condena en contra del Estado de Brasil; guarda enormes similitudes con lo ocurrido en el Hogar Cordillera.

En la sentencia pronunciada el año 2006, la Corte señala:

“Los supuestos de responsabilidad estatal por violación a los derechos consagrados en la Convención, pueden ser tanto las acciones u omisiones atribuibles a órganos o funcionarios del Estado, como la omisión del Estado en prevenir que terceros vulneren los bienes jurídicos que protegen los derechos humanos. No obstante, entre esos dos extremos de responsabilidad, se encuentra la conducta descrita en la Resolución de la Comisión de Derecho Internacional, de una persona o entidad, que si bien no es un órgano estatal, está autorizada por la legislación del Estado para ejercer atribuciones de autoridad gubernamental. Dicha conducta, ya sea de persona física o jurídica, debe ser considerada un acto del Estado, siempre y cuando estuviere actuando en dicha capacidad. Es decir, la acción de toda entidad, pública o privada, que está autorizada a actuar con capacidad estatal, se encuadra en el supuesto de responsabilidad por hechos directamente imputables al Estado, tal como ocurre cuando se prestan servicios en nombre del Estado (SCIDH, cc. 85-87). “

Por tanto, los Estados que delegan la prestación de algún servicio público, no se liberan de su responsabilidad internacional de garantes en la prestación de dicho servicio, pues es su deber y obligación regular y fiscalizar su debida prestación a los particulares. Estas obligaciones adquieren un significado especial al considerar que la prestación de los mencionados servicios implica la protección de bienes públicos, obligación que se constituye como una de las principales finalidades de los Estados¹⁶.

Concretamente, en la atención de salud –en tanto derecho- hay un deber del Estado, que incide en derechos de primera generación como la vida o la integridad física o psíquica. Hay en esto por cierto, no solo una obligación de los Estados constitucionales de derecho en razón de sus constituciones o de las obligaciones contraídas en los principales Tratados Internacionales sobre derechos humanos; sino además una expresión del principio de Servicialidad del Estado. En palabras de nuestro Tribunal Constitucional, este principio supone:

“En virtud del principio de servicialidad, la Administración del Estado existe para atender las necesidades públicas en forma continua y permanente, para lo cual actúa a través de servicios públicos y para que la Administración atienda de un modo apropiado las necesidades colectivas para cuya satisfacción existe, es necesario que las personas a través de las cuales ella actúa sean idóneas para el desempeño de las tareas que se les encomiende, pues de no existir dicha idoneidad se vuelve imposible

¹⁶Ibid., p 28.

el cumplimiento de la función pública. Así, es perfectamente válido el cese del contrato de un trabajador por salud incompatible. (STC 2024 cc. 6, 7 y 15)”

En el caso que origina la condena al Estado de Brasil, y que guarda enormes similitudes con las muertes que investiga la Fiscalía en el Hogar Cordillera de los Andes, la Corte concluye que el Estado *“tiene la obligación de prevenir que terceros interfieran en forma indebida en el goce de los derechos a la vida y a la integridad personal, particularmente vulnerables cuando una persona se encuentra bajo tratamiento de salud.”*

Luego, continúa la Corte señalando en el considerando 96 de la sentencia que *“La prestación de servicios públicos implica la protección de bienes públicos, la cual es una de las finalidades de los Estados. Si bien los Estados pueden delegar su prestación, a través de la llamada tercerización, mantienen la titularidad de la obligación de proveer los servicios públicos y de proteger el bien público respectivo. La delegación a la iniciativa privada de proveer esos servicios, exige como elemento fundamental la responsabilidad de los Estados en fiscalizar su ejecución, para garantizar una efectiva protección de los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción y para que los servicios públicos sean provistos a la colectividad sin cualquier tipo de discriminación, y de la forma más efectiva posible.”*

De cualquier forma, y para evitar que todo incumplimiento de prestaciones sociales delegadas pueda comprometer a los Estados, solo surge responsabilidad internacional para estos si es posible acreditar que agentes estatales sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato, y que no tomaron las medidas a su alcance para evitar dicho riesgo. Los Estados deben vigilar y regular la prestación servicios públicos que han delegado en un tercero. Surge por tanto responsabilidad internacional del Estado si este está al tanto de una situación de riesgo, y no realiza acciones concretas para despejar dicha amenaza.

Para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, *“Los Estados están obligados a respetar los derechos reconocidos en la Convención y a organizar el poder público para garantizar a las personas bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, extendiéndose esa obligación a todos los niveles de la administración, así como a otras instituciones a las que los Estados delegan su autoridad.”*(SCIDH *“Ximenes Lopes vs Brazil”*, c.97)

Solo en el período en que el Hogar Cordillera de los Andes fue administrado por AMSCA, fallecieron 31 adultos mayores; existiendo a la fecha una investigación pendiente por la muerte de Raúl González (84) –fallecido por inanición luego de 9 días en los que no se le suministró alimento-; Margarita Lobos (83) –fallecida por una puerta que la golpeó en la cabeza en extrañas circunstancias-; Pablo Henríquez (63), fallecido por una infección originada en la falta de cuidados-, y Luis Alberto Arce (91), fallecido por una cardiopatía coronaria tan solo días luego de haber de haber concluido la operación del centro por parte de AMSCA¹⁷.

Se trata de muertes en las que presuntamente, las víctimas fueron objeto de la negligencia y la omisión del Estado, que estando al tanto de la situación que afectaba

¹⁷ Véase <http://www.elmercurio.com/blogs/2017/09/07/53989/Treinta-y-un-adultos-mayores-murieron-en-menos-de-un-ano-en-centro-del-Senama.aspx>

al hogar Cordillera de los Andes y del riesgo evidente que corrían los adultos mayores en dicho centro; perseveró en dicha omisión y solo tomó medidas concretas una vez que las muertes se habían producido. Hubo una omisión de las labores de supervisión, respecto de un organismo privado que desempeñaba labores que le son propias al Estado; lo que sin duda nos permite afirmar que presuntamente las muertes, al menos de estos 4 adultos mayores vulnerables, fueron producto de la omisión del Estado, que poseía la calidad de garante respecto de ellos.

Agrava lo anterior la previsibilidad del riesgo, particularmente por la incapacidad de AMSCA de hacer frente a esta operación, la cual se adjudica incluso por trato directo. Esto deja en evidencia no solo que se dejaron de lado las alertas y las precauciones en relación a la grave situación que vivían los adultos mayores al interior del Hogar Cordillera de los Andes, sino que dicha situación en gran medida fue provocada por una Administración Pública –más precisamente del SENAMA- que fue poco diligente y acuciosa al momento de delegar la administración del hogar, tal como queda en evidencia en los puntos anteriores.

Las autoridades y funcionarios del SENAMA conocían por meses de las irregularidades y condiciones en las que eran atendidos los adultos mayores, y a pesar de las alertas concretas y documentadas mediante oficios cuya existencia consta en esta investigación, no se actuó tiempo, con los resultados fatales que ya conocemos.

El caso de Raúl González Figueroa, quien habría estado 9 días sin ingerir alimentos –lo que fue negado por el Director de AMSCA en esta comisión-, sin las sondas que le suministraran los medicamentos y el alimento para poder sobrevivir; es quizás uno de los casos más emblemáticos para graficar como la negligencia del Servicio cobra la vida de un sujeto, por la pasividad en el control, a pesar de las múltiples y gráficas señales acerca de las malas condiciones en el ELEM Cordillera de los Andes.

Si bien hay una investigación del Ministerio Público en curso, parece existir consenso incluso por quienes tienen posturas tan encontradas como AMSCA y SENAMA, acerca de las malas condiciones en las que se encontraban estos adultos mayores al cuidado del Estado; no obstante que en palabras del organismo privado, ellas se debieran por razones financieras imputables a la falta de cumplimiento de los plazos acordados con SENAMA.

Hay en concreto una violación a los derechos a la vida y a la integridad física y psíquica, consagrados tanto en la Convención Americana como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en relación con la obligación general de respetar y garantizar los derechos establecida en ambos instrumentos internacionales.

B. PROPUESTAS

1. Redacción, ingreso y aprobación de proyecto de ley que cree un Sistema de Garantías de los derechos de los adultos mayores que permita adaptar la normativa interna a lo dispuesto en la recientemente ratificada Convención Interamericana de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

2. Creación del Defensor del Adulto Mayor.
3. Creación de la Subsecretaría del Adulto Mayor y la derogación de la ley N° 19.828 que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor del Servicio Nacional y la creación del Servicio Nacional Especializado del Adulto Mayor Vulnerado.
4. Elaboración y definición de estándares de calidad para la ejecución de los ELEM.
5. Adscribir al Sistema de Alta Dirección Pública al Servicio Nacional del Adulto Mayor hasta el tercer nivel jerárquico, incluido los Directores Regionales y la concursabilidad, transparencia e idoneidad de los empleos públicos en los demás cargos poniendo el énfasis en la especialización y experiencia demostrada.
6. Mientras no se cree el nuevo Servicio Nacional Especializado del Adulto Mayor Vulnerado, que se haga la reformulación de la función contenida en la letra f) del artículo 3 de la Ley N° 19.828 del Servicio Nacional del Adulto Mayor, incorporándole la facultad de fiscalización tanto técnica como financiera a organismos privados con o sin fines de lucro que brinden acogida y atención integral al adulto mayor.
7. Adopción de medidas que posibiliten la estimación real de los costos asociados a la intervención en los establecimientos de larga estadía con la finalidad de evaluar el aumento de las subvenciones a los mismos, sujeto a mayor calidad y oportunidad en la atención.
8. Realizar la revisión y diagnóstico de cada uno de los programas que el Servicio Nacional del Adulto Mayor ejecuta en materia de cuidados, mediante la conformación de un equipo interdisciplinario, y con la finalidad de determinar brechas existentes entre los estándares que establece la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las Personas Mayores, y la manera en que están diseñados y se ejecutan los programas; en los términos del Plan Nacional de Derechos Humanos.
9. Establecer un Consejo independiente de Estándares y Acreditación que forme parte del Ministerio de Desarrollo Social y cuya función sea evaluar con altos niveles de exigencia y de calidad la acreditación y desacreditación de los organismos privados que administran los ELEM.
10. Capacitación y formación, a todos los funcionarios del SENAMA y aquellas personas que cumplan funciones públicas en entes privados, en los derechos humanos de los adultos mayores a la luz de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
11. Creación de una unidad especializada en sumarios administrativos para perseguir de forma eficaz y oportuna la responsabilidad administrativa.
12. Solicitud al Contralor General de la República emita un dictamen sobre el actuar del actual Director Nacional del SENAMA en relación al principio de

abstención dispuesto en el artículo 12 de la Ley 19.880 sobre Bases del Procedimiento Administrativo y la instrucción de sumarios en que eventualmente pudiere estar involucrado en virtud del caso AMSCA.

13. Aumento de la dotación y profesionalización de las unidades de fiscalización de los ELEM.
14. Elaboración en el sitio web institucional del SENAMA de listado actualizado mensualmente de muertes ocurridas dentro de los ELEM, con precisión y claridad del lugar, organismo administrador, causa de muerte con expresa reserva de la información vinculada a la ley N° 19.628 sobre protección de datos personales.
15. Elaboración periódica de un anuario del SENAMA que especifique los objetivos, metas y acciones ejecutadas durante el año, los resultados obtenidos, la cantidad de adultos mayores atendidos con diferenciación de aquella residencial de la ambulatoria por programas, las causas por las cuales ingresaron, los sumarios administrativos que existan y sus decisiones, las vulneraciones a adultos mayores dependientes del SENAMA, las muertes ocurridas y las eventuales denuncias al Ministerio Público por hechos que revistan los caracteres de delitos, entre otros.

B) CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE LOS DIPUTADOS SERGIO OJEDA URIBE, CLAUDIO ARRIAGADA MACAYA, MARCELA HERNANDO PEREZ, DENISE PASCAL ALLENDE, OSVALDO ANDRADE LARA, CAMILA VALLEJO DOWLING, Y RAMÓN FARIAS.

COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA ENCARGADA DE RECABAR INFORMACIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SENAMA, EN RELACIÓN CON LOS FONDOS PÚBLICOS QUE MANEJA Y LA SUPERVISIÓN DE LOS ORGANISMOS DE ACOGIDA Y ATENCIÓN INTEGRAL AL ADULTO MAYOR.

I. ANTECEDENTES GENERALES

En sesión celebrada el día 11 de septiembre de 2017, la Cámara de Diputados aprobó la creación de una Comisión especial investigadora¹⁸ que recabe información respecto de:

1) Los actos de gobierno y a la omisión de actuaciones gubernamentales referidas al cuidado de los adultos mayores que reciben atención en los establecimientos de larga estadía para adultos mayores (en adelante ELEM).

2) Los resultados del informe final de auditoría 840/2016 evacuado por la Contraloría General de la República el 17 de febrero de 2017, donde quedan en evidencia una serie de irregularidades referidas a las condiciones en las que reciben cuidados nuestros adultos mayores, y la falta de fiscalización del Servicio Nacional del

¹⁸ Artículo 52, N° 1, letra C), de la Constitución Política de la República.

Adulto Mayor en relación a ello. Concretamente, respecto al ELEAM de Puente Alto, el órgano de control verificó "falta de control en las fichas clínicas y sociales de los adultos mayores; falta de oportunidad de término anticipado de contrato; omisión de fichas clínicas de adultos mayores fallecidos; supervisiones incompletas; y, falta de control del SENAMA en rendición del aporte de 85% de las pensiones de los residentes".

3) La comisión especial investigadora se abocará a la reunión de antecedentes referidos al cumplimiento efectivo del Servicio Nacional del Adulto Mayor de sus funciones institucionales señaladas en el artículo 3° de la Ley 19.828; particularmente de aquellas que dicen relación con la supervisión de organismos que brinden acogida y atención integral al adulto mayor.

4) Asimismo, la comisión tendrá como objetivos indagar acerca de eventuales vulneraciones a los derechos fundamentales de los adultos mayores que reciben cobijo y cuidado por parte de los ELEAM; así como de denuncias referidas con el manejo irregular de fondos públicos por parte del Servicio Nacional del Adulto Mayor; y que han sido incluso puestas en conocimiento del Consejo de Defensa del Estado.

CONCLUSIONES

A) En relación al funcionamiento del Servicio Nacional del Adulto Mayor

- **Gestión administrativa y presupuestaria del Senama en el ámbito de sus funciones.**

Es un servicio público creado por medio de la promulgación de la Ley N°19.828, el 17 de Septiembre de 2002. Comenzó sus funciones en enero de 2003.

SENAMA se crea como un servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se encuentra sometido a la supervigilancia de la Presidenta de la República a través del Ministerio de Desarrollo Social, a cargo del Ministro Marcos Barraza.

La Ley N° 19.828 que crea el Servicio define como adulto mayor a toda persona que ha cumplido los 60 años, sin diferencia entre hombres y mujeres. La principal tarea, que compromete a todo el equipo SENAMA, es contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas mayores del país¹⁹.

Las funciones del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) se encuentran establecidas en el artículo 3° de la ley 19.828, siendo las principales:

a) Estudiar y proponer al Presidente de la República las políticas, planes y programas que deban efectuarse para diagnosticar y contribuir a la solución de los problemas del adulto mayor, velar por su cumplimiento y evaluar su ejecución.

¹⁹ Información disponible en www.senama.gob.cl

b) Proponer, impulsar, coordinar, *hacer seguimientos* y evaluar programas específicos para el adulto mayor que se realicen a través de la Administración del Estado.

c) Incentivar la participación del sector privado en la atención de aquellas necesidades y solución de los problemas derivados del proceso de envejecimiento.

d) Fomentar la integración del adulto mayor en el seno de su familia y de la comunidad y promover la inserción social de los adultos mayores de forma que se mantengan activos en beneficio propio y en el de la comunidad.

e) Estimular la coordinación del sector privado con el sector público en todas aquellas acciones que digan relación con mejorar la calidad de vida del adulto mayor.

f) Prestar asistencia técnica y supervisar a organismos privados con o sin fines de lucro que brinden acogida y atención integral al adulto mayor que facilite su inserción a la sociedad.

g) Desarrollar y mantener un sistema voluntario de información de carácter público relativo a los servicios que se presten al adulto mayor.”

El mandato que fija la ley tiene como consecuencia que la tarea principal de Senama está relacionada con el mejoramiento de la calidad de vida de las personas mayores en Chile, la población objetivo. Por tanto, corresponde al total de mayores en el país, que son personas de 60 años y más, hombres y mujeres.

Ahora bien, cabe señalar que la función señalada en la letra b) habla de hacer seguimiento a los programas específicos del servicio de adulto mayor, entre los que encontramos los ELEAM, no siendo el verbo rector ni fiscalizar ni supervisar programas, sino solo un monitoreo o evaluación de los mismos, debiendo entender este punto para efectos de tener claridad de su competencia. Por su parte, la letra f) se refiere en su verbo rector a “supervisar”, debiendo para efectos de la Comisión identificar la diferencia a “fiscalizar”, atribución que no tiene y que es importante dilucidar para efectos de las conclusiones. La supervisión que realiza el servicio será respecto de organismos técnicos, hablando en este punto de los operadores de las residencias.

En concreto, en el Diccionario de la Real Academia señala: Supervisar: “Ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros.”²⁰ Por su parte, en referencia al término de Fiscalizar: “Hacer el oficio de fiscal. Criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien.”²¹ Esta última función corresponde a la Contraloría General de la República, en uso de sus facultades.

En el mandato de esta Comisión, iniciado en razón del informe 840/2016 de Contraloría, se cuestionan a dos de los programas de entre los 12 que SENAMA desarrolla, a saber: El Programa de Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores, ELEAM; y el Programa de Condominios de Viviendas Tuteladas, CVT. El

²⁰ Definición extraída del Diccionario de la Real Academia Española. Véase en: <http://dle.rae.es/?id=YID9xs3>

²¹ Definición extraída del Diccionario de la Real Academia Española. Véase en: <http://dle.rae.es/?id=HzaPKXu>

objetivo de ambos programas es, según indica el Director Nacional de SENAMA²², *“brindar soluciones habitacionales y servicios de apoyo para adultos mayores vulnerables, con diferentes grados de dependencia, a quienes se les proporciona una solución habitacional, con servicios de apoyo y cuidado.”*

Los Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores son *“residencias en las que pueden vivir en forma permanente o temporal personas de edad avanzada que se encuentran en situación de vulnerabilidad, brindándoles servicios y cuidados de largo plazo.”*. Señala el mismo Director Nacional que a estos establecimientos asisten personas mayores con dependencia moderada o severa, física y/o cognitiva, sin redes de apoyo efectivas y pertenecientes al 60% más vulnerable de la población según el Registro Social de Hogares, promediando una edad de ingreso de 78 años. A ellos se les entrega *“alojamiento, diagnóstico y evaluación geriátrica integral, atención gerontogeriatrica, de estimulación y rehabilitadora, apoyo y cuidado personal y alimentación.”*. La administración de estos centros las realizan, de acuerdo con los requisitos establecidos, fundaciones sin fines de lucro.²³ Este modelo de intervención diseñado por el SENAMA se funda en un enfoque de derechos que apunta a la implementación de servicios socio-sanitarios para la atención de los residentes.

Respecto de la supervisión de los Establecimientos de Larga Estadía, el Director Nacional aclara, de acuerdo a la norma de SENAMA antes citada, que aquella está radicada en las Coordinaciones Regionales, las cuales existen en cada una de las regiones en donde se encuentre el programa instalado, existiendo un encargado del programa que es la persona que va a realizar la supervisión al recinto. Opera bajo la lógica territorial de cómo funciona el servicio en todos los programas²⁴.

Por último, la Ley N° 19.828, en su artículo 7°, crea un “Fondo Concursable de Financiamiento de Iniciativas de Apoyo Directo al Adulto Mayor”, el cual “será provisto con las donaciones y legados en dinero que para él acepte el Servicio y con los recursos que anualmente le asigne la Ley de Presupuestos. Este fondo será administrado por el Servicio Nacional del Adulto Mayor”. Dicho artículo establece que el Servicio “pondrá dichos recursos a disposición de cada una de las regiones a través de sus comités regionales, a los cuales se les transferirán directamente estos fondos, los que se asignarán a organizaciones de adultos mayores o a aquellas que trabajen con éstos y que postulen proyectos. La transferencia de fondos a cada Región se sujetará a criterios de objetividad, tales como concentración de población adulta mayor, índices de pobreza y carencia de la población total, así como del grupo etario adulto mayor y/o nivel de asociatividad de adultos mayores a nivel regional”.

- **Supervisión realizada por el Senama a los programas a su cargo y labores de supervisión.**

La ley de presupuestos del sector público, contempló la existencia del *Fondo Servicios de Atención al Adulto Mayor*, cuya glosa incluye recursos para el

²² Acta de la sesión N°2 de fecha 18 de octubre de 2017.

²³ Ídem.

²⁴ Ídem.

“Programa de Viviendas Protegidas para Adultos Mayores” a través de 3 líneas de acción, Stock de Viviendas, Condominios de Viviendas Tuteladas y Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores.²⁵

Las viviendas en Stock son aquellas constituidas por viviendas individuales pertenecientes al 2% de las Viviendas Sociales construidas por el Estado entre los años 1986 y el año 2005, que se asignan en comodato a adultos mayores en situación de vulnerabilidad. Estas viviendas pueden estar aisladas o agrupadas en forma de condominio.

Asimismo, los Condominios de Viviendas Tuteladas corresponden a un conjunto habitacional, construido en el marco del convenio entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Servicio Nacional del Adulto Mayor, de viviendas individuales destinadas a adultos mayores en situación de vulnerabilidad entregadas a esas personas en comodato y que contemplan espacios comunes.

Para la ejecución del Programa de Viviendas Protegidas para Adultos Mayores, se dictó el DS N° 49, de 2011, del Ministerio de Planificación, el que reguló este programa, estableciendo las formas y condiciones en las que SENAMA los administrará, seleccionará los beneficiarios y a las entidades operadoras prestadoras de servicios, siendo estas últimas las instituciones públicas y privadas, sin fines de lucro, encargadas de la operación del programa.

Además de la gestión del Servicio Nacional del Adulto Mayor, esta Comisión Especial Investigadora ha tomado nota de la supervisión que realiza el Servicio a las instituciones que desarrollan los programas de cuidado al adulto mayor y por los que el Estado transfiere dinero para su desarrollo y eficiencia, supervisión que se realiza mediante los Coordinadores Regionales del Servicio.

En particular, por el evento que ha dado lugar a esta investigación parlamentaria, esto es, el informe de Contraloría 840/2016 respecto de la situación de los hogares ELEM y de los Condominios de Viviendas Tuteladas en la Región Metropolitana, ambos programas a cargo de SENAMA, se ha evidenciado debilidades en la función de supervisar que el referido Servicio debe cumplir. Especial consideración se debe tener respecto de la supervisión del ELEM de Puente Alto, que no alertó sobre los problemas de cuidados de los adultos mayores residentes. En relación a las rendiciones de cuentas sobre los fondos que el Estado les transfiere a los privados colaboradores por el cuidado de personas mayores, éstas se han ido subsanando a partir de las observaciones realizadas por la Contraloría General de la República.

Cabe señalar que, la facultad de Fiscalizar recae por mandato legal en las Seremis de Salud, en que se observa principalmente el funcionamiento de los establecimientos en relación a: Infraestructura, Equipamiento, Personal. En concreto, deben supervisar el funcionamiento de estos establecimientos y fiscalizar el cumplimiento del reglamento contenido en el D.S N° 14, del año 2010 del Ministerio de Salud, siendo necesaria una mejora en la coordinación entre los distintos servicios para el trabajo de fiscalización de los programas residenciales, en particular por las declaraciones del SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, señor Carlos

²⁵ Ley de Presupuesto año 2018, Partida 21, Programa 08 Capítulo 01, que puede verse en: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-168663_doc_pdf.pdf

Aranda,²⁶ quien aclaró que la responsabilidad de informar del cambio de operador corresponde a la Dirección Técnica del establecimiento. Concluye al respecto la Comisión, que es necesaria una mesa de trabajo conjunta de SENAMA y el Ministerio de Salud que planifique calendarios de supervisiones y fiscalizaciones ordinarias y extraordinarias, en los ámbitos que a cada uno corresponde, a las instituciones a cargo de los adultos mayores.

B.- Situación ocurrida en ELEM Cordillera de Puente Alto.

La principal preocupación de esta Comisión Especial investigadora está referida a los hechos ocurridos en el ELEM Cordillera de Puente Alto durante el periodo de julio 2015/mayo 2016 en que la Agrupación Médica Social Chile Ayuda (AMSCA) estuvo a cargo de dicho centro.

De los antecedentes puestos en conocimiento de esta Comisión no se constatan hechos en otros programas residenciales de la gravedad como los conocidos en el Cordillera de Puente Alto, los cuales fueron revisados mediante informe de Contraloría.

Esta Comisión ha tomado nota que el actual Director Nacional de SENAMA llevó a cabo diversas medidas para recuperar los pagos objetados y dar solución a las problemáticas del ELEM Cordillera, aun antes del Informe 840/2016 de Contraloría. Además se constata un aprendizaje institucional, que se manifiesta en que de acuerdo a la experiencia recabada a partir de los desafortunados acontecimientos del ELEM de Puente Alto, durante la operación de la Fundación AMSCA, el Servicio ha generado una serie de procedimientos, instrumentos de supervisión y de gestión, capacitación, mejora en los procesos administrativos y de infraestructura de los ELEM, tales como "Estándares de Calidad para Establecimientos de Larga Estadía Para Adultos Mayores, Protocolos SENAMA 2016", "Soy Residente, Tengo Derechos", entre otros, de manera de prever que a futuro no se produzca una situación similar a la acontecida.

Respecto de las declaraciones prestadas ante esta Comisión por el Director de AMSCA, don Antonio Lepe²⁷, se concluye que no hay suficientes antecedentes que permitan acreditar sus dichos, dado que no se proporcionaron antecedentes más que una presentación en PowerPoint, que al momento de enviarla a la comisión fue editada, dado que contenía primeramente información confidencial de conversaciones personales y de las cuales no se pudo comprobar la veracidad de los participantes en ella, hecho que esta comisión considera gravísimo atendido que involucra a una ex Directora del Servicio, fotografías de adultos mayores sin autorización y comunicaciones privadas sin el debido consentimiento. Por el contrario, existen antecedentes que permiten aseverar que ha sido AMSCA la que no ha cumplido con el convenio y protocolos para el cuidado de los adultos mayores. Se da cuenta de una pésima administración de la fundación AMSCA y un constante mal uso de los recursos transferidos por el Servicio, que se evidencia en las condiciones de los adultos mayores, los problemas de alimentación y las fallas administrativas graves de la fundación, como lo advirtiera la Coordinadora Regional de SENAMA.²⁸

²⁶ Acta de la sesión 7° celebrada el 13 de diciembre de 2017.

²⁷ Acta de la sesión 5° celebrada con fecha 29 de noviembre de 2017.

²⁸ Página 13 del informe final de Contraloría 840/2016.

La Comisión Investigadora concluye que ha habido negligencia del ente privado al participar de un convenio con adultos mayores sin contar con la capacitación y solvencia que este tipo de servicios requiere, lo que ha expuesto el bienestar de las personas mayores, y que sumado a las debilidades de supervisión que debía realizar SENAMA, las cuales ya fueron abordadas, contribuyó a generar una situación de escaso control sobre el funcionamiento de dicha institución, más allá de si los recursos se entregaban o no, oportunamente.

Del mismo modo, la discusión que se dio durante las sesiones de esta Comisión dificultaron en cierta medida a dilucidar la efectividad de la ocurrencia de las vulneraciones que allí se cometieron, toda vez que gran parte de las exposiciones, tanto de autoridades de la Fundación como los representantes del Estado, se han concentrado en la develación de conflictos de carácter administrativos, financiero, y de acusaciones mutuas de impedimentos a la labor desarrollada, no siendo el centro de la discusión la constatación de los hechos que fundaron la constitución de la presente comisión, lo que deja necesariamente un severo reproche, considerando que las acusaciones que dieron lugar a la denuncia, involucraban el fallecimiento de a lo menos 30 adultos mayores.

1.- Vulneraciones de derechos fundamentales de los adultos mayores.

La violación de los Derechos Humanos por parte de un Estado requiere que éste o sus agentes realicen acciones tendientes para afectar los derechos establecidos en la Convención Interamericana de Derecho Humanos o la falta de la debida diligencia para, en este caso, tratarlas en los términos requeridos por la Convención.

En ese sentido, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, y haciéndose parte de lo planteado por la Convención, establece la Toma de Conciencia, lo que implica difundir éste instrumento internacional en todos los niveles, en las organizaciones, en seminarios, en las universidades, etc.

A raíz de ello, el propio director de SENAMA señaló que están elaborando un primer estudio de brechas a partir de recursos propios a fin de cumplir con la Convención, dicho estudio dará cuenta de los cambios que debe recibir nuestra legislación interna.

Por ello, no podría entenderse que existe una vulneración a los derechos fundamentales de los adultos mayores, entre otros motivos porque el Estado y en particular el Servicio fue diligente al poner término al convenio con AMSCA una vez que detectó irregularidades, luego se realizó la denuncia ante el Ministerio Público por los hechos ocurridos que pudiesen ser constitutivos de delitos respecto de cinco adultos mayores residentes en el Eleam y se instruyeron dos sumarios administrativos por las eventuales responsabilidades de funcionarios por los hechos acaecidos, enviándose los antecedentes al Consejo de Defensa del Estado para que asumiera la defensa, desde el aspecto patrimonial. Por tanto, respecto de los hechos ocurridos en el Eleam de Puente Alto, se está persiguiendo la responsabilidad penal, en relación a los cuidados de los residentes; responsabilidad administrativa en el caso de que

eventualmente hubiese algún funcionario del servicio responsable; y civil para perseguir los perjuicios patrimoniales causados.

Finalmente, se dispuso de 31 protocolos de intervención para los establecimientos de larga estadía, que son compatibles o más bien están inspirados en la Convención Interamericana de Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, donde, entre otros, se incorpora un protocolo específico para efectos de una guía de derechos, tanto para el usuario como para la familia -o la eventual familia, porque en muchos casos las personas no cuentan con red de protección-, para el apoyo y levantar cualquier tipo de vulneración o maltrato que pueda existir y para que se haga exigibilidad de los derechos de las personas mayores. Entonces, destaco que se han tomado medidas de acciones administrativas.

Como consecuencia de ello, la Administración del Estado ha realizado las acciones pertinentes, con el objeto de aclarar las responsabilidades que pudieran caber en los hechos del Eleam, actuando conforme a los parámetros establecidos en la Convención interamericana de los derechos de las personas mayores.

A. Funcionamiento del Servicio Nacional del Adulto Mayor

- **Gestión administrativa y presupuestaria de SENAMA en el ámbito de sus funciones.**

Las funciones del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) se encuentran establecidas en el artículo 3° de la ley 19.828, siendo el encargado de “proponer las políticas destinadas a lograr la integración familiar y social efectiva del adulto mayor y la solución de los problemas que lo afectan”, precisándose a continuación las funciones específicas del Servicio.

De los antecedentes entregados durante la investigación de esta honorable Comisión Especial Investigadora, quedó de manifiesto que el Servicio presenta dificultades al momento de cumplir con las tareas que la ley le encomienda, debido principalmente a la falta de recursos humanos y presupuestarios, y a problemas de gestión.

La falta de recursos humanos ha sido declarada ante esta Comisión por el propio Director Nacional del SENAMA, señor Rubén Valenzuela, quien indicó que el Servicio se vio enfrentado a un aumento significativo de la carga administrativa tras el aumento de recursos asignado en la Ley de Presupuesto del año 2013, sin el correlativo aumento en personal que permitiese cumplir en forma eficiente con el trabajo. Esta falta de personal, entre otros factores, daría explicación a los retrasos en la revisión de las rendiciones de los recursos traspasados por parte del Servicio, lo que puede generar perjuicios en la eficiencia de los programas que éste tiene a cargo e incide en dificultades para llevar a cabo la programación de la supervisión establecida en los convenios. Asimismo, el Director Nacional ha indicado que hubo auditorías a nivel nacional que no se realizaron por falta de personal que pudiera llevarlas a cabo.

Los problemas en el Establecimiento de Larga Estadía de Puente Alto, quedaron de manifiesto en la Comisión a partir de los antecedentes entregados con

ocasión del abandono del Hogar de Cristo de la operación de éste, perteneciente al programa de Establecimientos de Larga Estadía para el Adulto Mayor (ELEAM), acusando, según la declaración del Director Nacional de SENAMA,²⁹ un serio déficit que hacía imposible la continuación en la prestación del servicio de cuidado al adulto mayor, a pesar de que el Servicio aumentó significativamente la subvención para el ELEAM Cordillera de los Andes los años 2016- 2017, pasando desde \$440.000 mensuales a \$552.377 en la actualidad.

Este problema presupuestario afecta directamente en los incentivos para participar en la operación de los ELEAM del programa. Abierto el concurso para hacerse cargo del ELEAM Cordillera, éste tuvo que ser declarado desierto en varias oportunidades y optar por la vía del trato directo, seleccionándose mediante este convenio, a una entidad operadora que mostró durante su operación, no contar con la solvencia económica y capacidades técnicas requeridas para satisfacer las necesidades de los adultos mayores a los que la ley le encarga a SENAMA proteger.

Los problemas de gestión dicen relación con lo sucedido en el ELEAM de Puente Alto y el informe de Contraloría, y será abordado en un punto posterior. No obstante ello, esta Comisión ha constatado un trabajo continuo de SENAMA por mejorar las herramientas y procedimientos con que cuentan para los trabajos de supervisión y la mejora de protocolos para el cuidado de los adultos mayores, realizando además un adecuado trabajo en lo referido a las observaciones de Contraloría en su informe 840/2016 que le permitió al Servicio dar por superada la casi totalidad de las observaciones que el ente contralor le había objetado.

- **Supervisión realizada por SENAMA a los programas a su cargo**

Además de la gestión del Servicio Nacional del Adulto Mayor, esta Comisión Especial Investigadora ha tomado nota de la supervisión que realiza el Servicio a las instituciones que desarrollan los programas de cuidado al adulto mayor y por los que el Estado transfiere importantes sumas de dinero para su desarrollo y eficiencia.

En particular, por el evento que ha dado lugar a esta investigación parlamentaria, esto es, el informe de Contraloría 840/2016 respecto de la situación de los hogares ELEAM y de los Condominios de Viviendas Tuteladas en la Región Metropolitana, ambos programas a cargo de SENAMA, se ha evidenciado debilidades en la función de supervisar que el referido Servicio debe cumplir. Especial consideración se debe tener respecto de la supervisión del ELEAM de Puente Alto, que no alertó sobre los problemas de cuidados de los adultos mayores residentes. En relación a las rendiciones de cuentas sobre los fondos que el Estado les transfiere a los privados colaboradores por el cuidado de personas mayores, éstas se han ido subsanando a partir de las observaciones realizadas por la Contraloría General de la República.

Esta Comisión recalca también, de los antecedentes recabados durante la investigación, la necesidad de mejorar la coordinación entre los distintos servicios para el trabajo de fiscalización de los programas residenciales, en particular por las declaraciones del SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, señor Carlos

²⁹ Acta de la Sesión 3° celebrada con fecha 25 de octubre de 2017.

Aranda,³⁰ quien aclaró que la responsabilidad de informar del cambio de operador corresponde a la Dirección Técnica del establecimiento. Concluye al respecto la Comisión, que es necesaria una mesa de trabajo conjunta de SENAMA y el Ministerio de Salud que planifique calendarios de fiscalizaciones ordinarias y extraordinarias a las instituciones a cargo de los adultos mayores.

Esta Comisión deja constancia además, que lo anteriormente concluido es en base a los antecedentes que dispone al momento de redactarlas, puesto que a la fecha no se han recibido la totalidad de los oficios remitidos a distintas instituciones públicas que permitirían tener mayor información respecto del objeto que concierne a esta investigación.

C. Situación ocurrida en ELEM Cordillera de Puente Alto.

La principal preocupación de esta Comisión Especial Investigadora está referida a los hechos ocurridos en el ELEM Cordillera de Puente Alto durante el periodo de julio 2015/mayo 2016 en que la Agrupación Médica Social Chile Ayuda (AMSCA) estuvo a cargo de dicho centro.

De los antecedentes que estuvieron en poder de esta Comisión no se constatan hechos en otros programas residenciales de la gravedad como los conocidos en el Cordillera de Puente Alto. En este caso hubo vulneración de derechos a adultos mayores relacionados con la alimentación, entrega de pensiones y cuidados especiales que debían entregar a los residentes; problemas de infraestructura y falta de personal capacitado; además de problemas administrativos y de auditoría.

En razón de los hechos ocurridos, y de los antecedentes expuestos, esta Comisión Investigadora considera que el actuar del Servicio Nacional del Adulto Mayor que está a cargo de los programas de residencias, ha sido débil en su rol de supervigilancia respecto al funcionamiento del Establecimiento de Larga Estadía Cordillera de Los Andes en Puente Alto, aunque el Servicio tomó la decisión de aumentar la dotación de personal de SENAMA en terreno en dicho establecimiento y anticipar el fin del contrato en mayo de 2016.

Esta Comisión ha tomado nota que el actual Director Nacional de SENAMA llevó a cabo diversas medidas para recuperar los pagos objetados y dar solución a las problemáticas del ELEM Cordillera, aun antes del Informe 840/2016 de Contraloría. Además se constata un aprendizaje institucional, que se manifiesta en que de acuerdo a la experiencia recabada a partir de los desafortunados acontecimientos del ELEM de Puente Alto, durante la operación de la Fundación AMSCA, el Servicio ha generado diversas mejoras, ya indicadas en capítulos previos, de manera de prever que a futuro no se produzca una situación similar a la acontecida.

Respecto de las declaraciones prestadas ante esta Comisión por el Director de AMSCA, don Antonio Lepe,³¹ se concluye que no hay suficientes antecedentes que permitan acreditar sus dichos, y que por el contrario, existe información de que ha sido AMSCA la que no ha cumplido con el convenio y

³⁰ Acta de la sesión 7° celebrada el 13 de diciembre de 2017.

³¹ Acta de la sesión 5° celebrada con fecha 29 de noviembre de 2017.

protocolos para el cuidado de los adultos mayores. Se da cuenta de una pésima administración de la fundación AMSCA y un constante mal uso de los recursos transferidos por el Servicio, que se evidencia en las condiciones de los adultos mayores, los problemas de alimentación y las fallas administrativas graves de la fundación, además de las faltas contra la privacidad y la intimidad de terceros que fueron presenciadas por los Diputados durante sus declaraciones y señaladas previamente.

La Comisión Investigadora concluye que ha habido negligencia del ente privado al participar de un convenio con adultos mayores sin contar con la capacitación y solvencia que este tipo de servicios requiere, lo que ha expuesto el bienestar de las personas mayores.

D. Necesidad de fortalecer la institucionalidad de SENAMA, envejecimiento poblacional y aumento de la dependencia

Según información aportada por el SENAMA y el Ministerio de Desarrollo Social, el presupuesto del Servicio Nacional del Adulto Mayor representa el 5% del total del presupuesto asignado al Ministerio de Desarrollo Social.

Estamos frente a un servicio que tiene una escasa dotación de personal, lo cual determina seriamente la posibilidad de contar con un porcentaje de dotación apropiada para cumplir la función de supervisión en todo el territorio.

Actualmente, el SENAMA se encuentra descentralizado solo funcionalmente, lo que hasta la fecha provoca que las acciones, decisiones y políticas del Servicio, emanen directamente del nivel central.

Esta debilidad en la institucionalidad del Adulto Mayor se contrapone con los problemas futuros que evidencian las proyecciones que han aportado los antecedentes recabados por la Comisión y la información pública sobre la materia, que indican un proceso de envejecimiento de la población. Chile en las últimas décadas ha presentado una acelerada transición demográfica y epidemiológica, hacia un estadio de envejecimiento avanzado, lo que lo posiciona como el segundo país más envejecido de nuestra región.

Según la última encuesta CASEN (2015), en el país existen 3.075.603 personas mayores de 60 años, lo que representa un 17,5% de la población total del país. Los que ascienden a 3.075.603 personas, de los cuales 42,73 % son hombres y 57,3% mujeres. Por su parte, el índice de envejecimiento, esto es, la tasa de personas de 60 años o más por cada 100 personas menores de 15 años, se sitúa en 86 personas mayores por cada 100 menores de 15 años, no obstante, si tomamos sólo la cifra de mujeres, vemos que ya hoy existen 100,6 mujeres mayores por cada 100 niñas menores de 15.

Otro factor clave a considerar es el envejecimiento de la vejez, el grupo que presenta la mayor tasa de crecimiento es el de los mayores de 80 años. Este dato es de suma relevancia debido a que, de acuerdo al Estudio Nacional de

Dependencia en Personas Mayores (2009), a medida que aumenta la edad, la severidad y frecuencia de la dependencia se incrementa, lo que implica un requerimiento de cuidado y atención por parte de otra u otras personas, sean familiares o no. Se pudo observar además que, a partir de los 75 años, la dependencia severa presenta una mayor proporción respecto a la dependencia total, llegando a una cifra superior al 30% en los mayores de 80 años.

Por ende, existe la obligación del Estado de promover el fortalecimiento de la labor que realiza el SENAMA, con medidas cuya implementación pueda ser desarrollada en el corto plazo, de forma de evitar los nuevos hechos como los que dieron lugar a esta Comisión.

Concretamente, resulta conveniente dotar al estamento directivo del SENAMA, tanto a nivel nacional como regional, de un perfil que permita dirigir el Servicio, de acuerdo a estándares y administrativos adecuados para la compleja labor que exige. Ello considera reevaluar los criterios con que se establece la selección de los mismos, y la evaluación, a lo menos anual, de distintos criterios o indicadores que permitan acreditar que efectivamente se está llevando a cabo una correcta dirección.

B) PROPUESTAS.

La comisión investigadora del funcionamiento del SENAMA, sobre manejo de fondos públicos y supervisión de organismos de acogida, ha dejado en evidencia nuevamente la necesidad imperante de modernizar el Estado, pero también, de dotarlo con una institucionalidad que dé respuestas a las problemáticas del presente y oriente sus políticas públicas pensando en el futuro previendo las crisis que están por venir.

Según el último PreCenso realizado durante el año 2017, la tercera edad representa cerca del 11,4% de la población³², posicionando a Chile dentro de los países con mayor tasa de envejecimiento a nivel latinoamericano, lo que debe ser motivo suficiente para convertirse en uno de los temas centrales tanto del gobierno como del Congreso Nacional en los próximos años. Estos deberán posicionar dentro de sus prioridades las temáticas relacionadas a la tercera edad, a la institucionalidad que la sostiene y las políticas públicas que se elaboren en la materia.

Asimismo y por los fundamentos que dieron origen a la presente comisión investigadora, el rol de supervisión y acompañamiento técnico que ejerce el SENAMA con los establecimientos de los ELEAM no es suficiente. De igual forma es necesario seguir profundizando en la investigación de las diversas realidades que se viven en los ELEAM a lo largo de Chile, esto para poder visualizar un panorama detallado. Poner énfasis en las regiones nos permitirá tener un panorama claro del escenario específico que se vive en cada zona.

A nuestro juicio no cabe duda de que aquí se está gestando la crisis del futuro, lo que se agudizaría si no se adoptan las medidas necesarias a la brevedad, que a grandes rasgos consistirían en las siguientes:

³² Fuente: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/poblacion/censos/resultados-definitivos-del-censo-2017-en-chile-viven-17-574-003-personas/2017-12-22/102222.html>

1. Fortalecimiento de la Institucionalidad de SENAMA

a. Direcciones Regionales

Desde una perspectiva territorial, urge descentralizar el Servicio Nacional del Adulto Mayor, a través de la creación de Direcciones Regionales en cada una de las regiones del país, lo que permitirá su efectiva descentralización, respondiendo a los requerimientos regionales con mayor especificidad.

Con la creación de estas Direcciones, se pretende alcanzar un mayor nivel de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las funciones del Servicio, respetando las necesidades y realidades propias de cada Región, permitiendo además que el Servicio logre posicionarse dentro de cada Gobierno Regional.

b. Dotación de recursos humanos, acorde a los requerimientos de una sociedad que envejece.

Aumentar la dotación de personal del Servicio, ya que en el año 2017 estuvo constituida por 195 funcionarios planta y contrata. Cabe señalar, que la planta de personal del SENAMA, contempla sólo 43 funcionarios.

El total de personal del SENAMA resulta ante toda lógica insuficiente para dar cumplimiento a las funciones legales permanentes entregadas a este Servicio, y las nuevas funciones y atribuciones que se están promoviendo.

En ese sentido se debe aumentar el presupuesto y dotación del personal de SENAMA, de forma de dar mayor agilidad a los trámites administrativos que debe realizar el Servicio, priorizando el área de supervisión del mismo, y el personal que se encargue de capacitar a los trabajadores dependientes de ELEAM y demás programas que el Servicio desarrolle en favor de los adultos mayores.

c. Mayores facultades otorgadas por la ley al Servicio, entre ellas:

- Fortalecer las facultades de supervisión, de manera de hacer efectivo un verdadero control a aquellas instituciones públicas o privadas a las que SENAMA otorga financiamiento.
- Dotar al Servicio de nuevas atribuciones, fundamentales para el reconocimiento de los adultos mayores como verdaderos titulares de derechos. Así se faculta a SENAMA para velar por sus derechos, además de hacerse parte en aquellas causas que digan relación con la vulneración de sus derechos, en especial en aquellos casos en que se encuentren comprometidos los intereses difusos o colectivos de dichas personas.
- Robustecer sus facultades en relación al fomento y promoción del envejecimiento activo y el desarrollo de servicios sociales para adultos mayores.

2. Reasignación de recursos

En Salud, actualmente existen M\$5.000.- mensuales, destinadas a financiar la permanencia de adultos mayores en camas socio-sanitarias, que originalmente estaban destinadas a la atención de casos clínicos en establecimientos hospitalarios, lo que genera altos costos para el Estado, ya que mensualmente se calcula que por cama financiada se invierte un monto de M\$1.000.-

En abril de 2017 existían 2.238 personas ocupando estas camas, con una estadía promedio de 69 días, con una edad promedio de 66 años. Según consigna el primer estudio realizado por el Ministerio de Salud en 29 Centros de Salud del país.³³

Este monto de M\$5.000 alcanza al casi total de la inversión anual que SENAMA destina financiamiento de la operación de 12 ELEAM en 7 regiones del país, en que el total es M\$ 5.794.

La propuesta sería utilizar esos recursos en el financiamiento de plazas en Establecimientos de Larga Estadía para Adulto Mayores actualmente existentes en el país. Con esto se descargaría la presión que existe hoy en los establecimientos de salud y significaría una prestación más adecuada y pertinente a la realidad de ese adulto mayor.

En el futuro, con los recursos anuales de las camas socio sanitarias, que alcanzan a aproximadamente a M\$ 60.000.- podría avanzarse hacia un sistema de plazas concertadas, de acuerdo al modelo español.

Por otra parte, con cargo a estos recursos, sería posible establecer una modalidad de monitoreo a distancia, a través de intercomunicadores inalámbricos, para aquellos adultos mayores con los niveles de autonomía suficiente como para estar en sus hogares, pero que viven en condiciones de vulnerabilidad.

3. Incrementar la cobertura de herramientas alternativas a la institucionalización de adultos mayores en ELEAM, tales como, atención domiciliaria y centros de día.

4. Contar con una plataforma institucional digitalizada, que permita la gestión de información referida a residentes y operación de los ELEAM del Servicio y los que cuentan con transferencias de SENAMA.

5. Seguimiento, promoción y aplicación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores por parte de SENAMA.

A partir de la ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores por el Estado de Chile, con el depósito del instrumento de ratificación de S.E. la Presidenta de la República el 15 de agosto de 2017 en la OEA, así como con la publicación en el Diario Oficial del Decreto aprobatorio de la misma, publicado el 7 de octubre de 2017, se encuentra totalmente tramitado el procedimiento que llevó a Chile a adquirir tanto las obligaciones internacionales y nacionales, que un instrumento internacional de estas características contiene.

Las obligaciones adquiridas por el país conllevan en general los compromisos de respetar, garantizar los derechos establecidos en ese instrumento internacional, así como reparar en caso de incumplimiento.

El Servicio Nacional del Adulto Mayor, al ser el organismo público dedicado a vejez y envejecimiento, debiera ser el ente articulador de las obligaciones del Estado y en esa tarea, le corresponderá hacer el seguimiento de su cumplimiento, tanto en las políticas, planes y programas ejecutadas por el Servicio, con enfoque de derechos humanos que deben tener las políticas, planes y programas ejecutados por los organismos del Estado.

³³ <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=382961>

Según lo informado por SENAMA, el Servicio se encuentra actualmente en proceso de licitación de un estudio de brechas legales, en relación a los estándares establecidos en la Convención Interamericana y nuestro ordenamiento jurídico interno. Por lo cual se propone que luego de obtener los resultados del estudio, se genere e implemente una propuesta de legislación a trabajar en los próximos años, de adecuaciones legislativas específicamente referidos a los derechos de las personas de edad.

6. Generar una Política Nacional del Adulto Mayor, de acuerdo a los principios y estándares internacionales que rigen sobre la materia, teniendo esta Política Nacional un respaldo legal, que guíe los programas y líneas de acción a desarrollar en el cuidado a la tercera edad.

7. Política comunal permanente.

Que la Asociación Chilena de Municipalidades, dentro de su función de “Estimular entre las municipalidades del país, la ejecución de estrategias de desarrollo comunal”, incorpore un mandato para que los Gobiernos municipales desarrollen en forma prioritaria programas hacia las personas mayores de la comuna, con especial énfasis en los temas de cuidados de personas mayores dependientes (Cuidados Domiciliarios, Centros Diurnos, entre otros) para que esto se transforme en una política comunal permanente. Lo anterior, acompañado de apoyo técnico de SENAMA.

8. Destinar financiamiento del Fondo de Desarrollo Regional para que municipios postulen programas sociales de Cuidados Domiciliarios para llevar a cabo en el ámbito comunal, de acuerdo a los estándares establecidos tanto por el Sistema Nacional de Cuidados como por SENAMA.

9. Mesa Interministerial

Establecer una mesa permanente interministerial en que participen a lo menos el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Cultura, Ministerio de Justicia a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos y SENAMA, para coordinar el trabajo de supervisiones y fiscalizaciones a los programas de cuidado al adulto mayor y trabajar en mejoras a los protocolos de cuidado de las personas mayores y el establecimiento de programas sociales, de salud y culturales en beneficio de esta población. Asimismo, deberán establecer programas permanentes de capacitación para los trabajadores que realicen trato directo con adultos mayores.

10. Modificar la ley N° 18.828 que Crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor

Con el objeto de establecer un registro obligatorio en que consten y esté actualizada la información de los organismos que prestan servicios a los adultos mayores, el que debe contener las resoluciones sanitarias y demás documentos necesarios para su funcionamiento. La información contenida en las supervisiones y fiscalizaciones deberá ser pública. Tanto el Servicio Nacional del Adulto Mayor como el Ministerio de Salud deberán acordar un mecanismo de acceso a dicha información.

11. Aumentar los montos de subvenciones

Lo que permita dar un adecuado cuidado a los adultos mayores en los ELEM, estableciendo en forma clara los factores de pago que correspondan por cada persona mayor.

12. Promover la aprobación de proyectos de ley que buscan regular la actividad de los ELEM

Poner urgencia al proyecto de ley con el boletín 10.543-18 iniciado en moción, por el que se busca regular por ley los ELEM, ya que es necesaria que su regulación no quede solo en un reglamento, sino que se establezca por ley, así como también al proyecto de ley con el boletín 10.136-18 iniciado en moción, por el que se busca que los ELEM asistan socialmente y entreguen representación ante las instancias que correspondan a los adultos mayores.

ACUERDOS

- Fijar el viernes 5 de enero, a las 24 horas, como plazo para presentar conclusiones y proposiciones.
- Celebrar sesión especial el próximo martes 9 de enero, de 09:30 a 10:30 horas, para discutir y votar las conclusiones y proposiciones.
- Se levantó la sesión a las 10:42 horas.

HERNAN ALMENDRAS CARRASCO,
Abogado, Secretario de la Comisión.