

## *Limitaciones legales en los cuidados paliativos en Ecuador*

### *Legal limitations on the of palliative care in Ecuador*

Ramiro Javier Suárez Venegas<sup>1</sup> 

<sup>1</sup> Universidad Iberoamericana del Ecuador, [rsuarez@unibe.edu.ec](mailto:rsuarez@unibe.edu.ec), Quito, Ecuador

Autor para correspondencia: [rsuarez@unibe.edu.ec](mailto:rsuarez@unibe.edu.ec)

#### RESUMEN

Este estudio analiza las deficiencias legales en la provisión de cuidados paliativos en Ecuador. **Objetivo:** Analizar las limitaciones legales en los cuidados paliativos en el Ecuador. **Metodología:** Se realizó un análisis documental de la legislación ecuatoriana relacionada con los cuidados paliativos y entrevistas semiestructuradas con profesionales de la salud y pacientes. Los datos recopilados fueron analizados cualitativamente para identificar los principales obstáculos legales y regulatorios que limitan la prestación de estos servicios. **Resultados:** La investigación muestra que la falta de políticas claras y de financiamiento adecuado afecta negativamente el acceso a los cuidados paliativos. Además, se identificó una capacitación insuficiente del personal médico y un desconocimiento de derechos entre los pacientes, lo que incrementa las barreras en el acceso a una atención adecuada. **Conclusión:** Las deficiencias legales en Ecuador generan una cobertura limitada de cuidados paliativos, afectando la calidad de vida de los pacientes y su entorno familiar. Se recomienda una reforma legislativa que establezca directrices claras y financiamiento para garantizar el acceso universal a estos servicios.

**Palabras clave:** Cuidados paliativos, Deficiencias legales, Ecuador.

#### ABSTRACT

This study analyzes the impact of legal deficiencies on the provision of palliative care in Ecuador. **Objective:** Determine how gaps in regulations affect the quality and access to palliative care, especially in patients with advanced and terminal chronic diseases. **Methodology:** A documentary analysis of Ecuadorian legislation related to palliative care and semi-structured interviews with health professionals and patients were carried out. The data collected was qualitatively analyzed to identify the main legal and regulatory obstacles that limit the provision of these services. **Results:** Research shows that the lack of clear policies and adequate funding negatively affects access to palliative care. In addition, insufficient training of medical personnel and a lack of knowledge of rights among patients were identified, which increases barriers to accessing adequate care. **Conclusion:** Legal deficiencies in Ecuador generate limited palliative care coverage, affecting the quality of life of patients and their family environment. Legislative reform is recommended that establishes clear guidelines and financing to guarantee universal access to these services.

**Keywords:** Palliative care, Legal deficiencies, Ecuador.

### 1. INTRODUCCIÓN

Los cuidados paliativos representan un elemento crucial en los sistemas de salud, ya que permiten una atención integral a personas con enfermedades crónicas avanzadas y en fase terminal. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), estos servicios buscan mejorar la calidad de vida de los pacientes y sus familias, aliviando el dolor y abordan-

do los problemas físicos, psicológicos y espirituales asociados (OMS, 2018). Sin embargo, en Ecuador, la implementación de cuidados paliativos enfrenta grandes desafíos, debido principalmente a la falta de políticas y marcos legales específicos que regulen su acceso y financiamiento (Mendoza y Ortiz, 2020).

A pesar de algunos avances en la inclusión de los cuidados paliativos dentro de los derechos de salud, existen vacíos legales que limitan su acceso efectivo en la mayoría de las regiones del país. En particular, la ausencia de normativas claras afecta la disponibilidad de medicamentos, la capacitación de profesionales especializados y la creación de programas sostenibles en el ámbito público y privado (Paz y Guerra, 2021). Esto ha derivado en una atención paliativa fragmentada y desigual, con barreras significativas que limitan su alcance y eficiencia.

Las limitaciones legales también repercuten en la calidad de vida de los pacientes, quienes frecuentemente enfrentan dolor no tratado y falta de apoyo psicológico, lo que impacta tanto en su bienestar como en el de sus familias (García et al., 2019). La falta de acceso a medicamentos esenciales para el manejo del dolor, como los opioides, refleja una de las restricciones más graves que enfrentan estos pacientes. En muchos casos, estas barreras legales están vinculadas a la insuficiente regulación y al estigma asociado al uso de estos medicamentos, lo cual limita su disponibilidad (OMS, 2018).

Otro aspecto crítico es la falta de capacitación y formación continua en cuidados paliativos para los profesionales de salud en Ecuador. Sin una educación adecuada, los médicos y enfermeras pueden carecer de las habilidades necesarias para atender las necesidades específicas de los pacientes que requieren cuidados paliativos, lo que agrava aún más la calidad y la accesibilidad de estos servicios (Mendoza y Ortiz, 2020). Esto evidencia una brecha entre la demanda creciente de cuidados paliativos y la preparación del personal sanitario para brindar atención de calidad.

El marco normativo actual en Ecuador no solo limita el acceso a los cuidados paliativos, sino que también afecta su sostenibilidad en el tiempo. Los servicios de cuidados paliativos, tanto en el sistema público como en el privado, a menudo dependen de financiamiento esporádico o de iniciativas aisladas, lo cual dificulta la implementación de programas de largo plazo (Paz y Guerra, 2021). La ausencia de una legislación sólida compromete la posibilidad de un desarrollo integral de los cuidados paliativos en el país.

Este estudio busca analizar las limitaciones legales de los cuidados paliativos en Ecuador, evaluando los principales desafíos normativos y proponiendo recomendaciones para el fortalecimiento del marco legal. La finalidad es contribuir a una mayor comprensión de cómo las barreras legales influyen en la prestación de estos servicios esenciales y proponer soluciones que mejoren la calidad de vida de los pacientes en situación de vulnerabilidad.

**Tabla 1.** limitaciones legales que tienen los cuidados paliativos en el Ecuador.

Limitación Legal	Descripción	Consecuencias en los Cuidados Paliativos
<b>Falta de legislación específica</b>	No existe una ley específica que regule los cuidados paliativos en Ecuador.	Ausencia de un marco legal que garantice el acceso a servicios paliativos de calidad para todos los pacientes.
<b>Acceso restringido a medicamentos esenciales</b>	La normativa limita la disponibilidad de opioides y otros medicamentos necesarios para el control del dolor.	Los pacientes enfrentan barreras para el tratamiento efectivo del dolor, lo que afecta su calidad de vida.
<b>Insuficiente financiamiento público</b>	No se asignan recursos suficientes para el desarrollo de programas de cuidados paliativos en el sistema de salud.	Escasez de programas y servicios paliativos, especialmente en áreas rurales y marginales.
<b>Capacitación insuficiente del personal de salud</b>	No existe una obligación legal de capacitación en cuidados paliativos para el personal médico.	Los profesionales de salud carecen de habilidades para brindar una atención paliativa integral, lo que limita la calidad de los cuidados.
<b>Ausencia de políticas de acceso equitativo</b>	No se han establecido políticas que aseguren el acceso igualitario a cuidados paliativos en todo el país.	Desigualdades en el acceso, con áreas rurales y poblaciones vulnerables recibiendo menor atención paliativa.
<b>Estigmatización de los medicamentos controlados</b>	Las leyes de control de sustancias generan estigma y temor en torno al uso de opioides.	Dificultad para obtener y recetar medicamentos para el dolor, limitando el alivio adecuado de síntomas en los pacientes.
<b>Falta de integración en el sistema de salud</b>	Los cuidados paliativos no están plenamente integrados en los servicios de salud generales.	Los pacientes deben recurrir a organizaciones privadas o a iniciativas aisladas para acceder a cuidados paliativos.
<b>Escasez de programas de apoyo psicológico y social</b>	La normativa no cubre programas de soporte psicológico y social dentro de los cuidados paliativos.	Limitación en el apoyo emocional y social para pacientes y sus familias, afectando su bienestar integral.

**Fuente:** Organización Mundial de la Salud (OMS). (2018). *Directrices sobre los cuidados paliativos integrados y el tratamiento del dolor*.

En Ecuador, las limitaciones legales relacionadas con los cuidados paliativos son evidentes a nivel normativo y práctico, a pesar de los esfuerzos por integrar estos servicios en el sistema de salud. La Constitución del Ecuador, en sus artículos 3.1, 32 y 50, establece el derecho a la salud y a la protección de la vida, pero no aborda explícitamente los cuidados paliativos como un derecho específico, lo que genera ambigüedad sobre su implementación en el sistema nacional de salud. Aunque algunos acuerdos ministeriales, como el Acuerdo Ministerial No. 00000101 (2011), y el “Plan Nacional de Cuidados Paliativos 2015-2017” (Acuerdo No.

00005223, 2015), reconocen la necesidad de fortalecer los cuidados paliativos, la falta de legislación clara y específica dificulta su ejecución a nivel nacional. Este vacío normativo se refleja en la disparidad de servicios disponibles en las zonas urbanas y rurales, donde el acceso a estos cuidados es especialmente limitado.

El “Plan de Desarrollo 2021-2025”, en su Objetivo 6, establece la garantía del derecho a la salud integral, gratuita y de calidad, pero la falta de recursos suficientes y la escasa formación de personal especializado en cuidados paliativos siguen siendo barreras importantes. Además, la “Política Nacional de Cuidados Paliativos 2022-2026” intenta consolidar una visión estratégica, pero su efectividad está condicionada a la asignación de presupuestos adecuados y a la cooperación interinstitucional. La Sentencia 679-18-JP/20, que resalta la importancia de garantizar el acceso a los servicios de salud, también plantea que no basta con la creación de políticas, sino que se requiere una legislación robusta y recursos para su implementación.

El Plan de Desarrollo 2024-2025, que menciona la política de salud pública, sigue sin abordar de forma integral los cuidados paliativos, lo que deja un vacío normativo. La Resolución WHA67.19 de la OMS, adoptada en 2014, recomienda la integración de los cuidados paliativos en el sistema de salud global, pero no todos los acuerdos nacionales, como el presupuesto del sector salud, han logrado alinearse con estos estándares internacionales. Como consecuencia, persisten carencias significativas, particularmente en la formación de recursos humanos y la infraestructura necesaria para implementar estos cuidados en todo el país. La falta de un marco jurídico específico para los cuidados paliativos crea una situación de incertidumbre para los profesionales de salud y los pacientes, lo que pone en riesgo la equidad en el acceso a estos servicios.

Es fundamental que se lleve a cabo una reforma legal que establezca una Ley de Cuidados Paliativos, enfocada en la formación especializada, la asignación adecuada de recursos, y la implementación de una estrategia nacional que garantice la cobertura en todo el territorio. Esta reforma debe ser complementada con políticas de seguimiento y evaluación, con el fin de garantizar que todos los ciudadanos, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad, puedan acceder a cuidados paliativos de calidad.

### **Limitaciones Legales en la Calidad de los Cuidados Paliativos en Ecuador**

En Ecuador, los cuidados paliativos enfrentan importantes desafíos debido a las limitaciones legales existentes. La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020) destaca que los cuidados paliativos son esenciales para mejorar la calidad de vida de pacientes con enfermedades graves y en estado terminal. Sin embargo, en Ecuador, la ausencia de una legislación específica sobre cuidados paliativos dificulta la implementación de políticas que aseguren un acceso equitativo a estos servicios. Esto implica que muchas personas no reciben el alivio necesario, especialmente en lo que respecta al control del dolor y apoyo psicológico, lo que disminuye significativamente su calidad de vida en una etapa crítica (Paz y Guerra, 2021).

Una de las principales limitaciones legales es el acceso restringido a medicamentos esenciales, como los opioides, que son necesarios para el control efectivo del dolor. Según Mendoza y Ortiz (2022), las regulaciones ecuatorianas limitan la disponibilidad y prescripción de estos medicamentos debido a su clasificación estricta como sustancias controladas. Esta restricción está relacionada con el estigma y el temor asociados al uso de opioides, lo cual dificulta que los profesionales de la salud los recetan de manera adecuada. Como resultado, los pacientes que requieren cuidados paliativos a menudo enfrentan barreras para el manejo adecuado de su dolor, lo que afecta no solo su bienestar físico, sino también su estado emocional y psicológico.

Otra barrera significativa es la falta de financiamiento público para programas de cuidados paliativos, lo que limita su alcance, especialmente en zonas rurales y comunidades de bajos ingresos. La asignación insuficiente de recursos en el sistema de salud ecuatoriano provoca una cobertura limitada, donde solo los centros urbanos cuentan con servicios especializados (García et al., 2023). Esta desigualdad en el acceso a los cuidados paliativos profundiza las brechas de atención en el país y expone a los pacientes de áreas rurales a un sufrimiento evitable debido a la falta de servicios básicos para el control de síntomas y soporte emocional.

Asimismo, la falta de capacitación de los profesionales de la salud en el manejo paliativo es un obstáculo adicional. En Ecuador, la normativa actual no exige formación obligatoria en cuidados paliativos para el personal de salud, lo que se traduce en una carencia de habilidades y conocimientos necesarios para brindar una atención paliativa de calidad (Ministerio de Salud Pública, 2021). Esta carencia afecta la calidad de los servicios y limita la capacidad de los profesionales para atender de forma integral las necesidades de los pacientes, privándolos de una atención adecuada en una etapa crítica de sus vidas.

En consideración a lo antes expuesto las limitaciones legales en Ecuador afectan profundamente la calidad de los cuidados paliativos disponibles. La falta de un marco legal adecuado, junto con la insuficiencia en el financiamiento y la falta de capacitación de profesionales, generan barreras significativas para que los pacientes accedan a un cuidado integral y digno en su fase terminal. Para avanzar, es necesario que se promueva una legislación que regule y facilite el acceso a los cuidados paliativos en todo el país, asegurando que estos servicios sean reconocidos como un derecho fundamental en la atención de salud (OMS, 2020; Paz y Guerra, 2021).

## 2. MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación adoptó un enfoque cualitativo, empleando el análisis documental y entrevistas semiestructuradas para comprender las limitaciones legales en la calidad de los cuidados paliativos en Ecuador. El análisis documental incluyó la revisión de leyes, regulaciones, y políticas nacionales e internacionales relacionadas con los cuidados paliativos, especialmente en el contexto ecuatoriano. También se revisaron informes de organizaciones de salud y estudios previos sobre la implementación de cuidados paliativos en América Latina. Este análisis permitió iden-

tificar los vacíos legales y las restricciones específicas en la normativa ecuatoriana que afectan el acceso a cuidados paliativos.

Por último, se utilizó un enfoque interpretativo para integrar los hallazgos del análisis documental y de las entrevistas, buscando ofrecer una comprensión profunda de las interacciones entre el marco legal y la calidad de los cuidados paliativos en Ecuador. Este enfoque permitió establecer relaciones entre las limitaciones legales y los desafíos operativos que enfrenta el sistema de salud en la provisión de cuidados paliativos, y derivar recomendaciones para fortalecer el marco normativo y mejorar la calidad de vida de los pacientes en situación de vulnerabilidad.

### 3. RESULTADOS

#### Análisis documental

El análisis documental se centró en la revisión de las leyes, regulaciones y políticas tanto nacionales como internacionales que afectan la provisión de cuidados paliativos, con énfasis en el contexto ecuatoriano. A nivel nacional, se revisaron las normativas de salud pública emitidas por el Ministerio de Salud Pública de Ecuador, así como cualquier legislación específica relacionada con los cuidados paliativos y el acceso a medicamentos controlados, como los opioides. Este análisis incluyó una revisión exhaustiva del Código Orgánico de Salud y otras políticas de salud relevantes, con el objetivo de identificar vacíos legales y restricciones que pudieran obstaculizar el acceso y la calidad de estos servicios en el país.

La combinación de estas fuentes permite identificar no solo las barreras legales dentro de Ecuador, sino también las mejores prácticas y modelos normativos en la región.

Este análisis documental brindó una base sólida para evaluar la adecuación del marco legal ecuatoriano en relación con los estándares internacionales y subrayar las áreas donde la normativa local necesita fortalecerse para mejorar la cobertura y la calidad de los cuidados paliativos en el país.

Tabla 2. Análisis documental

Aspecto	Analizado	Descripción Fuente
<b>Marco legal nacional</b>	El análisis de la normativa ecuatoriana revela que no existe una legislación específica sobre cuidados paliativos, lo que dificulta la implementación de programas nacionales y la asignación de recursos adecuados para estos servicios.	Paz y Guerra, 2021; Ministerio de Salud Pública de Ecuador, 2020
<b>Acceso a medicamentos controlados</b>	La normativa ecuatoriana restringe el acceso a opioides y otros medicamentos esenciales para el control del dolor, debido a regulaciones estrictas sobre sustancias controladas. Esto limita la capacidad de los médicos para ofrecer un tratamiento adecuado.	Mendoza y Ortiz, 2020; OMS, 2018

Aspecto	Analizado	Descripción	Fuente
<b>Falta de financiamiento</b>	Los cuidados paliativos en Ecuador no cuentan con un financiamiento público suficiente ni con un presupuesto fijo asignado, lo que impide la creación de programas sostenibles y la ampliación de la cobertura.		Paz y Guerra, 2021; García et al., 2023
<b>Capacitación del personal de salud</b>	No existe una obligación legal para que los profesionales de la salud reciban formación continua en cuidados paliativos, lo que genera una carencia de personal capacitado para ofrecer atención adecuada en este ámbito.		Mendoza y Ortiz, 2020; Ministerio de Salud Pública de Ecuador, 2020
<b>Políticas internacionales sobre cuidados paliativos</b>	Se analizó la normativa internacional, como las directrices de la OMS, que recomiendan que todos los países implementen políticas nacionales de cuidados paliativos con un enfoque en el alivio del dolor y el apoyo integral al paciente.		OMS, 2018; IAHP, 2020

#### 4. DISCUSIÓN

El análisis de las limitaciones legales en los cuidados paliativos en Ecuador revela un panorama complejo en el que la falta de una legislación específica impacta directamente en la calidad de la atención proporcionada a los pacientes. A pesar de los esfuerzos realizados por algunos actores en el sistema de salud para mejorar la situación, la ausencia de un marco normativo claro impide la implementación de políticas nacionales consistentes que garanticen el acceso equitativo y la disponibilidad de servicios paliativos en todo el país (Paz y Guerra, 2021). La falta de legislación específica no solo genera incertidumbre en los proveedores de salud, sino que también crea una desconexión entre las necesidades de los pacientes y los recursos disponibles, especialmente en áreas rurales y marginadas.

Además, el acceso restringido a medicamentos esenciales, como los opioides, sigue siendo uno de los mayores obstáculos para proporcionar cuidados paliativos efectivos. La regulación estricta sobre el control de sustancias controladas, aunque justificada por razones de seguridad y prevención del abuso, limita significativamente el uso adecuado de estos medicamentos en pacientes con dolor crónico o terminal (Mendoza y Ortiz, 2020). El estigma asociado al uso de opioides, sumado a la falta de formación adecuada en la administración de estos medicamentos, perpetúa una situación de sufrimiento innecesario para los pacientes. La legislación ecuatoriana debe evolucionar para permitir un acceso más flexible y controlado a estos fármacos, sin comprometer su uso adecuado y seguro.

Por último, el financiamiento insuficiente y la falta de capacitación específica en cuidados paliativos para los profesionales de salud contribuyen aún más a la inadecuada implementación de servicios en el país. La formación de personal médico en esta área es crucial para garantizar una atención de calidad, pero en Ecuador, esta capacitación no es obligatoria ni está sistemá-

ticamente integrada en la educación médica (Ministerio de Salud Pública de Ecuador, 2020). Además, el financiamiento público destinado a los cuidados paliativos sigue siendo limitado, lo que restringe la capacidad de las instituciones de salud para ofrecer servicios continuos y sostenibles. Es imperativo que se realicen reformas legales y presupuestarias que aseguren que los cuidados paliativos sean considerados un derecho fundamental dentro del sistema de salud pública, tal como lo recomienda la OMS (2018).

## 5. CONCLUSION

Las limitaciones legales en los cuidados paliativos en Ecuador son profundo y multifacético, afectando tanto la calidad de los servicios como el acceso de los pacientes a una atención integral. La falta de una legislación específica y clara sobre cuidados paliativos limita el desarrollo de políticas públicas coherentes y sostenibles, lo que resulta en un acceso desigual a estos servicios, especialmente en áreas rurales y poblaciones vulnerables. La carencia de una normativa robusta también obstaculiza la creación de programas nacionales que aseguren la continuidad y la equidad en la atención paliativa (Paz y Guerra, 2021).

Además, las restricciones legales relacionadas con el acceso a medicamentos esenciales, como los opioides, agravan la situación al impedir un manejo adecuado del dolor y otros síntomas de los pacientes en fase terminal. Aunque las regulaciones sobre sustancias controladas son necesarias para evitar el abuso, las barreras que generan en el acceso a estos medicamentos limitan gravemente la efectividad de los cuidados paliativos. Es fundamental que el marco legal evolucione para equilibrar la seguridad con la necesidad de brindar alivio adecuado a los pacientes con enfermedades graves o terminales (Mendoza y Ortiz, 2020).

El artículo examina cómo los países han integrado los componentes esenciales del modelo de cuidados paliativos de la OMS en sus planes nacionales. Aunque varios países han adoptado algunos aspectos clave, pocos han implementado todos los elementos del modelo. El estudio resalta la necesidad urgente de mejorar la inclusión de los cuidados paliativos en los sistemas de salud, ampliar la formación en este campo y aumentar la investigación, además de superar las barreras de recursos y políticas que impiden el acceso adecuado a estos cuidados.

En conclusión, la insuficiencia en el financiamiento público destinado a los cuidados paliativos y la falta de formación obligatoria en esta área para los profesionales de salud reflejan deficiencias estructurales que deben ser corregidas. Para mejorar la calidad de los cuidados paliativos en Ecuador, es imperativo implementar reformas legislativas que aseguren el financiamiento adecuado y la capacitación continua del personal de salud, alineándose con las directrices internacionales de la OMS (2018). Solo mediante estas reformas se logrará un sistema de salud más inclusivo y efectivo para los pacientes que requieren cuidados paliativos, garantizando su derecho a una atención digna y de calidad. Existe una necesidad urgente de mejorar la inclusión de los cuidados paliativos en los sistemas de salud, ampliar la formación en este campo y aumentar la investigación, además de superar las barreras de recursos y políticas que impiden el

acceso adecuado a estos cuidados. (Sánchez-Cárdenas, M. A., Morales, 2022).

## REFERENCIAS

- García, M., Rodríguez, J., & Fernández, L. (2023). Desigualdades en el acceso a cuidados paliativos en Ecuador: un análisis del sistema de salud. *Revista de Medicina y Salud Pública*.
- Mercado González, A. F., León Pineda, C. F., & León Martínez, F. M. (2023). Análisis bioético sobre la legalidad de muerte asistida en el Ecuador.
- International Association for Hospice & Palliative Care (IAHPC). (2020). *Global Atlas of Palliative Care at the End of Life*.
- Mendoza, L. y Ortiz, F. (2020). Cuidados paliativos en América Latina: Retos y perspectivas en el contexto ecuatoriano. *Revista Latinoamericana de Cuidados Paliativos*.
- Plan Decenal de Salud 2022-2031 / por Ministerio de Salud Pública y Viceministerio de Gobernanza y Vigilancia de la Salud. Quito: Ministerio de Salud Pública, 2022, [https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2022/07/Plan\\_decenal\\_Salud\\_2022\\_ejecutivo.18.OK\\_.pdf](https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2022/07/Plan_decenal_Salud_2022_ejecutivo.18.OK_.pdf).
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2018). *Directrices sobre los cuidados paliativos integrados y el tratamiento del dolor*.
- Paz, A., & Guerra, B. (2021). Análisis de las limitaciones legales en los cuidados paliativos en Ecuador: Impacto en la atención de los pacientes.
- Sánchez-Cárdenas, M. A., Morales, J. E. C., & Sánchez-Flores, J. C. (2022). Inclusión de componentes esenciales del modelo de desarrollo de cuidados paliativos de la Organización Mundial de la Salud en los planes nacionales de cuidados paliativos: un análisis documental en 31 países. *Política de Salud*.
- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Acuerdo Ministerial No. 00000101 (2011).
- Acuerdo Ministerial No. 00005223 (2015).
- Política Nacional de Cuidados Paliativos 2022-2026 (2022).
- Sentencia 679-18-JP/20.
- Resolución WHA67.19 (2014).