

## INFORME TÉCNICO DE INCIDENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN A LA MATERNIDAD Y PRIMERA INFANCIA

### 1. Antecedentes

Según el art. 1, núm. 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la CADH) es deber del Estado respetar y garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

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

De igual manera, en el numeral 1 de su artículo 3, define como uno de los deberes primordiales del Estado “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.”

Por su parte, el artículo 32 de la Constitución, define a la salud como un derecho:

*...que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan*

Los Art. 341 y 342 de la Constitución disponen:

*Art.- 341: El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia*

---

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

*de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad. La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social. El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias.*

*Art. 342.- El Estado asignará, de manera prioritaria y equitativa, los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del sistema.*

La Ley Orgánica de Salud<sup>2</sup>, en su artículo 3 menciona que:

*La salud es el completo estado de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Es un derecho humano inalienable, indivisible, irrenunciable e intransigible, cuya protección y garantía es responsabilidad primordial del Estado; y, el resultado de un proceso colectivo de interacción donde Estado, sociedad, familia e individuos convergen para la construcción de ambientes, entornos y estilos de vida saludables.*

Mediante Oficio s/n, s/f, la Asambleísta Pierina Correa, Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes, de la Asamblea Nacional, señala: “*La Comisión Especializada Permanente de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes se encuentra en el tratamiento del Proyecto Ley Orgánica de la Primera Infancia, y Proyecto de ley Orgánica de Maternidad y Primera Infancia, presentado por la asambleísta Marjorie Chávez Macías, y Pierina Correa Delgado, respectivamente por lo que tiene el honor de invitarlo a la mesa técnica de dichos proyectos de Ley, que se llevará a cabo el 26 de Enero de 2023, a las 10h00, en la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes (...)*”, y adjunta el proyecto de Ley para que se realicen aportes.

## **2. Objetivo**

Analizar y realizar aportes -con enfoque de derechos- al PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN A LA MATERNIDAD Y PRIMERA INFANCIA, presentado a la

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica de Salud, 2006.

Asamblea Nacional por la Asambleísta Pierina Correa, en noviembre del 2022, y remitir los respectivos aportes desde el Consejo de Protección de Derechos.

### **3. Análisis**

#### **3.1 Sobre la exposición de motivos:**

En términos generales, se evidencia un enfoque teórico conceptual pertinente sobre la importancia de la atención y protección integral en la primera infancia en el desarrollo presente y futuro de los niños y niñas; enfoque que podría enriquecerse con información más actualizada sobre los avances realizados por las neurociencias, mismas que han demostrado que *“la primera infancia es una etapa crucial en el desarrollo vital del ser humano. En ella se asientan todos los cimientos para los aprendizajes posteriores, dado que el crecimiento y desarrollo cerebral, resultantes de la sinergia entre un código genético y las experiencias de interacción con el ambiente, van a permitir un incomparable aprendizaje y el desarrollo de habilidades sociales, emocionales, cognitivas, sensorio-perceptivas y motoras, que serán la base de toda una vida”* (OEA, 2010), y que dan elementos relevantes para la intervención integral de la protección a la maternidad y primera infancia mediante de una Ley Orgánica.

Adicionalmente, a fin de aportar al enriquecimiento del Proyecto de Ley, se realizan los siguientes comentarios:

- No se observa en la exposición de motivos un diagnóstico actualizado sobre la situación de las niñas y niños de 0-5 años de edad en el Ecuador respecto a temas de desnutrición, violencias, abandono, mendicidad, falta de cuidado, etc., así como del impacto de la pobreza y extrema pobreza en su desarrollo inicial y futuro, aspectos que motivarían la expedición de una Ley Orgánica de Protección a la Maternidad y Primera Infancia desde la integralidad del desarrollo físico, psicológico, afectivo y social, como se plantea.

- En la misma línea, si bien el Proyecto de Ley menciona la protección a la maternidad, no se encuentra información cualitativa ni estadística de sustento sobre la problemática a la que se quiere dar respuesta desde el ámbito normativo.
- En igual forma, en la exposición de motivos se señala que: “(...) considerando lo anterior, la presente Ley tiene como objetivo analizar y reflexionar respecto al Sistema de Protección Integral que surgirá para la Primera Infancia...”, sin embargo, el Proyecto de Ley no propone nada respecto a dicho Sistema, mismo que debería estar en concordancia con lo que establece la Constitución de la República del Ecuador (Art.341-342) así como el Código de la Niñez y Adolescencia vigente.
- La exposición de motivos no plantea ni reconoce los factores estructurales que propician en la primera infancia problemáticas como la desnutrición, el abandono, el maltrato, la falta de afecto, de protección y cuidado. Tampoco evidencia que muchos de estos problemas en la primera infancia (y posiblemente a lo largo de la vida) se deben a embarazos prematuros, no deseados, a falta de servicios básicos, de salud, de protección especial, entre otros. Esta debilidad en el análisis influye a lo largo del Proyecto de Ley en la falta de identificación de mecanismos concretos para la prevención, protección y atención de los factores de riesgo que generan las problemáticas que se pretenden enfrentar a través del presente cuerpo normativo.
- A lo largo del Proyecto de Ley no se aprecia con claridad la transversalización de los enfoques de derechos, género, generacional, interculturalidad, y tampoco la temática movilidad humana, necesarios para la formulación de políticas públicas, provisión de servicios, asignación de recursos y otros mecanismos de materialización de los derechos humanos de la población a la que se dirige la norma, tomando en cuenta la diversidad de madres gestantes y niños y niñas comprendidos en la etapa de vida de la primera infancia.

### 3.2 Sobre los considerandos

Se excluyen algunas normas nacionales, internacionales y locales de protección de derechos que establecen los lineamientos para la formulación de las políticas públicas<sup>3</sup> para la garantía, ejercicio y goce los derechos, así como para la construcción y fortalecimiento del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, Sistemas Locales de Protección Integral; tales como:

- Constitución de la República del Ecuador (Arts. 340, 342, 343).
- Convención Americana de Derechos Humanos, en lo correspondiente a la obligación de los Estados en el respeto y garantía de derechos sin distinción alguna
- Ley Orgánica de Salud, en lo correspondiente al enfoque integral de salud.
- Ley Orgánica de Educación Intercultural, principalmente lo relacionado a la educación inicial.
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, principalmente lo correspondiente a la responsabilidad de los gobiernos locales de organizar, financiar y fortalecer los Sistemas Locales de Protección Integral.
- Códigos Municipales, Ordenanzas, particularmente en lo relacionado al Sistema de Protección Integral y Subsistema de Niñez y Adolescencia.

### 3.3 Sobre el articulado

Además de las observaciones planteadas en el Informe del Proceso de Observancia de Vulneración de Derechos del CPD, respecto a los artículos del Proyecto de Ley, me permito señalar lo siguiente:

- Art. 15 De los servicios. - Únicamente se menciona los servicios de salud, dejando de lado, por ejemplo, a los Centros de Desarrollo Infantil, Instituciones Educativas, particularmente en el nivel preescolar y básico (si se toma como primera infancia hasta los 8 años), Casas de Acogida, etcétera. Al tratarse de un Proyecto de Ley con enfoque de **Protección Integral** se

---

<sup>3</sup> Para mayor referencia se han incluido algunas de estas normas en la sección de antecedentes de este documento.

debe tomar en cuenta la interseccionalidad de la atención; es decir, la prevención, atención, ejercicio y reparación de derechos de la población a la que va dirigida la norma debe tener un enfoque sistémico, integral y holístico, lo que se traduce en el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia establecido en el Art. 342 de la CRE y materializado en el nivel cantonal mediante normas locales.

- Por lo dicho anteriormente, no existe una idea clara de articulación y funcionamiento del Sistema de Protección Integral, en el que se establezcan, con claridad, las responsabilidades de cada organismo, de acuerdo a sus competencias, los mecanismos necesarios de articulación y coordinación, la participación ciudadana, entre otros.

### **3.4 Sobre las disposiciones generales.**

La disposición general primera establece: *“La implementación de esta Ley se ajustará al presupuesto asignado al ente rector en materia de salud, inclusión social y educación, evitando que exista un incremento en el gasto público”*. En la actualidad es evidente el recorte existente en la asignación del presupuesto al sector social; es decir, a las entidades rectoras en los temas de salud, educación e inclusión social, sobre las cuales recae el financiamiento de los servicios y políticas para cumplir el objetivo previsto, lo cual constituye un limitante para el cumplimiento de esta Ley -en caso de que sea aprobada-, lo que la convertiría en un instrumento más de declaración de principios y obligaciones que tiene el Estado frente a la garantía de derechos, principalmente de las niñas y niños, tomando en cuenta -sobre todo- los principios de interés superior y prioridad absoluta. Por este motivo resulta contradictorio con los propios principios señalados en el presente Proyecto de Ley que se deje tan abierto y discrecional el financiamiento requerido para su implementación.

## **4. Conclusiones**

El presente Proyecto de Ley no cuenta con un diagnóstico actualizado y detallado sobre la gestación y primera infancia que guíe esta norma, ya que se excluyen algunos temas fundamentales que inciden en las problemáticas a ser atendidas mediante la regulación

normativa, mismos que han sido señalados a lo largo del presente documento. A ello se suma la falta de mecanismos de financiamiento para su implementación y la poca claridad respecto a la responsabilidad de las distintas instituciones nacionales y locales de poner en funcionamiento el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, señalado en la Constitución, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, el Código de la Niñez, el COOTAD y demás normativa local.

Es importante que esta propuesta normativa guarde concordancia con lo estipulado en la Constitución y demás normativa internacional y nacional, puesto que el Estado es garante de derechos y no puede reproducir una visión asistencialista ni discrecional para el cumplimiento de lo establecido, menos aún a la hora de asignar los recursos necesarios para abordar dos temáticas tan importantes como las que se tratan en el presente Proyecto de Ley.

## **5. Recomendaciones**

Dicho lo anterior, y a fin de aportar con una Ley que contribuya efectivamente a la prevención, protección y reparación de derechos de los niños y niñas en su primera infancia, así como de las madres gestantes, se recomienda:

- Profundizar en el análisis cualitativo y cuantitativo de esta problemática a nivel nacional -en el marco de los derechos humanos- con datos actualizados.
- Considerar, de manera rigurosa, las funciones, atribuciones y competencias de las instituciones que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, en el marco de la atención a Primera Infancia y Maternidad.
- Identificar la obligación que tienen las entidades rectoras de asignar recursos necesarios, oportunos y suficientes para la implementación de la Ley.
- Que la Comisión encargada de debatir este Proyecto de Ley convoque a los diferentes sectores de la sociedad civil, academia, organismos de protección de derechos, organizaciones sociales, expertos/as en desarrollo infantil, en salud, educadores/as, padres y madres de familia, etc., a fin de que recoja insumos que enriquezcan la presente iniciativa legislativa.

- Que se evidencie con claridad los enfoques de derechos, género, generacional, interculturalidad que deben transversalizar a todo instrumento de política pública, como es el presente Proyecto de Ley.

**Cuadro de responsabilidad:**

ACCIÓN	RESPONSABLE	FECHA	SIGLA UNIDAD	FIRMA
Elaborado por:	Verónica Moya C.	24/01/23	FPPE	
Revisado por:	Julio Valdiviezo	24/01/23	CT	