

28 de abril de 2025
UNA-IEM-OFIC-142-2025

M.Sc. Ileana Schmidt Fonseca
Coordinadora
Comisión de Análisis de Temas Institucionales
Consejo Universitario

Estimada señora:

En respuesta a su oficio UNA-CATI-SCU-OFIC-084-2025, en el que solicita emitir criterio sobre el expediente 24512: REFORMA A LA LEY N.º 7430, LEY DE FOMENTO O DE LA LACTANCIA MATERNA, DE 14 DE SEPTIEMBRE DE 1994 Y SUS REFORMAS, remitimos las observaciones realizadas por Mág. Paula Sequeira Rovira, Mág. Andrea Campos Ramírez y Mág. Larissa Arroyo Navarrete, académicas del Instituto de Estudios de la Mujer.

PRIMERO: Materia del proyecto de ley

Este criterio técnico versa sobre la protección y promoción del derecho a la lactancia materna como derecho humano fundamental, el fortalecimiento de garantías para las mujeres en periodo de lactancia y la niñez lactante, así como la regulación de las condiciones institucionales y sociales para el ejercicio pleno de este derecho.

El proyecto de reforma aborda temas de salud pública, derechos de las mujeres, derechos de la niñez, igualdad y no discriminación, corresponsabilidad institucional, y adecuación normativa a estándares internacionales de derechos humanos.

Asimismo, es importante destacar que la promoción y protección de la lactancia materna adquiere especial relevancia en contextos de desigualdad social, económica y territorial. Diversos estudios internacionales han señalado que la lactancia materna contribuye a la reducción de brechas de salud y nutrición, beneficiando de manera significativa a niñas, niños y familias en situación de vulnerabilidad. En este sentido, fortalecer el marco normativo de la lactancia materna constituye también una medida efectiva para avanzar en la equidad social y la justicia distributiva, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los compromisos internacionales de derechos humanos asumidos por el Estado costarricense, pero sería recomendable explicitarlo como tal.

SEGUNDO: Objetivo del proyecto de ley

El proyecto de ley de Reforma a la Ley N.º 7430, Ley de Fomento de la Lactancia Materna (Expediente N.º 24.512) tiene como objetivo principal fortalecer el marco normativo para la protección, promoción y apoyo de la lactancia materna en Costa Rica, en cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos y las obligaciones del Estado en materia de salud pública, igualdad y no discriminación.

En específico, el proyecto busca:

- Garantizar una nutrición segura y suficiente para las personas lactantes, a través de la educación familiar y la protección activa de la lactancia materna.
- Prohibir expresamente la discriminación hacia las mujeres en periodo de lactancia en todos los ámbitos, reconociendo la lactancia como un derecho humano y una acción afirmativa para la igualdad sustantiva y aunque no lo mencione también aplica para las personas lactantes o debería explicitarse así. Es recomendable uniformar el uso de los términos (“personas lactantes”, “mujeres en periodo de lactancia”, “personas lactantes y sus familias”).
- Regular la publicidad, distribución y comercialización de sucedáneos de la leche materna, alimentos complementarios y utensilios conexos, con el fin de evitar prácticas engañosas o contrarias al interés superior de la niñez.
- Incorporar el derecho a ser amamantado/a y promover el acompañamiento institucional a las mujeres y sus familias en la etapa de lactancia.
- Impulsar la creación, fortalecimiento y financiamiento de bancos de leche humana, así como la promoción de espacios adecuados y accesibles para la lactancia en centros educativos y de salud, tanto públicos como privados.
- Establecer medidas concretas de protección y apoyo a la lactancia materna en situaciones de emergencia o desastres naturales, incluyendo la provisión de información y apoyo a las madres lactantes y la protección contra la sustitución innecesaria de la lactancia materna por sucedáneos.
- Reforzar la obligación de capacitación del personal de salud y la sensibilización de todos los actores institucionales y comunitarios involucrados en el acompañamiento a mujeres lactantes.

En relación con la capacitación del personal de salud, es necesario considerar dos aspectos centrales:

1. Es urgente y necesario trabajar en la sensibilización del personal de salud en general, con respecto a las buenas prácticas para fomentar la lactancia materna. La Ley señala en el Artículo 27 varios puntos que deben ser tomados en cuenta sobre este aspecto, pero no establece acciones concretas para que las personas prestatarias de los servicios cumplan con estas recomendaciones. Es fundamental que la Ley plantee que estas prácticas requieren de un trabajo previo de capacitación y sensibilización sobre el tema.
2. Es necesario que los bancos de leche materna cuenten con personal especializado, razón por la cual la capacitación del personal que estará a cargo de estos servicios adquiere total importancia; no obstante, la Ley tampoco señala quién tendrá a cargo esta tarea formativa.

Además, es recomendable que el proyecto de ley contemple de manera expresa la protección reforzada de grupos en situación de vulnerabilidad, tales como adolescentes, mujeres privadas de libertad, personas migrantes, mujeres rurales, indígenas, familias diversas y personas con discapacidad, entre otros. Además, debe asegurarse que los procesos de capacitación y sensibilización del personal de salud incluyan no solo buenas prácticas clínicas, sino también una formación integral en perspectiva de género, derechos humanos y enfoque intercultural, de modo que la atención brindada responda adecuadamente a las diversas realidades, necesidades y contextos de las personas lactantes y sus familias.

TERCERO: Cambios principales propuesto en este proyecto de ley

El proyecto de ley de Reforma a la Ley N.º 7430, Ley de Fomento de la Lactancia Materna propone los siguientes cambios principales, orientados a fortalecer la protección de los derechos de las mujeres lactantes, de las personas lactantes y de la niñez, así como a actualizar la normativa conforme a los estándares internacionales de derechos humanos y salud pública:

1. Prohibición expresa de la discriminación a mujeres en periodo de lactancia:
El proyecto introduce una disposición explícita que prohíbe la discriminación hacia las mujeres en periodo de lactancia en cualquier espacio público o privado, reafirmando el derecho de las mujeres a amamantar sin restricciones ni sanciones sociales, laborales o institucionales.
2. Ampliación de la definición de “lactante”:
Se extiende la edad considerada para personas lactantes hasta los 36 meses cumplidos, reconociendo la importancia de la lactancia prolongada y el derecho a ser amamantado/a hasta esa edad, en sintonía con recomendaciones de organismos internacionales de salud.

3. Inclusión del derecho a ser amamantado/a:
El proyecto incorpora el reconocimiento legal del derecho preferente de las personas lactantes a ser amamantadas por sus madres, salvo indicación médica contraria, y garantiza el ejercicio de este derecho en todo lugar público o privado, como parte del interés superior de la niñez.
4. Regulación de la publicidad y comercialización de sucedáneos de la leche materna y utensilios conexos:
Se introducen nuevas normas para regular la publicidad, promoción y comercialización de sucedáneos de la leche materna, alimentos complementarios y utensilios conexos (como biberones, chupetes, etc.), con el fin de prevenir prácticas engañosas, proteger la salud infantil y evitar conflictos de interés en el personal de salud.
5. Fortalecimiento de la protección y apoyo institucional:
Se refuerzan las obligaciones de las instituciones públicas y privadas en cuanto a la promoción, protección y apoyo intersectorial a la lactancia materna, incluyendo el fomento de la educación familiar y la capacitación del personal de salud.
6. Creación, fortalecimiento y financiamiento de bancos de leche humana:
Se establece la obligación de crear y mantener bancos de leche humana, determinando el financiamiento a través de una asignación presupuestaria mínima del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y la posibilidad de contribuciones públicas y privadas, así como la administración técnica por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).
7. Salas de lactancia en centros educativos:
Se establece el derecho de las estudiantes en periodo de lactancia a contar con salas de lactancia en centros educativos públicos y privados, y se fijan obligaciones concretas para el Ministerio de Educación Pública y las instituciones de educación superior en materia de espacios, apoyo y protección.
8. Medidas en situaciones de desastres naturales o emergencias:
El proyecto prevé la obligación de brindar apoyo alimentario y protección especial a madres lactantes y sus hijos/as en contextos de desastres naturales, y de informar sobre los riesgos asociados a la alimentación artificial en tales situaciones.
9. Asignación de competencias institucionales y de recursos:
Se especifica el rol del Ministerio de Salud como ente fiscalizador, así como el destino de los recursos provenientes de sanciones y multas para el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Lactancia Materna y la implementación de la ley.

10. Actualización y ampliación de definiciones legales:
Se incorpora y actualiza el glosario de términos clave para mayor precisión jurídica, incluyendo nuevas definiciones relevantes para la protección integral de la lactancia y la salud materno-infantil.

En relación con la justificación de la ampliación de la edad de lactancia hasta los 36 meses y alineación con OMS/UNICEF, la ampliación de la edad considerada para las personas lactantes hasta los 36 meses responde a la evidencia científica y a las recomendaciones de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y UNICEF, que promueven la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida y su continuación, junto con la alimentación complementaria, hasta los dos años o más. Diversos estudios han demostrado que la lactancia materna prolongada proporciona beneficios sustanciales en términos de nutrición, inmunidad, desarrollo cognitivo y salud general tanto para la niñez como para las personas que amamantan. De este modo, la reforma se armoniza con los estándares internacionales y fortalece el derecho a una nutrición adecuada durante la primera infancia, etapa determinante para el desarrollo humano.

Sobre la prohibición de la discriminación y mecanismos de denuncia y protección, si bien la inclusión de una prohibición expresa contra la discriminación de mujeres en periodo de lactancia representa un avance normativo significativo, es imprescindible que la ley establezca mecanismos eficaces de denuncia, protección y reparación ante situaciones de discriminación.

La sola declaración normativa resulta insuficiente si no va acompañada de vías accesibles para la recepción de quejas, la protección de la confidencialidad de las personas afectadas y la garantía de una respuesta oportuna y efectiva por parte de las autoridades. Por tanto, se recomienda incorporar disposiciones que detallen los procedimientos de denuncia y sanción, así como medidas de sensibilización y capacitación institucional para prevenir la discriminación y promover entornos respetuosos y seguros para las personas lactantes.

Sobre la necesidad de garantizar recursos suficientes para que los cambios propuestos en el proyecto de ley sean efectivos, es fundamental asegurar la disponibilidad de recursos suficientes y sostenibles que permitan su implementación real en todo el país. La creación y el fortalecimiento de bancos de leche humana, así como la habilitación de salas de lactancia en centros educativos y de salud, requieren inversiones en infraestructura, equipos especializados, personal capacitado y campañas de información pública.

Por ello, se recomienda que la ley contemple mecanismos de financiamiento adecuados, revisiones periódicas de los recursos asignados y estrategias de cooperación interinstitucional y alianzas público-privadas, de modo que se evite que las disposiciones legales queden en el plano declarativo o dependan de recursos insuficientes.

Sobre la importancia de procedimientos claros para monitoreo, seguimiento y evaluación, la eficacia de la reforma dependerá en gran medida de la existencia de procedimientos claros y efectivos para el monitoreo, seguimiento y evaluación de su aplicación. Es fundamental que la ley contemple la creación de instancias interinstitucionales de coordinación, así como la definición de indicadores de resultados, mecanismos de recolección y publicación de datos y la rendición periódica de cuentas. Estos elementos asegurarían el cumplimiento de la normativa y, también, permitirán identificar brechas, desafíos y oportunidades de mejora continua, garantizando así el avance progresivo en la protección de los derechos de las mujeres, personas lactantes y niñez.

CUARTO: Sobre la coherencia entre título, objetivo y contenido

El proyecto de reforma a la Ley N.º 7430, Ley de Fomento de la Lactancia Materna presenta una coherencia entre su título, el objetivo declarado y el contenido normativo propuesto. Tanto el título como el objetivo central hacen explícita la intención de fortalecer la protección y el fomento de la lactancia materna en Costa Rica, así como de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres lactantes, las personas lactantes y la niñez.

El contenido articulado del proyecto desarrolla este propósito a través de medidas concretas, como la prohibición de la discriminación, la promoción de la educación y el acompañamiento institucional, la regulación de sucedáneos y utensilios conexos, la creación y financiamiento de bancos de leche humana, la incorporación del derecho a ser amamantado/a y la obligación de establecer salas de lactancia en centros educativos y de salud.

Si bien el proyecto evidencia una coherencia entre su título, el objetivo declarado y el contenido normativo, es importante subrayar que la materialización de estos propósitos depende de la inclusión de mecanismos efectivos de implementación, seguimiento y evaluación. Por ello, se recomienda reforzar la articulación entre las disposiciones normativas y los objetivos del proyecto, incorporando procedimientos claros y específicos que permitan traducir los principios declarados en acciones concretas y medibles, garantizando así que los derechos reconocidos se materialicen en la vida cotidiana de las personas lactantes, sus familias y la sociedad en general.

QUINTO: Definición conceptual

Conviene enfatizar que la lactancia materna constituye un derecho de doble dimensión: por un lado, es un derecho individual que protege tanto a la madre o persona gestante como a la niñez lactante, garantizando su salud, bienestar y autonomía; por otro lado, es un derecho de carácter colectivo, en tanto su ejercicio efectivo impacta positivamente en la salud pública y en la sociedad en su conjunto. Así, la promoción y protección de la lactancia materna no solo responde a las necesidades y derechos específicos de quienes amamantan y de la niñez, sino que también representa una política estratégica de salud pública, con efectos a largo plazo en la reducción de enfermedades, el fortalecimiento de los sistemas de protección social y el avance hacia la igualdad sustantiva. Esto no necesariamente se refleja así en el proyecto.

El proyecto de reforma a la Ley N.º 7430 incorpora un glosario ampliado de definiciones, lo cual constituye una buena práctica normativa para dar mayor claridad y seguridad jurídica en la aplicación de la ley. Entre los conceptos incluidos destacan: lactante, leche materna, sucedáneos de la leche materna, comercialización como sucedáneo, preparación para lactante, leches modificadas, fórmulas de seguimiento, alimento complementario, agente de salud, servicio de salud, utensilios conexos, derecho a ser amamantado/a, prestadores de servicios y banco de leche humana, entre otros.

Con esto se actualiza la definición de lactante ampliando la edad hasta los 36 meses, en consonancia con recomendaciones internacionales, se reconoce y define el derecho de la persona menor de edad a ser amamantada como un derecho preferente de la persona lactante y se amplía la noción de banco de leche humana y se reconoce la importancia de su administración técnica y científica. No obstante, preocupa que faltan definiciones relevantes: Se recomienda incluir definiciones específicas sobre leches de continuación (importantes para la etapa de 12 a 36 meses), que actualmente no están precisadas pero que tienen implicaciones directas en la salud materno-infantil y en la regulación del mercado de sucedáneos.

En la definición de utensilios conexos, sería oportuno incorporar explícitamente “chupones” y “chupetas” para evitar interpretaciones restrictivas.

Se recomienda dejar explícito el derecho de la mujer, o persona con capacidad de gestar, a amamantar a su hijo, hija o hije, en cualquier lugar y sin discriminación, conforme al principio de autonomía y a la Observación General N.º 15 del Comité de los Derechos del Niño (2003).

En la definición de banco de leche humana, se recomienda sustituir el término “producción láctea” por “leche humana” y asegurar un lenguaje técnico adecuado.

Se debe vigilar que todas las definiciones sean accesibles, no ambiguas y coherentes con los estándares de la OMS, UNICEF y CEDAW sobre salud materna y derechos reproductivos.

El proyecto en general utiliza un lenguaje comprensible, aunque en algunos artículos la redacción puede beneficiarse de simplificación y de mayor precisión técnica. Se recomienda uniformar el lenguaje para garantizar claridad y evitar ambigüedades que puedan afectar la interpretación y aplicación de la ley.

Por último, la consolidación de un glosario ampliado y técnicamente preciso de definiciones legales constituye una garantía de seguridad jurídica y uniformidad en la aplicación de la ley. Se recomienda que la normativa contemple la actualización periódica de este glosario, incorporando definiciones emergentes que respondan a los avances científicos, técnicos y sociales en materia de lactancia materna y salud materno-infantil bajo el principio de progresividad y irretroactividad de los derechos humanos. Además, se recomienda la inclusión de definiciones que reconozcan la diversidad de identidades, familias y contextos, así como la explicitación del derecho de la mujer o persona gestante a amamantar en cualquier espacio, refuerza el carácter inclusivo y garante de derechos de la reforma.

SEXTO: Sobre el uso del lenguaje inclusivo y no discriminatorio como acción para la igualdad

En cumplimiento al texto analizado, es importante que la normativa costarricense haga uso consistente de un lenguaje inclusivo y no discriminatorio como una acción afirmativa para promover y garantizar la igualdad y no discriminación como derecho y como principio jurídico.

En el análisis del texto propuesto se observa un avance en la utilización de un lenguaje que busca la inclusión y la no discriminación mediante la referencia a “personas lactantes”, “personas prestadoras de servicios”, entre otros términos. Sin embargo, persisten expresiones binarias como “hijos e hijas”, “niños y niñas”, o el uso reiterado del binomio madre/padre, lo que puede debe de ser modificado para alinear la normativa con los estándares internacionales en materia de igualdad y no discriminación.

Es fundamental que la normativa costarricense haga uso consistente de un lenguaje inclusivo y no discriminatorio como una acción afirmativa para promover y garantizar la igualdad sustantiva y el respeto a las diversidades, tanto como derecho como principio jurídico. La sustitución de expresiones binarias (“hijos e hijas”, “niños y niñas”, “madres y padres”) por términos inclusivos como “personas hijas”, “personas lactantes”, “personas responsables del cuidado”, entre otros, contribuye a un marco legal respetuoso de la pluralidad de identidades y estructuras familiares.

Este enfoque se fundamenta en los siguientes estándares internacionales y regionales:

- **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y los Principios de Yogyakarta:** La identidad de género es la vivencia interna e individual que cada persona siente profundamente y puede o no corresponder con el sexo asignado al nacer, pudiendo incluso no entrar dentro del binario hombre/mujer. (Principio 3 de Yogyakarta; CIDH, “Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América”, 2015).
- **MESECVI, Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará (2017):** Recomienda a los Estados garantizar el derecho a la identidad de género y adoptar medidas afirmativas en el lenguaje normativo.
- **Opinión Consultiva No. 24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:** La Corte reconoce la identidad de género como un elemento esencial de la identidad de la persona, cuyo respeto y reconocimiento es imprescindible para el pleno goce de los derechos humanos, derivado del principio de dignidad, la personalidad jurídica, el libre desarrollo de la personalidad y la privacidad.
- **CIDH:** El uso malintencionado de pronombres, sustantivos o adjetivos que no se alinean con la identidad de una persona constituye una forma de violencia verbal, simbólica y psicológica (“misgendering”), la cual busca humillar y denigrar a la persona.

Por lo anterior, se recomienda fortalecer y uniformar el lenguaje del proyecto, adoptando expresiones plenamente inclusivas, evitando el uso binario y priorizando fórmulas que contemplen la diversidad de identidades, estructuras familiares y experiencias de vida, en consonancia con la obligación estatal de garantizar la igualdad y la no discriminación conforme a la Constitución Política y los compromisos internacionales suscritos por el Estado costarricense.

El uso consistente de un lenguaje inclusivo y no discriminatorio constituye una acción afirmativa indispensable para el avance hacia la igualdad sustantiva y el reconocimiento de la diversidad en la sociedad costarricense. Más allá de la corrección formal, el lenguaje inclusivo habilita el acceso efectivo a derechos, visibiliza a sujetos históricamente excluidos y previene formas de violencia simbólica y estructural. Se recomienda, por tanto, que la reforma legislativa incluya directrices claras para la adopción de lenguaje inclusivo en todos los instrumentos normativos, administrativos y de comunicación vinculados a la materia, así como acciones de formación y sensibilización para las personas responsables de la aplicación y difusión de la ley.

SÉTIMO: Cumplimiento con el marco constitucional y convencional de derechos humanos

El proyecto de reforma a la Ley N.º 7430 debe evaluarse bajo la perspectiva de cumplimiento de las obligaciones constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos, en especial los relativos a la igualdad, la no discriminación, la protección de la salud y los derechos de las mujeres y la niñez. La Constitución Política de Costa Rica garantiza el derecho a la igualdad (artículo 33), la protección de la maternidad y la niñez (artículo 51), y el derecho a la salud (artículo 21 y 73), imponiendo al Estado el deber de adoptar medidas para el pleno ejercicio de estos derechos.

El proyecto está alineado con la obligación estatal de eliminar toda forma de discriminación contra las mujeres (artículo 2) y garantizar condiciones adecuadas para la maternidad y la salud de las mujeres, conforme lo dispone la Recomendación General N.º 24 (CEDAW, 1999, párr. 27-28), que exige el acceso a atención adecuada durante el embarazo, parto, puerperio y período de lactancia. Obliga al Estado a garantizar el derecho de la niñez a un nivel óptimo de salud y nutrición (artículos 24 y 27), reconociendo la lactancia materna como fundamental para el desarrollo infantil.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) protege el derecho a la salud (artículo 26), la personalidad jurídica (artículo 3), la protección de la familia y de la niñez (artículo 17 y 19), y prohíbe toda discriminación.

El proyecto contribuye al cumplimiento del ODS 2 (Hambre Cero) y ODS 3 (Salud y Bienestar), así como al ODS 5 (Igualdad de género) y ODS 10 (Reducción de las desigualdades), en línea con el llamado del Comité CEDAW a integrar la igualdad de género y los derechos humanos en la implementación de los ODS.

Aunque el contenido es coherente con los tratados internacionales ratificados por Costa Rica, el proyecto no hace referencia expresa a estos instrumentos ni a las recomendaciones específicas de los comités de derechos humanos (CEDAW, Comité de los Derechos del Niño, MESECVI, entre otros).

Se recomienda incorporar, ya sea en la exposición de motivos o en el articulado, una referencia explícita al bloque de constitucionalidad y convencionalidad en derechos humanos, y citar al menos los siguientes instrumentos y órganos:

- CEDAW y Comité CEDAW (Recomendación General N.º 24)
- CDN y Comité de los Derechos del Niño (Observación General N.º 15, 2013)
- Convención de Belém do Pará y MESECVI
- Agenda 2030 y ODS

De esta forma, la reforma no solo refuerza su legitimidad, sino que brinda una guía clara para la interpretación conforme a los estándares internacionales de protección de los derechos de las mujeres, personas lactantes y la niñez, además de cumplir con el deber jerárquico de las normas y los compromisos internacionales de derechos humanos.

La incorporación de estas referencias no solo es una buena práctica legislativa, sino una obligación derivada del principio de supremacía constitucional y convencional y un mecanismo de protección ante eventuales litigios estratégicos o acciones de inconstitucionalidad. Se recomienda que la referencia a estos instrumentos sea incluida tanto en la exposición de motivos como en el articulado, y no solo como justificación general.

Así las cosas, la incorporación expresa de los instrumentos internacionales y de las obligaciones constitucionales en el cuerpo de la ley y su exposición de motivos no solo robustece la legitimidad y jerarquía de la norma, sino que facilita su interpretación y aplicación conforme a los más altos estándares de derechos humanos. Esto resulta fundamental para garantizar el principio de progresividad y no regresividad, así como para blindar la reforma frente a eventuales desafíos jurídicos. Se recomienda, por tanto, que la reforma refuerce su fundamentación constitucional y convencional, incorporando referencias precisas a los tratados internacionales ratificados por Costa Rica, en particular la CEDAW, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención de Belém do Pará y la Agenda 2030, asegurando su cita tanto en la exposición de motivos como en el articulado correspondiente.

OCTAVO: Inclusión y uso de perspectiva interseccional

El análisis del proyecto de reforma a la Ley N.º 7430 evidencia avances en el reconocimiento de la diversidad de situaciones y sujetos involucrados en la protección y promoción de la lactancia materna. No obstante, el texto aún presenta oportunidades de mejora importantes en la integración de una perspectiva interseccional.

Por ejemplo, el proyecto amplía la protección de la lactancia materna más allá del ámbito estrictamente laboral, abarcando a estudiantes y personas lactantes hasta los 36 meses de edad y reconoce a distintas actorías y agentes de salud, así como a instituciones públicas y privadas, en la corresponsabilidad del fomento y apoyo a la lactancia. No obstante, no se abordan de forma explícita las múltiples formas de discriminación o barreras diferenciadas que enfrentan mujeres en condición de pobreza, mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes, migrantes, adolescentes, con discapacidad, mujeres privadas de libertad, ni otras identidades diversas. Tampoco se explicita la protección para familias diversas o personas gestantes no identificadas como mujeres.

El Comité CEDAW, en su Recomendación General N.º 28 y en las Observaciones Finales a Costa Rica (CEDAW/C/CRI/CO/7, párr. 40-41), así como el Comité de los Derechos del Niño (Observación General N.º 15, párrafos 8, 22 y 31), han instado a los Estados a diseñar políticas públicas y marcos normativos que contemplen la interseccionalidad de las desigualdades, considerando las necesidades específicas de grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

Se recomienda que el proyecto incorpore referencias explícitas a la protección reforzada de mujeres y personas lactantes que enfrentan condiciones de desventaja múltiple y que incluya medidas afirmativas o estrategias diferenciadas en el acceso a salas de lactancia, bancos de leche y apoyo institucional, especialmente en contextos rurales, de privación de libertad, migración, discapacidad, o minorías étnicas.

La adopción de una perspectiva interseccional en la reforma es esencial para garantizar la igualdad real y la protección efectiva de los derechos de todas las personas lactantes, mujeres y niñez, especialmente de aquellas en condiciones de mayor vulnerabilidad. Se recomienda que el articulado de la ley incluya de manera explícita referencias a la protección reforzada de mujeres y personas lactantes en contextos de pobreza, zonas rurales, comunidades indígenas y afrodescendientes, población migrante, adolescentes, personas con discapacidad, privadas de libertad y familias diversas entre otros.

Además, resulta fundamental establecer medidas afirmativas, acciones diferenciadas y mecanismos de acceso prioritario, así como canales de participación para estos grupos en la elaboración, implementación y monitoreo de la política pública en materia de lactancia materna.

NOVENO: Sobre el cumplimiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030

El proyecto de reforma a la Ley N.º 7430, Ley de Fomento de la Lactancia Materna, se vincula directamente con el cumplimiento de la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y contribuye especialmente a varios **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**:

- **ODS 2: Hambre cero**
 - Promueve la nutrición adecuada y segura de la niñez, asegurando el acceso y apoyo efectivo a la lactancia materna como pilar fundamental para la seguridad alimentaria infantil.
- **ODS 3: Salud y bienestar**
 - Refuerza el derecho a la salud para mujeres, personas lactantes y niñez, mediante la promoción de prácticas óptimas de lactancia, la protección contra prácticas comerciales nocivas, la creación de bancos de leche humana y la capacitación del personal de salud.
- **ODS 5: Igualdad de género**
 - Contribuye a la eliminación de la discriminación contra las mujeres en periodo de lactancia, fortaleciendo medidas de igualdad sustantiva en el acceso a derechos y recursos, y garantizando espacios adecuados en centros de trabajo, educativos y de salud.
- **ODS 10: Reducción de las desigualdades**
 - Busca reducir las brechas y barreras estructurales que afectan el acceso a la lactancia materna, beneficiando especialmente a grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Aunque el proyecto contribuye materialmente a los ODS antes mencionados, se recomienda incluir de forma explícita en la exposición de motivos, o en los considerandos, la referencia a la Agenda 2030 y a los compromisos internacionales asumidos en materia de desarrollo sostenible y derechos humanos. Esto facilitará la articulación interinstitucional y la evaluación de impactos a nivel nacional e internacional, fortaleciendo la rendición de cuentas y la alineación de la política pública con los estándares globales.

El Comité CEDAW ha subrayado, en sus recomendaciones a Costa Rica y en su interpretación del artículo 2 de la Convención, la importancia de que los Estados parte integren la igualdad de género y los derechos humanos en el proceso de implementación de los ODS y de la Agenda 2030 (CEDAW/C/CRI/CO/7, párr. 45).¹

La inclusión de referencias expresas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 en la exposición de motivos y articulado de la ley no solo fortalece el marco de obligaciones internacionales del Estado costarricense, sino que proporciona una herramienta estratégica para la articulación interinstitucional y la medición de resultados. Se recomienda que el proyecto de ley incorpore indicadores específicos de cumplimiento de los ODS en materia de nutrición, salud, igualdad de género y reducción de desigualdades, así como mecanismos periódicos de evaluación y rendición de cuentas que permitan evidenciar avances, identificar desafíos y ajustar las políticas públicas en función del cumplimiento efectivo de los compromisos internacionales asumidos.

DÉCIMO: Sobre la asignación de recursos para el cumplimiento de las obligaciones en este proyecto de ley

El proyecto de reforma a la Ley N.º 7430 incorpora avances en la identificación y asignación de recursos para la implementación de las obligaciones legales; sin embargo, presenta limitaciones que deben considerarse para garantizar su viabilidad y eficacia.

Se introduce un nuevo artículo (8 bis) que establece que el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) debe destinar al menos el 2% de su presupuesto anual para la construcción, mantenimiento, mejoras, compra de insumos y equipo para los bancos de leche humana en todo el país. No obstante, aun suponiendo que resulte viable que el INAMU destine dicho porcentaje para tal fin, parece insuficiente para cubrir integralmente la “construcción, mantenimiento, mejoras, compra de insumos y equipo para los bancos de leche materna en todo el país”. De acuerdo con informes de la propia Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), solo las mejoras del Banco de Leche del Hospital Carlos Luis Valverde Vega costaron 170 millones de colones en 2023. Además, la creación de estos bancos de leche implica la necesidad de personal especializado adicional al ya existente, particularmente para la logística de recolección y análisis del producto, aspecto que la reforma no contempla.

¹ “45. El comité pide que se haga efectiva la igualdad de género sustantiva, de conformidad con las disposiciones de la Convención, en todo el proceso de aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.”

El proyecto permite que otras dependencias del sector público y privado contribuyan con recursos económicos y establece que la administración técnica y financiera estará a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Asimismo, los recursos provenientes de multas se asignan a la Comisión Nacional de Lactancia Materna para el cumplimiento de la ley.

Es necesario revisar los análisis técnicos y las experiencias previas de la CCSS, a fin de determinar si el 2% del presupuesto anual del INAMU resulta suficiente para cubrir los costos reales asociados a la creación y mantenimiento de los bancos de leche humana a nivel nacional, especialmente considerando gastos en infraestructura, equipos especializados, personal calificado, logística de recolección y análisis de leche, así como la promoción de la donación.

Por otra parte, no se contempla de manera específica el financiamiento necesario para la capacitación y sensibilización del personal de salud, ni para campañas de información pública, acciones interinstitucionales o apoyo a madres donantes. Tampoco se desarrolla un mecanismo claro de coordinación interinstitucional para la gestión de recursos y responsabilidades entre el INAMU, la CCSS, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación Pública y otras entidades involucradas. Asimismo, no se consideran las necesidades diferenciadas de recursos para garantizar el acceso a salas de lactancia, bancos de leche y apoyo en contextos rurales, zonas indígenas, privadas de libertad o poblaciones migrantes, entre otros.

La viabilidad financiera de las nuevas obligaciones dependerá no solo del presupuesto asignado, sino también de la priorización política, la articulación institucional y la gestión eficiente de los recursos.

Se recomienda revisar y fortalecer el artículo relativo a la asignación de recursos, valorando la posibilidad de incluir un análisis de costo real actualizado, mecanismos de actualización presupuestaria periódica, disposiciones que obliguen a la elaboración de un plan de financiamiento interinstitucional, así como estrategias para la captación de recursos adicionales —incluyendo cooperación internacional y alianzas público-privadas, especialmente para la promoción de donaciones y la cobertura de zonas de difícil acceso—.

De no adecuarse los recursos a las obligaciones creadas, existe el riesgo de que las disposiciones de la ley resulten declarativas, sin posibilidad real de implementación efectiva, lo que vulneraría los principios de progresividad y no regresividad en derechos humanos, conforme al bloque de constitucionalidad y convencionalidad.

La efectividad y sostenibilidad de las obligaciones establecidas en la reforma dependen, en gran medida, de la existencia de un financiamiento adecuado y suficiente. Por ello, se recomienda que el proyecto contemple la elaboración de un estudio técnico actualizado de costos, así como mecanismos de revisión y actualización periódica del presupuesto asignado para la implementación de los bancos de leche humana, la capacitación del personal, campañas de información y el apoyo a la donación. Asimismo, es fundamental establecer estrategias para la captación de recursos adicionales, incluyendo cooperación internacional y alianzas con el sector privado, así como medidas diferenciadas para garantizar el acceso equitativo en zonas rurales, indígenas y en contextos de mayor vulnerabilidad. Solo así se podrá garantizar el carácter efectivo y progresivo de los derechos reconocidos en la ley.

UNDÉCIMO: Sobre el artículo relativo a desastres naturales o situaciones de emergencia

No queda claro cuál es el objetivo de incluir un artículo sobre desastres naturales, ya que la redacción actual resulta poco específica. Si bien el proyecto incorpora una disposición relativa a la protección y apoyo a madres lactantes y personas lactantes en contextos de desastres naturales o emergencias, el contenido de dicho artículo es insuficientemente detallado, lo que puede limitar su aplicabilidad e impacto.

Por ello, se recomienda revisar y precisar el contenido de este artículo, especificando de manera concreta las obligaciones institucionales en estos escenarios. Por ejemplo, deberían contemplarse la provisión de información, apoyo alimentario, protección frente a la sustitución innecesaria de la lactancia materna, y la elaboración de protocolos diferenciados para la atención en emergencias. Asimismo, es fundamental establecer mecanismos claros de coordinación interinstitucional, asignación de recursos y monitoreo específico en contextos de desastre, para asegurar una respuesta efectiva y oportuna que priorice la protección de los derechos de las madres lactantes y las personas lactantes.

DUODÉCIMO: Sobre la institución o instituciones responsables de implementar las obligaciones en este proyecto de ley

El proyecto de reforma a la Ley N.º 7430 asigna responsabilidades a varias instituciones clave, entre ellas:

- Ministerio de Salud: Designado como órgano rector de la ley, responsable de velar por su cumplimiento, aplicar sanciones y administrar los recursos provenientes de multas.

También debe emitir el reglamento de aplicación en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley. Sin embargo, no se detallan los mecanismos de inspección, seguimiento ni los indicadores de cumplimiento.

- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS): Responsable de la administración técnica y financiera de los bancos de leche humana y de participar, junto con el INAMU, en el diseño del marco normativo para la transferencia y uso del presupuesto asignado para estos fines. No obstante, el proyecto no define con claridad las obligaciones específicas de la CCSS respecto a capacitación de personal, campañas de promoción ni cobertura territorial.
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU): Encargado de asignar un porcentaje de su presupuesto para el financiamiento de bancos de leche. Sin embargo, no se le atribuyen funciones concretas de seguimiento, fiscalización o promoción de la ley, ni de garantía del principio de igualdad en su implementación.
- Ministerio de Educación Pública (MEP) y centros educativos: Deben garantizar el acceso a salas de lactancia en centros de educación secundaria y superior, pero no se define cómo se supervisará esta obligación ni quién será responsable de verificar su cumplimiento.

El proyecto presenta un déficit normativo en materia de monitoreo y evaluación, ya que no establece una instancia nacional de coordinación interinstitucional para la implementación de la ley (como una comisión técnica o grupo de trabajo intersectorial). No se prevén mecanismos de evaluación de impacto, sistemas de seguimiento de cumplimiento, ni indicadores claros de resultados o de derechos humanos (como tasas de lactancia, número de bancos activos, o número de donantes). Además, la participación de la sociedad civil, academia o contralorías sociales en la vigilancia ciudadana o auditoría social no está contemplada de manera explícita. Tampoco se detallan los procedimientos de fiscalización ni las consecuencias ante el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley.

Se recomienda incluir un capítulo o artículo específico sobre monitoreo, evaluación y gobernanza, que contemple la creación de una comisión interinstitucional con participación del Ministerio de Salud, CCSS, INAMU, MEP y otras entidades pertinentes. Asimismo, debe desarrollarse un plan nacional de implementación con indicadores medibles y reportes públicos periódicos, e incorporar el reconocimiento del rol de la sociedad civil en la vigilancia y seguimiento del cumplimiento.

Finalmente, el reglamento debería detallar los procedimientos de fiscalización y establecer consecuencias claras ante el incumplimiento.

Para garantizar la implementación efectiva y el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, resulta indispensable la creación de una instancia nacional de coordinación interinstitucional que articule a las entidades responsables y defina mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. Además, es fundamental incorporar indicadores de resultados y canales formales de participación para la sociedad civil y otros actores clave, asegurando así la transparencia y la mejora continua en la ejecución de la política pública en materia de lactancia materna

DECIMOTERCERO: Impacto para la Universidad Nacional

El proyecto de reforma a la Ley N.º 7430 implica obligaciones específicas para la Universidad Nacional (UNA) en su calidad de institución pública de educación superior. En particular, la ley exige a los centros de educación superior públicos y privados garantizar el acceso a salas de lactancia para estudiantes en periodo de lactancia, así como establecer acciones y protocolos que aseguren la protección efectiva de este derecho.

La UNA deberá valorar la adecuación o creación de salas de lactancia en sus diferentes sedes, asignar recursos para su mantenimiento y equipamiento, y definir mecanismos que permitan el acceso libre y seguro a las personas lactantes de la comunidad universitaria. Adicionalmente, se recomienda que la institución desarrolle campañas de sensibilización dirigidas tanto a estudiantes como al funcionariado, y que adapte su normativa interna para asegurar el cumplimiento efectivo de la ley.

Asimismo, la UNA podría fortalecer la formación de su personal de salud y bienestar estudiantil en materia de derechos de la lactancia materna, enfoque de género y atención a la diversidad, contribuyendo de manera ejemplar al cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales en derechos humanos. Finalmente, la Universidad Nacional tiene la oportunidad de posicionarse como un referente nacional en la promoción de espacios inclusivos y de bienestar, impulsando la conciliación de la vida académica, laboral y familiar.

DECIMOCUARTO: Participación de los grupos destinatarios en la elaboración e implementación de la norma

Un enfoque basado en derechos humanos y perspectiva de género requiere la participación activa y significativa de las personas y colectivos destinatarios de la norma, tanto en el proceso de **elaboración** como en la **implementación y seguimiento** de la ley.

Preocupa que el proceso de elaboración, no se consigna en el expediente legislativo ni en la exposición de motivos evidencia clara sobre procesos participativos amplios con mujeres lactantes, personas lactantes, profesionales de la salud, organizaciones de la sociedad civil, comunidades indígenas, mujeres rurales, ni con sectores tradicionalmente excluidos o en situación de vulnerabilidad (migrantes, adolescentes, personas con discapacidad, familias diversas, etc.). Tampoco se señala si hubo consulta o validación con redes de apoyo a la lactancia, asociaciones profesionales, ni con instituciones académicas especializadas.

Además, el texto del proyecto no contempla mecanismos formales para la **participación social, comunitaria o de la sociedad civil organizada** en la ejecución, vigilancia o monitoreo de la ley, ni canales de consulta permanente para la mejora continua de la política pública en materia de lactancia materna. La normativa se limita a disposiciones de coordinación interinstitucional, pero no prevé espacios de diálogo, consulta o evaluación participativa con los sujetos de derecho.

Por otro lado, el **Comité CEDAW** y el **Comité de los Derechos del Niño** han reiterado la obligación de los Estados parte de asegurar la participación real y efectiva de mujeres, niñez, comunidades y sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de políticas y leyes que les afecten directamente (CEDAW/C/GC/24, párr. 20-22; Observación General N° 15 del Comité de los Derechos del Niño).

La Agenda 2030 subraya el principio de “no dejar a nadie atrás” y la importancia de la participación de las comunidades en la gobernanza de las políticas públicas (ODS 16 y 17).

Así las cosas, se recomienda fortalecer el proyecto de ley incorporando disposiciones específicas que **garanticen la participación informada y significativa de los grupos destinatarios** en la elaboración de reglamentos, comisiones nacionales o planes de acción, así como en los procesos de monitoreo, evaluación y auditoría social.

Esta participación debe ser diversa, incluyente, y considerar mecanismos de consulta diferenciados para grupos históricamente excluidos, asegurando representatividad y voz en la toma de decisiones.

DECIMOQUINTO: Rendición de cuentas y transparencia

La rendición de cuentas y la transparencia son pilares fundamentales para garantizar la efectividad y legitimidad de cualquier política pública y, más aún, de una reforma legal que involucra el derecho a la salud, la igualdad y la protección integral de la niñez y las mujeres, el proyecto de reforma a la Ley N.º 7430 no establece disposiciones claras o específicas sobre mecanismos de rendición de cuentas ni transparencia en la gestión, asignación de recursos o resultados alcanzados por las instituciones responsables.

No se regulan procedimientos para la publicación de informes periódicos, la sistematización de datos sobre tasas de lactancia materna, funcionamiento de bancos de leche, acceso efectivo a salas de lactancia, ni la publicidad de auditorías presupuestarias.

El texto no prevé la obligación de presentar informes ante la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República o instancias internacionales de derechos humanos sobre la implementación y avances de la ley. Tampoco se establece la obligación de consulta y retroalimentación con la sociedad civil sobre los resultados de la política ni sobre los desafíos identificados.

El Comité CEDAW y el Comité de los Derechos del Niño han recomendado a los Estados parte la creación de sistemas de monitoreo público y la publicación regular de avances, resultados y retos en la implementación de políticas relacionadas con derechos de las mujeres, maternidad y niñez.

La Agenda 2030 (ODS 16 y 17) enfatiza la necesidad de construir instituciones eficaces, responsables y transparentes, así como fortalecer los mecanismos de auditoría social y control ciudadano.

Por esta razón, se recomienda incorporar al proyecto de ley la obligación de las instituciones responsables de publicar informes anuales sobre la ejecución y resultados de la ley, con indicadores claros y datos desagregados, someter a consulta pública y a auditoría ciudadana los informes y datos generados, transparentar la asignación y el uso de recursos financieros, especialmente los dirigidos a la creación y mantenimiento de bancos de leche y a la promoción de la lactancia materna y reportar de forma periódica a la Asamblea Legislativa y a instancias de control sobre el cumplimiento de las obligaciones legales,

garantizando el acceso libre a la información por parte de la sociedad civil y medios de comunicación.

Estos mecanismos fortalecerían la gobernanza democrática, la legitimidad social y la eficacia de la ley, en concordancia con los estándares internacionales y la normativa nacional sobre acceso a la información y control ciudadano.

Para garantizar la legitimidad, pertinencia y efectividad de la reforma es fundamental incorporar mecanismos formales y efectivos de participación de los grupos destinatarios, tanto en la elaboración de la norma como en su implementación y seguimiento. Se recomienda que la ley contemple la consulta y el involucramiento activo de mujeres lactantes, personas lactantes, profesionales de la salud, comunidades indígenas y rurales, personas con discapacidad, adolescentes, migrantes, familias diversas, organizaciones de la sociedad civil y otros sectores relevantes. Esta participación debe ser representativa, informada y significativa, a través de mesas de diálogo, comités consultivos, audiencias públicas u otros espacios adecuados.

Asimismo, es conveniente establecer canales permanentes de consulta y evaluación participativa, asegurando que la voz de las personas destinatarias sea considerada en la mejora continua de las políticas públicas en materia de lactancia materna.

DECIMOSEXTO: Observaciones de forma y redacción

Se recomienda corregir los errores identificados en los pies de página, específicamente en las referencias señaladas como número 6 y número 7, que actualmente remiten de manera incorrecta a la Ley General del Servicio de Salud Animal (Ley N.º 8495), en lugar de vincularse a la Convención sobre los Derechos del Niño.

Además, se sugiere realizar una revisión detallada de la redacción en todo el documento, asegurando la coherencia en el uso de los términos y la precisión en las citas legales y bibliográficas. La corrección oportuna de estos detalles contribuye a fortalecer la solidez técnica y la claridad del criterio legislativo.

DECIMOSÉPTIMO: Observaciones de fondo adicionales

En aspectos más de fondo, es importante señalar que, si una de las adiciones sustanciales y pertinentes de la reforma es la “prohibición de la discriminación a las mujeres en periodo de lactancia”, no queda claro cómo se pretende facilitar efectivamente esta acción.

Es decir, además de fomentar las salas de lactancia en los centros educativos, la reforma no contiene especificado de forma clara cómo se incentivará esta protección en otros espacios y más allá de esta medida puntual.

Por otro lado, como lo ha señalado el propio personal especializado de la CCSS, en un banco de leche materno ya institucionalizado el principal problema no es el espacio físico, sino la notable disminución de donadoras que deseen apoyar con su leche materna a otros infantes. Por tanto, el proyecto podría incorporar un artículo que establezca mecanismos o incentivos para aumentar la cantidad de mujeres donadoras.

Adicionalmente, resulta fundamental incorporar el tema de los espacios de lactancia para adolescentes en los colegios, ya que es una población que no se encuentra dentro del ámbito laboral y que enfrenta barreras particulares para ejercer su derecho a la lactancia.

Respecto a los bancos de leche, más allá de la creación de nuevos bancos para el procesamiento de leche, se recomienda la creación de centros centinela para recolectar la leche y llevarla a estos bancos. El verdadero desafío actual radica en encontrar donadoras. Cuantos más centros centinela y carros refrigerados para recoger la leche a domicilio existan, mayor será la cantidad de leche disponible para los bancos. De hecho, el presupuesto necesario sería menor que el de construir un banco completo, aunque la logística sería mayor. Un centro centinela requiere mucho menos presupuesto que un banco entero.

Además, la ley debería promover y apoyar el acompañamiento del binomio madre-hijo desde el parto y el nacimiento, garantizando que permanezcan juntos, que la persona menor de edad lactante sea amamantada desde la primera hora y que se les apoye durante todo el internamiento hospitalario. Es esencial que el personal esté debidamente capacitado y actualizado, y que existan servicios y lactarios abiertos 24/7. Actualmente, aunque algunas madres están disponibles para amamantar o extraer leche, en ocasiones no se les permite hacerlo. Mientras más se fomente el acompañamiento y el acceso continuo, menos será la necesidad de recurrir a la leche de banco.

Finalmente, debe recordarse que la leche de banco debe priorizarse para las personas menores de edad lactantes cuyas madres aún no tienen leche, no están disponibles o no pueden acudir a verles, asegurando así el uso eficiente y justo de este recurso.

DECIMOCTAVO: Propuesta de cambios en el texto

Considere en adición a lo establecido anteriormente las sugerencias en este texto en rojo:

Reforma a la Ley N°7430, Ley de fomento de la lactancia materna, del 14 de setiembre de 1994 y sus Reformas

ARTÍCULO 1- Se reforma los artículos 1, 2, 27, 28 de la Ley 7430, Fomento de la Lactancia Materna, de 14 de septiembre de 1994 y sus reformas, para que lean de la siguiente manera:

Artículo 1- Objetivo

El objetivo de la presente Ley es garantizar la nutrición segura y suficiente para los lactantes, mediante la educación de la familia, la protección de la lactancia materna, y prohibir la discriminación a las mujeres en periodo de lactancia. De igual forma regular la publicidad y la distribución de los sucedáneos de la leche materna, de los alimentos complementarios, cuando se comercialicen como tales, y de los utensilios conexos.

Las instituciones públicas darán especial relevancia al fomento, protección y apoyo intersectorial para que las madres logren amamantar a sus hijos e hijas.

Artículo 2- Definiciones

Para los efectos de esta Ley, se adoptan las siguientes definiciones:

- a) Lactante: niño o niña hasta la edad de 36 meses cumplidos.*
- b) Leche materna: la leche materna humana es el alimento natural líquido producido por la glándula mamaria de la mujer para alimentar a su hijo o hija o para ser donado a un banco de leche humana.*
- c) Sucédáneos de la leche materna: todo alimento comercializado o presentado como sustituto parcial o total de la leche materna, sea o no adecuado para ese fin.*
- d) Comercialización como sucedáneo de la leche materna: se considerará que un producto se comercializa como sucedáneo de la leche materna, en los siguientes casos:*

I. Cuando en su publicidad, promoción o etiqueta se señale que sustituye o puede sustituir la leche materna.

- II. Cuando contenga imágenes, pinturas o dibujos de lactantes que sean amamantados o alimentados con biberón.
- III. Cuando en la promoción, publicidad o servicios de información, se indique o se interprete que el producto es **para menores** de seis meses. **(la publicidad de los sucedáneos debe ser controlada en los productos para lactantes desde los cero hasta 36 meses)**
- IV. Cuando contenga instrucciones, escritas o gráficas, para suministrar el producto mediante beberito, cuchara o copa.
- e) *Preparación para lactante: todo sucedáneo de la leche materna preparado industrialmente, de conformidad con las normas aplicables del Código Alimentario, y adaptado a las características fisiológicas de los lactantes a partir de los seis meses, para satisfacer sus necesidades nutricionales. También se designan como tales los alimentos preparados en el hogar. (todo sucedáneo debe establecerse desde los 0 a 36 meses y no a partir de los seis meses)*
- f) *Leches modificadas: todo producto fabricado industrialmente de conformidad con las exigencias del Código Alimentario, adaptado a las características fisiológicas de los lactantes, para satisfacer sus necesidades especiales de nutrición.*
- g) *Fórmulas de seguimiento: leche o alimentos similares con alto contenido de proteínas, de origen animal o vegetal, fabricados industrialmente, según las exigencias de las normas aplicables y destinados a niños mayores de seis meses.*
- a) **(Falta la definición de leches de continuación, estas son las que se recomiendan a partir del año y hasta los 36 meses) incorporar esto a la ley es sumamente importante.**
- h) *Alimento complementario: todo producto, manufacturado o preparado, complementario de la leche materna o de las preparaciones para lactantes, cuando resulten insuficientes para satisfacer las necesidades nutricionales del lactante. Ese tipo de alimento suele llamarse también "alimento de destete" o "suplemento de la leche materna".*
- i) *Agente de salud: toda persona, profesional o no, que trabaje, en forma remunerada o voluntaria en servicios vinculados con el sistema nacional de salud.*
- j) *Servicio de salud: institución u organización gubernamental, semiestatal o privada, dedicada a brindar, directa o indirectamente, servicios de salud. Se incluyen, además, los centros de puericultura, las guarderías y otros servicios afines.*
- k) *Utensilios conexos: se entenderá por utensilios conexos las cucharas, copa y beberitos, pezoneras y similares. (agregaría chupones, chupetas)*

- l) Derecho a ser amamantado: es el derecho preferente del lactante a ser amamantado directamente por su madre, salvo que por indicación médica se resuelva lo contrario, **en cualquier lugar público o privado sin ningún tipo de restricción. (esto se debe poner por aparte, una cosa es lo que el médico indique y otra el derecho de la mujer de amamantar a su hijo o hija donde quiera y cuando quiera y hasta la edad que la persona menor de edad lactante quiera sin ser discriminada).***
- m) Prestadores de servicios: toda persona profesional, técnica o de apoyo, incluidos los agentes de voluntarios no remunerados relacionados con la salud en el área pública o privada, así como la familia.*
- n) Banco de leche humana: servicio público especializado y administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social, responsable de promoción, protección y apoyo a la lactancia materna, por medio de la ejecución de actividades de recolección de la **producción láctea (cambiaría ese término por leche humana)** de las donantes, de su procesamiento, control de calidad, almacenamiento y distribución.*

Artículo 27- Prestadores de servicios

Los prestadores de servicios de salud sean públicos o privados, promoverán dentro de sus prácticas todos los elementos requeridos para:

- a) La implementación de la Iniciativa Hospitales Amigos del Niño y la Niña de la Organización Mundial de la Salud.*
- b) El contacto piel con piel ininterrumpido inmediatamente después del nacimiento **(sea parto vaginal o cesárea)**, cuando la salud del niño o la niña y la madre así lo permitan, durante la primera hora de vida.*
- c) Durante la primera hora de nacido en aquellos niños y niñas que no requieran intervenciones de reanimación neonatal y la madre esté en condición clínica adecuada para el mismo.*
- d) Alojamiento conjunto conceptualizado como la permanencia del recién nacido y su madre durante su estancia hospitalaria de manera continua, siempre que las condiciones clínicas lo permitan.*
- e) Admisión conjunta conceptualizado como la madre que requiera hospitalización y se permita la permanencia en conjunto para no interrumpir el proceso de amamantamiento.*
- f) **Fomentar, apoyar y enseñar a todas las mujeres y personas gestantes, El método madre canguro en las personas menores de edad lactantes durante el internamiento después del parto o durante el internamiento en casos de prematuridad o enfermedad y se encuentran internados que cumplan con las condiciones establecidas por las guías técnicas dictaminadas por las unidades prestadoras de servicios de salud competentes.***

- g) La permanencia de la madre del niño o la niña (de la mujer o persona gestante de la persona menor de edad lactante) hospitalizado en condiciones adecuadas en los Servicios de Neonatología para continuar el amamantamiento, vinculación según sea la condición del neonato. (Aquí habría que ahondar más, poner puertas abiertas 24/7 en los servicios de neonatología, para que la persona gestante pueda continuar con el amamantamiento y vinculación de la otra persona progenitora, si lo hay).*
- h) Apoyar, proteger y fomentar la lactancia materna. Asimismo, informar al Ministerio de Salud cualquier irregularidad que implique una violación de las disposiciones de la presente Ley.*
- i) Rechazar obsequios o beneficios, de los fabricantes o los distribuidores de sucedáneos de la leche materna u otros productos comercializados como tales y de los utensilios conexos.*
- j) Inhibirse de promocionar los sucedáneos de la leche materna y los utensilios conexos. Esto habría que redactarlo mejor, evitando dar muestras de sucedáneos a las familias*

Artículo 28- Obligaciones y sanciones

El Ministerio de Salud velará por el cumplimiento de esta Ley. De incumplirse, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley General de la Administración Pública y la Ley General de Salud.

La infracción a esta Ley será sancionada con multa de uno a tres salarios base. Los recursos que se obtengan por este rubro serán recaudados por el Ministerio de Salud y deberán destinarse a las labores de la Comisión Nacional de Lactancia Materna, para el cumplimiento efectivo de esta ley.

El procedimiento para la aplicación de las multas se establecerá vía Reglamento.

ARTICULO 2- Adiciónese los artículos 8 bis, 26 bis, 34, 35 y 36 a la Ley 7430,

Fomento de la Lactancia Materna, de 14 de septiembre de 1994 para que se ajuste la numeración y se lean de la siguiente manera:

Artículo 8 bis- Financiamiento

Para la implementación y aplicación de la presente ley, el Instituto Nacional de la Mujer destinará al menos 2% de su presupuesto anual para los fines de construcción, mantenimiento, mejoras, compra de insumos y equipo para los bancos de leche materna en todo el país.

Las dependencias del sector público y del sector privado, dentro del marco legal respectivo, podrán contribuir con recursos económicos, y sin perjuicio del cumplimiento de sus propios objetivos, con la creación de bancos de leche materna, de carácter público y administrados financieramente y técnicamente por la Caja Costarricense del Seguro Social en aras de asegurar y mantener el carácter altruista de los procesos de donación. Dichos recursos serán administrados por la Caja Costarricense del Seguro Social.

Artículo 26 bis- Condiciones en centros de educación

El Ministerio de Educación Pública y los centros de educación superior públicos y privados deberán de garantizar la protección del derecho de amamantar a las estudiantes que se encuentren en periodo de lactancia. Para ello, los centros educativos deben contar o facilitar el acceso a las salas de lactancia a la población estudiantil en periodo de lactancia, si prefiere hacerlo en este sitio, independientemente de la cantidad de estudiantes en esta condición. Los centros educativos deben establecer las acciones que permitan asegurar la lactancia materna en los primeros 24 meses o los que por criterio médico indique sea necesario este proceso de lactancia.

Artículo 34- De los bancos de leche materna (se debe valorar cambiar a leche humana)

El Estado promoverá, cuando su necesidad se demuestre mediante estudio técnico, la creación de bancos de leche materna, como centros que permitan brindar un producto de alta calidad, inocuo, que beneficie niños y niñas que cumplan con los criterios establecidos por las autoridades competentes como receptores.

Asimismo, cualquier mujer en período de lactancia que cumpla con los criterios establecidos por las autoridades competentes en este campo, puede donar el excedente de su leche materna a un banco de leche humana. El proceso de donación de leche materna será controlado por profesionales competentes en los bancos de leche materna de la Caja Costarricense de Seguro Social, mediante los mecanismos que a tal efecto se establezcan a través del reglamento y normativas institucionales.

Artículo 35- Las personas lactantes que se encuentren bajo protección especial del Patronato Nacional de la Infancia en cualquiera de sus alternativas de protección podrán acceder al beneficio de recibir alimentación procedente de los bancos de leche materna, en el tanto exista un aval médico y de la oficina local respectiva. (Se debería establecer hasta que edad o en qué condiciones, puesto que una persona menor de edad lactante a término y sano, requiere grandes

cantidades de leche humana y en estas circunstancias, utilizaría muchísima leche. Con lo que una persona menor de edad lactante sana y a término se alimenta, equivale a lo que una decena o más de persona menor de edad lactante prematuros hospitalizados, además hasta el momento, los bancos de leche humana solo distribuyen leche a los centros de salud para personas menores de edad lactante hospitalizadas. Mientras no haya suficiente leche humana para suplir las necesidades de las personas menores de edad lactante hospitalizados prematuros, es arriesgado hablar de ofrecer leche humana a las personas menor de edad lactante del PANI, que claro que la necesitan y la merecen, pero se debe redactar esto muy bien, para saber en cuáles casos se dará prioridad y como se administrará esta leche.)

Falta hablar de los lactarios para que las mujeres con hijos e hijas hospitalizados, puedan acceder a los mismos y cuenten con suficiente espacio y equipo para dejar la leche a sus propias personas menor de edad lactante (eso ayuda a que se requiera menos leche de banco). Por otro lado, muchos lactarios operan sólo entre semana y en un horario limitado, por lo tanto, las madres con hijos e hijas hospitalizados no siempre cuentan con la posibilidad de sacarse la leche siempre que es necesario. Esto es parte de la apertura de las salas de neonatología 24/7 para que la madre o el padre pueda estar con la persona menor de edad lactante si así lo desea y también pueda extraerse leche y dejarla para la noche. Sería muy importante, además, que las mujeres puedan ser capacitadas para traer su leche de casa a las personas menores de edad lactantes hospitalizados. Darles los implementos necesarios para traerla en las mejores condiciones.

Artículo 36- Desastres naturales

En situaciones de desastres naturales o de emergencia nacional, los trabajadores del sector público o privado deberán brindar apoyo alimentario a las madres que amamantan, promoverán la lactancia materna y proveerán información a la población en general, principalmente a las personas damnificadas, sobre los riesgos de usar beberitos y agua contaminada para preparar los alimentos. (esto tiene un trasfondo muy importante, puesto que en desastres naturales, las industriaS de sucedáneos regalan leches y demás, por lo tanto, se genera una necesidad y se arriesga la lactancia y la salud de los niños y niñas. Es el personal de salud en estos desastres quien debe proveer las fórmulas y el agua en caso de personas menores de edad lactante que no están siendo amamantados y apoyar con espacios, información y atención a las madres que si lo están haciendo).

ARTICULO 3- Para que se adicionen dos transitorios a la Ley 7430, Fomento de la Lactancia Materna, de 14 de setiembre de 1994 para que se ajuste la numeración correspondiente y en adelante se lea de la siguiente manera:

Transitorio I- El Ministerio de Salud promulgará dentro de los seis meses siguientes a la publicación de esta ley el reglamento correspondiente, que incluirá la fiscalización y sanción de las infracciones a la misma, incluyendo un capítulo para prestadores públicos y otro para prestadores privados.

Transitorio II- El Instituto Nacional de la Mujer y la Caja Costarricense del Seguro Social elaborarán el documento legal respectivo para garantizar el traslado de presupuesto indicado en el Artículo 8 bis con el fin de coordinarlo referente a construcción, mantenimiento, mejoras, compra de insumos y equipo requeridos por los bancos de leche materna de la Caja Costarricense de Seguro Social, en un plazo de 6 meses a partir de la publicación de la presente ley.

Rige a partir de su publicación

Conclusiones del análisis de este proyecto de ley

El proyecto de ley tiene objetivos que se enmarcan en los compromisos internacionales asumidos por el Estado costarricense, especialmente los derivados de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS 2 y 3) y las Recomendaciones Generales del Comité CEDAW, que instan a garantizar condiciones óptimas para la maternidad, la infancia y la salud integral, y a erradicar toda forma de discriminación contra las mujeres en el acceso y ejercicio de derechos relacionados con la maternidad y la lactancia.

Desde la perspectiva de género y derechos humanos, la lactancia materna ha sido reconocida como una práctica central para el desarrollo integral de la niñez y para la autonomía y protección de la salud de las mujeres. Así lo señalan tanto la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en sus Recomendaciones Generales N.º 24 (Mujeres y Salud), N.º 28 (Obligaciones de los Estados Parte) y en las observaciones finales dirigidas a Costa Rica, como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2 y ODS 3, salud y bienestar, y hambre cero).

De manera específica, el Comité CEDAW² ha insistido en la importancia de asegurar a las mujeres embarazadas y lactantes el acceso a condiciones

² “Párr. 2 El cumplimiento, por los Estados Parte, del artículo 12 de la Convención es de importancia capital para la salud y el bienestar de la mujer. De conformidad con el

texto del artículo 12, los Estados eliminarán la discriminación contra la mujer en lo que respecta a su acceso a los servicios de atención médica durante todo su ciclo vital, en particular en relación con la planificación de la familia, el embarazo, el parto y el período posterior al parto. El examen de los informes presentados por los Estados Parte en cumplimiento del artículo 18 de la Convención revela que la salud de la mujer es una cuestión de reconocida importancia cuando se desea promover el bienestar de la mujer. En la presente Recomendación general, destinada tanto a los Estados Partes como a todos los que tienen un especial interés en las cuestiones relativas a la salud de la mujer, se ha procurado detallar la interpretación dada por el Comité al artículo 12 y se contemplan medidas encaminadas a eliminar la discriminación a fin de que la mujer pueda ejercer su derecho al más alto nivel posible de salud”

“Párr. 27 En sus informes, los Estados Parte deben indicar en qué medida prestan los servicios gratuitos necesarios para garantizar que los embarazos, los partos y los puerperios tengan lugar en condiciones de seguridad. Muchas mujeres corren peligro de muerte o pueden quedar discapacitadas por circunstancias relacionadas con el embarazo cuando carecen de recursos económicos para disfrutar de servicios que resultan necesarios o acceder a ellos, como los servicios previos y posteriores al parto y los servicios de maternidad. El Comité observa que es obligación de los Estados Parte garantizar el derecho de la mujer a servicios de maternidad gratuitos y sin riesgos y a servicios obstétricos de emergencia, y que deben asignar a esos servicios el máximo de recursos disponibles.”

“ Párr. 28. Se insta a los Estados Parte a que, cuando informen sobre las medidas adoptadas en cumplimiento del artículo 12, reconozcan su vinculación con otros artículos de la Convención relativos a la salud de la mujer. Entre esos otros artículos figuran el apartado b) del artículo 5, que exige que los Estados Partes garanticen que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social; el artículo 10, en el que se exige que los Estados Partes aseguren las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación, los cuales permitirán que la mujer tenga un acceso más fácil a la atención médica, reduzcan la tasa de abandono femenino de los estudios, que frecuentemente obedece a embarazos prematuros; el apartado h) del párrafo 10, que exige que los Estados Partes faciliten a mujeres y niñas acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia; el artículo 11, que se ocupa en parte de la protección de la salud y la seguridad de la mujer en las condiciones de trabajo, lo que incluye la salvaguardia de la función de reproducción, la protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajo que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella y la implantación de la licencia de maternidad; el

óptimas de salud, protección contra la discriminación, y apoyo institucional efectivo.

Sin embargo, algunas observaciones técnicas sugieren que existen vacíos y aspectos de forma y fondo que podrían afectar la materialización del objetivo declarado. Por ejemplo, no se detalla suficientemente cómo se garantizará la prohibición de la discriminación a mujeres en periodo de lactancia en todos los ámbitos sociales y laborales, más allá de las disposiciones sobre salas de lactancia en centros educativos.

Además, el proyecto introduce elementos novedosos y relevantes, pero no fundamenta ni contextualiza suficientemente en la exposición de motivos ni en el articulado las obligaciones internacionales del Estado costarricense, como las establecidas por la CEDAW, el Comité de Derechos del Niño y la Agenda 2030.

Adicionalmente y en forma de resumen, se recomienda:

1. Fortalecer la fundamentación internacional y constitucional, incorporando referencias explícitas a la CEDAW, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Agenda 2030 y otros instrumentos de derechos humanos en la exposición de motivos y el articulado del proyecto.

apartado b) del párrafo 2 del artículo 14, que exige que los Estados Partes aseguren a la mujer de las zonas rurales el acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia; y el apartado h) del párrafo 2 del artículo 14, que obliga a los Estados Partes a adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones, sectores todos ellos primordiales para prevenir las enfermedades y fomentar una buena atención médica; y el apartado e) del párrafo 1 del artículo 16, que exige que los Estados Partes aseguren que la mujer tenga los mismos derechos que el hombre a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer esos derechos. Además, en el párrafo 2 del artículo 16 se prohíben los esponsales y el matrimonio de niños, lo que tiene importancia para impedir el daño físico y emocional que causan a la mujer los partos a edad temprana.”

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). (1999).

Recomendación General N.º 24: La mujer y la salud (CEDAW/GC/24). Naciones Unidas. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1280.pdf>

2. Revisar y ajustar la asignación de recursos, para asegurar que los fondos sean suficientes, sostenibles y sujetos a actualización periódica, y que exista un mecanismo de financiamiento interinstitucional robusto.
3. Perfeccionar el diseño institucional y la gobernanza, estableciendo una comisión interinstitucional con participación de sociedad civil, mecanismos claros de monitoreo, evaluación, indicadores de resultado y rendición de cuentas pública.
4. Garantizar la participación informada y significativa de los grupos destinatarios en la elaboración de los reglamentos, ejecución y evaluación de la ley, priorizando la inclusión de sectores tradicionalmente excluidos o vulnerados.
5. Adoptar de manera consistente el lenguaje inclusivo y no discriminatorio, evitando expresiones binarias y garantizando la protección de la diversidad de identidades y estructuras familiares, conforme a los estándares internacionales y regionales.
6. Asegurar una verdadera perspectiva interseccional, desarrollando acciones afirmativas y medidas diferenciadas que respondan a las múltiples desigualdades que enfrentan mujeres y personas lactantes en situación de vulnerabilidad.
7. Establecer mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, con informes públicos periódicos, auditoría social y publicación de resultados e impactos.
8. Incorporar la obligación de evaluación de impacto con perspectiva de género y derechos humanos, así como acciones para prevenir y mitigar riesgos de exclusión, ineficacia o regresividad.

En resumen, se considera que, si bien la iniciativa tiene como uno de sus propósitos el fortalecer el derecho a la no discriminación de las mujeres que están amamantando, no se detalla cómo se logrará este objetivo. Aunque busca promover la creación de más bancos de leche en el país, preocupa no solo que se pretenda destinar fondos del Instituto Nacional de las Mujeres, sino también que estos fondos resultarían insuficientes para cubrir las necesidades que conlleva esta tarea. Dado que se trata de una reforma de ley para el fomento de la lactancia materna, se recomienda incorporar algún artículo que incentive acciones para que más mujeres donen su leche materna, pues este es uno de los principales retos que enfrentan los bancos de leche cuando ya están institucionalizados.

La valoración general es que el proyecto representa un avance normativo significativo hacia la protección y promoción de la lactancia materna y los derechos de las mujeres y personas lactantes en Costa Rica.

Si bien existen vacíos y desafíos en materia de recursos, gobernanza, enfoque interseccional y mecanismos de participación y control, la iniciativa es valiosa y merece ser apoyada, siempre y cuando se atiendan las recomendaciones planteadas para garantizar su eficacia, sostenibilidad y coherencia con los compromisos en derechos humanos y los estándares internacionales asumidos por nuestro país.

En conclusión, el criterio técnico recomienda la aprobación del proyecto de ley, con la incorporación de las mejoras y ajustes sugeridos en este análisis, con el fin de asegurar que la reforma logre una protección integral, inclusiva y efectiva de los derechos humanos de mujeres, personas lactantes y niñez en Costa Rica.

Quedamos a las órdenes para cualquier consulta adicional.

Atentamente,

Dra. Fannella Giusti Minotre
Directora
Instituto de Estudios de la Mujer