

9 de junio de 2025
UNA-IEM-OFIC-237-2025

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-138-2025, en el que solicita emitir criterio sobre el expediente 24481: LEY PARA PROTEGER, PROMOVER Y APOYAR LA LACTANCIA MATERNA, remitimos las observaciones elaboradas la Mág. Ericka García Zamora, académica del Instituto de Estudios de la Mujer.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La lactancia materna constituye un derecho humano fundamental que se inscribe dentro del marco más amplio de los derechos sexuales y reproductivos, así como de los derechos a la salud, a la alimentación adecuada, a la vida digna y a la no discriminación.

Promover y proteger la lactancia no es solo un acto de salud pública, sino un deber del Estado en la construcción de condiciones estructurales que posibiliten el ejercicio efectivo de los derechos de las personas lactantes (quienes la brindan y quienes reciben la lactancia). Esta protección debe ser amplia, inclusiva e interseccional, contemplando a mujeres, adolescentes, personas con discapacidad, con identidades de género diversas, migrantes, privadas de libertad y en condición de pobreza.

El derecho a la lactancia implica acceso a espacios, tiempo, recursos e información suficientes, así como la eliminación de barreras estructurales, culturales e institucionales que obstaculizan su ejercicio.

Desde el marco internacional, este proyecto de ley se relaciona con:

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado mediante la Ley No. 4229, en su artículo 12 inciso a), que obliga a los Estados a adoptar medidas para la reducción de la mortalidad infantil y mejora de la salud infantil, lo cual incluye la promoción y protección de la lactancia materna.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), y su Protocolo de San Salvador, que reconocen el derecho a la protección de la maternidad y de los derechos sociales vinculados a la salud de todas las personas y los de la niñez.
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por Costa Rica mediante la Ley No. 6968, la cual establece la obligación de los Estados Parte de garantizar condiciones de igualdad para las mujeres en el acceso a servicios de salud (art. 12), incluyendo aquellos vinculados con la maternidad, el embarazo y la lactancia.
- La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada mediante la Ley No. 7184, que reconoce el derecho de niños y niñas al más alto nivel de salud posible y a servicios de atención médica adecuados (art. 24), instando a los Estados a brindar información y apoyo para ello.
- La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por Costa Rica mediante la Ley No. 8661, que establece el principio de igualdad y no discriminación, lo cual implica garantizar accesos diferenciados y adaptaciones razonables para personas lactantes con discapacidad.
- La Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño (OMS y UNICEF, 2003), que insta a los Estados a desarrollar políticas de apoyo integral a la lactancia, incluyendo acciones en el lugar de trabajo, en centros educativos, en servicios de salud y en espacios comunitarios.
- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el ODS 3 (Salud y Bienestar) y el ODS 5 (Igualdad de Género), los cuales establecen metas claras relacionadas con la salud materna e infantil y la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres y niñas.

Desde el marco nacional, el proyecto de ley que se analiza se relaciona con:

- La Constitución Política de Costa Rica, en sus artículos 50 y 71, que consagran el derecho a la salud, a la protección especial de la maternidad y a condiciones adecuadas para la niñez.

- La Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Ley No. 7142), que establece medidas de acción positiva para garantizar la equidad de género en todos los ámbitos de la vida, incluyendo salud, educación y empleo.
- La Ley de Fomento de la Lactancia Materna (Ley No. 7430), que declara de interés público la promoción, apoyo y protección de la lactancia materna y establece deberes específicos para las instituciones del Estado.
- La Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Ley No. 7600), que obliga a realizar ajustes razonables para permitir el acceso de las personas con discapacidad a servicios, derechos y entornos libres de barreras, incluyendo espacios de lactancia.
- El Reglamento No. 043-A del 01 de octubre de 2024, titulado “*Reglamento para el Fomento de la Lactancia Materna y la Protección de los derechos de las Adolescentes Madres y de hijos e hijas Lactantes protegidos y protegidas en albergues y aldeas institucionales del Patronato Nacional de la Infancia*”, establece estándares y lineamientos para garantizar a las adolescentes madres institucionalizadas el ejercicio del derecho a la lactancia materna en condiciones de privacidad, higiene, acompañamiento psicosocial y continuidad en la educación, reconociendo su doble condición de niñez protegida y de cuidadoras.
- La Política Nacional de Lactancia Materna, liderada por el Ministerio de Salud, que busca establecer entornos protectores de la lactancia, mediante acciones articuladas de instituciones públicas y privadas.
- La Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de Todas las Edades 2017-2032 (PLANOVI), que tiene como objetivo erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres, y promueve el respeto de los derechos sexuales y reproductivos, abordando la maternidad desde una perspectiva libre de violencia, con especial atención a mujeres adolescentes, indígenas, con discapacidad y en situación de pobreza o exclusión.
- La Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres 2018-2030 (PIEG), que establece lineamientos para incorporar el enfoque de género en todas las instituciones del sector público, promoviendo la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y asegurando el acceso igualitario y equitativo a recursos, servicios y oportunidades, incluyendo los vinculados a la salud sexual y reproductiva.

Bajo este contexto jurídico y político, el proyecto de ley N.º 24.481 se presenta como una iniciativa que se podría armonizar con los compromisos internacionales asumidos por el Estado costarricense en materia de derechos humanos, salud pública, igualdad de género y justicia social.

Además, representa un paso necesario para saldar una deuda histórica con las personas que amamantan y con quienes requieren ser amamantadas/os, reconociendo su dignidad, autonomía y el derecho a vivir en entornos que garanticen condiciones adecuadas para el ejercicio pleno de sus derechos.

Asimismo, esta propuesta normativa permitiría fortalecer el andamiaje normativo e institucional existente en el país, mediante la articulación efectiva de políticas públicas que ya han sido adoptadas por Costa Rica, como la Política Nacional de Lactancia Materna, la PLANOSI y la PIEG.

2. OBSERVACIONES A CADA UNO DE LOS ARTÍCULOS DEL PROYECTO

Se presentan a continuación observaciones a cada artículo del proyecto:

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
ARTÍCULO 1- Objetivo de la ley	Se recomienda incluir lenguaje inclusivo y mencionar expresamente a personas con capacidad de lactar, independientemente de su identidad de género. Además, se podría fortalecer la definición del derecho como parte de los derechos sexuales y reproductivos.
ARTÍCULO 2-Derechos	Sería importante revisar la redacción del inciso b), ya que puede prestarse a confusión al referirse a "personas menores de edad en periodo de lactancia" como proveedoras de leche materna. Se sugiere reformular para indicar claramente que se trata de madres adolescentes lactantes.
ARTÍCULO 3-Obligaciones de los centros penitenciarios y de detención por condición migratoria	Lo establecido en este numeral representa un avance en la garantía de derechos de poblaciones vulnerables. Se recomienda establecer mecanismos de supervisión interinstitucional para asegurar su cumplimiento y garantizar que los espacios habilitados cuenten con condiciones de privacidad, higiene y seguridad.
ARTÍCULO 4- Obligación del Ministerio de Educación Pública	Se sugiere que lo propuesto en este artículo sea completado con lineamientos técnicos para la adaptación de espacios educativos y con estrategias de sensibilización dirigidas al personal docente y administrativo para prevenir estigmatización o discriminación hacia madres lactantes o personas lactantes adolescentes.

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
ARTÍCULO 5- Derechos de las madres estudiantes en centros educativos públicos y privados	<p>Se recomienda ampliar la definición para incluir estudiantes de educación abierta, y cuando se está bajo modalidades no presenciales o virtuales.</p> <p>Asimismo, es necesario especificar el procedimiento para solicitar permisos, garantizar la confidencialidad y prever recursos institucionales para habilitar espacios adecuados.</p>
ARTÍCULO 6- Obligaciones de las universidades	<p>Dado el principio de autonomía universitaria, se recomienda que el artículo establezca como mandato la promoción de la incorporación de estas disposiciones en los reglamentos internos, políticas de igualdad y equidad de las universidades, así como en políticas institucionales sobre lactancia específicamente y planes operativos institucionales. Asimismo, se sugiere incluir medidas específicas para garantizar su cumplimiento, como mecanismos de monitoreo y evaluación, asignación de recursos y acciones afirmativas orientadas a la permanencia y éxito académico de las personas lactantes.</p>
ARTÍCULO 7- Derechos de las madres estudiantes universitarias	<p>Se recomienda asegurar la articulación efectiva con las oficinas por ejemplo Departamento de Orientación y Psicología y la Vicerrectoría de Bienestar Estudiantil y otras instancias de apoyo académico, para facilitar la implementación de los derechos aquí establecidos en esta normativa. Además, debe garantizarse que los procedimientos y permisos sean conocidos por el personal docente y administrativo mediante campañas de información institucional. Se sugiere incorporar un artículo expreso de no discriminación para prevenir posibles afectaciones en el desempeño académico o trato diferenciado hacia las personas lactantes.</p>
ARTÍCULO 8- Reformas a otras leyes	<p>Las reformas incluidas en este artículo parecen ser positivas, ya que refuerzan los derechos laborales y de salud de las personas lactantes. No obstante, se sugiere que se realicen algunas precisiones para garantizar su implementación efectiva:</p> <p>-Reforma al artículo 95 del Código de Trabajo: Se amplía el concepto de período de lactancia a los primeros seis meses del menor, con posibilidad de prórroga por prescripción médica, lo cual es un avance.</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>Sin embargo, se recomienda garantizar que esta certificación médica no se convierta en una barrera burocrática, especialmente en zonas rurales o para personas con acceso limitado a servicios médicos. También se sugiere completar el segundo párrafo ya que la redacción del mismo está cortado.</p> <p>-Reforma al artículo 97 del Código de Trabajo: Se establecen diferentes opciones para que la persona lactante elija cómo usar su hora de lactancia. Es necesario asegurar que las personas empleadoras respeten estas opciones sin ejercer presiones. Además, se sugiere prever un mecanismo de denuncia accesible y confidencial en caso de incumplimiento.</p> <p>-Creación del artículo 97 bis del Código de Trabajo: Este artículo introduce el derecho a la extracción de leche como actividad diferenciada del amamantamiento directo. Es una disposición muy relevante para personas trabajadoras que no pueden estar con sus hijos e hijas durante la jornada laboral. Se sugeriría definir cómo se garantizará la existencia de espacios adecuados en los centros de trabajo, con lineamientos de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y el de Salud para asegurar condiciones óptimas de higiene y refrigeración. También se sugiere que se detallen las condiciones para la certificación médica que en este numeral se solicita, esto con el fin de que la normativa no sea interpretada de forma restrictiva por las personas empleadoras o patronos.</p> <p>-Reforma al artículo 25 de la Ley de Fomento de la Lactancia Materna (Ley N.º 7430): La incorporación del inciso h) que obliga a la Caja Costarricense de Seguro Social a realizar capacitaciones periódicas es clave. Se sugiere que dichas capacitaciones incluyan enfoques interseccionales y de género, y que se diseñen mecanismos de seguimiento para su aplicación en todos los niveles del sistema de salud.</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>-Reforma al artículo 100 del Código de Trabajo: Se establece la obligación para las personas empleadoras y patronos de acondicionar espacios de lactancia en los lugares de trabajo.</p> <p>Es una medida indispensable, pero se debe reglamentar con claridad qué se entiende por un espacio adecuado, garantizar supervisión institucional y que se tomen las provisiones necesarias para los casos del sector privado donde por ejemplo empresas pequeñas que puedan enfrentar limitaciones estructurales.</p>

3. ASPECTOS DEL PROYECTO QUE PUEDEN SER INCONVENIENTES PARA LA INSTITUCIÓN Y PARA EL PAÍS

Uno de los principales desafíos que plantea este proyecto de ley es la falta de previsión de recursos financieros específicos para la implementación de las medidas que establece, en particular aquellas que implican infraestructura, adecuaciones logísticas, y reorganización institucional y académica. En el caso de la Universidad Nacional, así como de otras universidades públicas, el cumplimiento de lo establecido en los artículos 6 y 7 podría representar una carga presupuestaria significativa si no se acompaña de una asignación de recursos que se indique claramente en esta ley de donde van a provenir por parte del Estado, o si no se articula de manera gradual y planificada con las políticas ya existentes en estos centros educativos y con otras que se tenga formular nuevas y que sean todas para garantizar el bienestar de la comunidad universitaria.

Otro aspecto sensible es la omisión de un enfoque de género interseccional en la redacción normativa. El uso reiterado del término “madres estudiantes”, podría entenderse que refuerza estereotipos de género y excluye identidades diversas que también pueden estar en condición de lactancia, como hombres trans y personas no binarias. Esta omisión limita la capacidad transformadora de la ley y la aleja de los estándares de derechos humanos que promueven la inclusión y la igualdad sustantiva.

Además, el texto presentado en el articulado de este proyecto de ley no contempla un sistema de seguimiento ni mecanismos claros de rendición de cuentas para verificar su cumplimiento, lo que podría generar una brecha entre lo normado y su aplicación práctica. Sin estos elementos, las disposiciones que se establecen en este proyecto de ley correrían el riesgo de ser ignoradas, también de ser interpretadas de forma desigual entre instituciones o quedar sujetas a la voluntad de las autoridades de cada institución o empresa. También se corre el riesgo de que los derechos que se pretenden aquí reconocer se burocraticen o que su acceso dependa de criterios discrecionales.

Desde una perspectiva nacional, preocupa la desigualdad que podría generarse en la aplicación de la ley entre instituciones educativas y centros de trabajo que cuenten con más recursos frente a otros con menos capacidad económica o logística. Si no se establecen principios de equidad y mecanismos de apoyo técnico y financiero diferenciados, se corre el riesgo de que esta ley profundice brechas estructurales ya existentes.

4. RECOMENDACIÓN

Desde una perspectiva de derechos humanos, igualdad de género y justicia social, se recomienda la aprobación del proyecto de ley N.º 24.481, en tanto reconoce la lactancia materna como un derecho y obliga al Estado y a diversos actores institucionales a garantizar su ejercicio. Sin embargo, para que esta normativa sea efectiva, transformadora e inclusiva, es necesario que se incorpore una serie de mejoras sustantivas, que ya fueron señaladas en cada uno de los numerales y que de seguido se sintetizan.

En primer lugar, se recomienda incluir un artículo que establezca las definiciones de los términos que se utilizarán en el proyecto de ley que esté basado en criterios médicos e inclusivos con el fin de evitar confusiones en cuanto a las interpretaciones que se puedan dar. Esta modificación no sólo refleja un compromiso con la igualdad, sino que también fortalece la legitimidad normativa del proyecto.

Asimismo, es imprescindible establecer con claridad las obligaciones presupuestarias del Estado, a fin de garantizar la implementación de las medidas previstas en los centros educativos, penitenciarios, migratorios, laborales y universitarios. La falta de un componente financiero limitaría gravemente la posibilidad de hacer efectivo el contenido de la ley y puede generar desigualdades territoriales e institucionales.

Por otra parte, se debe integrar un sistema de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas que permita asegurar el cumplimiento de las disposiciones y que garantice la participación de las personas beneficiarias en la supervisión del proceso de implementación. La creación de un órgano interinstitucional, o el fortalecimiento de los mecanismos existentes bajo coordinación del Ministerio de Salud, podría facilitar esto.

Finalmente, se sugiere que se promueva un proceso de consulta y diálogo con las universidades públicas, a fin de evitar duplicaciones normativas, asegurar la viabilidad operativa de lo planteado y fortalecer las políticas institucionales con una mirada sistémica y articulada.

El reconocimiento legal del derecho a la lactancia materna constituye un paso importante hacia el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de la población, así como de la igualdad de género. Sin embargo, su real impacto dependerá del compromiso institucional, la voluntad política, el acompañamiento técnico y la asignación de recursos suficientes para hacerlo viable en la práctica.

Quedamos a las órdenes para cualquier consulta adicional.

Atentamente,

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