



## Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Santo Domingo de Guzmán, D.N.  
30 de septiembre de 2021.

**DETEREL 1041/2021**

A la : Comisión Permanente de **Asuntos de Familia y Equidad de Género.**

Vía : **Licda. Rosemary Cedeño Nieves**  
Coordinadora de Comisiones Permanentes

Cc : **Lic. José Carrasco Estévez**  
Secretario General Legislativo

De : **Welnel D. Félix F.**  
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley de Atención a la Primera Infancia

Ref. : **Exp. 00626-2021-SLO-SE.**

En atención a su comunicación en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de resolución indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto, tenemos a bien expresarle lo siguiente:

### Contenido:

Se trata de un proyecto de ley que tiene por objeto la atención a la Primera Infancia. Esta iniciativa fue presentada por el señor Aris Yván Lorenzo Suero, senador de la República por la provincia de Elías Piña.

### Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, literal q), que establece: **“Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución”.**

### Procedimiento de Aprobación

Por su naturaleza, el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 113 de la Constitución de la República, que establece: **“Las Leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara”.**

### Desmonte Legal

El proyecto de ley se fundamenta en las siguientes disposiciones legales:



### **Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

**Vista:** La Constitución de la República.

**Vista:** La Convención sobre derechos del niño, del 20 de noviembre de 1989.

**Vista:** Ley No. 136-03, de fecha 7 de agosto de 2003, que crea el Código para el sistema de protección y los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.

**Vista:** Decreto No. 102-13, de fecha 12 de abril de 2013, que declara de interés nacional la protección y atención integral de todas las personas entre 0 y 5 años de edad y la inclusión de todos los niños y niñas de 5 años a la educación inicial, y crea el sistema nacional de protección y atención integral a la primera infancia.

Los vistos deben ser corregidos, conforme lo recomiendan las técnicas legislativas. Estas disponen que los mismos se colocan, en el caso de las convenciones, señalando las resoluciones aprobatorias, así como su fecha y nombre correcto, tal como aparecen en la Gaceta Oficial. Lo propio con las leyes. Sobre ello, las sugerencias de redacción serán vertidas en caso de que la comisión apruebe la iniciativa y proceda a su adecuación de redacción.

### **Análisis legal, Constitucional y de la Técnica Legislativa.**

1.- El proyecto de ley en su parte dispositiva expresa:

#### **CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.-** La presente ley deberá regirse siguiendo los cuatro principios de la Convención de los Derechos del Niño:

1. Principio de no discriminación;
2. Principio de observar siempre el interés superior del niño;
3. Principio del derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo;
4. Principio de participación y ser escuchado.

**Artículo 2.-** La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objetivo establecer la Política del Estado y las directrices en materia de Primera Infancia y Desarrollo Infantil Temprano.

**Artículo 3.-** Se entiende por primera infancia el período que abarca los primeros 6 años de vida del niño y niña. Por ello, el Estado, al considerar la política de primera infancia, tomará en cuenta la protección de la mujer gestante.

**Artículo 4.-** La política del Estado en materia de primera infancia será obligatoria en todo el territorio nacional, y están obligados a su cumplimiento todos los órdenes de gobierno, conforme a la distribución de competencias de la presente Ley.



### **Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

**Artículo 5.-** El Estado deberá diseñar e implementar programas, políticas públicas y presupuesto permanente y asignado para el reconocimiento y la protección de la primera infancia, así como su desarrollo integral, evolutivo y adecuado, sin discriminación de edad o etapa de desarrollo, mediante el Plan de Desarrollo Integral de la Primera Infancia. De la misma manera, considerará lo anterior en los Programas, Políticas Públicas y Presupuesto General de la Nación.

**Artículo 6.-** La política del Estado en materia de primera infancia deberá estar guiada por las siguientes directrices:

- 1) Perspectiva familiar: el Estado protegerá y promoverá el bienestar y sano desarrollo de la familia, como lugar de gestación, recepción y crecimiento de la niñez, así como ámbito privilegiado para su formación;
- 2) El interés superior de la niñez, entendiendo este como el deber de toda la sociedad, particularmente de la familia, auxiliada por el Estado, de garantizar su sano desarrollo evolutivo;
- 3) Atención integral: es el conjunto de acciones, a cargo de la familia, y supletoriamente a cargo del Estado, encaminadas a asegurar que en cada uno de los ambientes y áreas de desarrollo de la niñez, cuenten con las condiciones familiares, humanas, sociales y materiales, que permitan su máximo desarrollo;
- 4) El Estado planificará y diseñará programas, políticas públicas, campañas, presupuesto y medidas, que coordinadas desde el Programa de Desarrollo Nacional serán aplicadas por el Estado, a través del Plan Nacional de Primera Infancia;
- 5) Desarrollo focalizado: El Estado, en el diseño de los instrumentos de la política de primera infancia, enfocará los esfuerzos en las áreas que de manera efectiva incidan en un sano desarrollo de la niñez;
- 6) Prioridad: En materia presupuestaria y administrativa, el Estado privilegiará la inversión pública en primera infancia, dotando al presupuesto de la materia un aumento anual progresivo.

## **CAPÍTULO II DEL DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA**

**Artículo 7.-** El Desarrollo Integral de la Primera Infancia será abordado por la política del Estado desde los siguientes componentes:

- 1) Desarrollo Prenatal;
- 2) Desarrollo Físico;
- 3) Desarrollo Psicológico y Neuroafectivo; y
- 4) Desarrollo Comunitario.



### **Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

**Párrafo.-** Los anteriores componentes serán considerados, para todos los efectos, Derechos Humanos fundamentales, y su acceso y garantía no estará supeditado a consideración o circunstancia alguna. El Estado garantizará la protección de los derechos de la niñez, favoreciendo en todo momento su adecuado y pleno desarrollo conforme al presente artículo.

**Artículo 8.-** Todo niño y niña tienen derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, con pleno goce de sus derechos humanos, sin discriminación en razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos físicos o mentales, nacimiento, edad, etapa de desarrollo, o cualquier otra condición.

**Artículo 9.-** El niño y la niña tienen derecho a ser inscritos en el registro de nacimientos de su país, inmediatamente después de su nacimiento, y tendrá derecho a un nombre y una nacionalidad, así como a pertenecer a una familia, que independientemente de sus situaciones particulares, debe ser protegida por el Estado, como fuente fundamental de impulso a la primera infancia.

**Artículo 10.-** El Estado velará porque el niño y la niña no sean separados de sus padres contra la voluntad de estos, excepto cuando, previa revisión judicial, se determine que tal separación tiene por objeto el interés superior del niño y la niña y su sano y adecuado desarrollo.

**Artículo 11.-** El Estado respetará los derechos y los deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño y la niña en el ejercicio de su derecho, conforme a la evolución de sus facultades.

**Artículo 12.-** Las leyes y las políticas públicas deberán considerar el reconocimiento y promoción de los derechos de la niñez. Los niños y niñas con discapacidad serán protegidos por el Estado y las Leyes a fin de garantizarles una vida plena en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan bastarse a sí mismos y faciliten su participación en la comunidad.

**Artículo 13.-** El Estado deberá garantizar en las políticas, programas, presupuesto y campañas, en el marco de Desarrollo Integral de la Primera Infancia, que en el Desarrollo Prenatal, la madre reciba la nutrición adecuada, suficiente, inocua, equilibrada y completa; así como el uso de suplementos para un buen desarrollo y crecimiento del bebé, atención médica periódica en conjunto con los exámenes correspondientes y de ser necesaria, la atención psicológica adecuada.

**Artículo 14.-** el desarrollo físico en las políticas de primera infancia deberán contener al menos los elementos correspondientes a la alimentación y nutrición, la lactancia materna, la salud preventiva materno-infantil y la suplementación y micronutrientes.



### **Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

**Artículo 15.-** El Estado tendrá la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios de atención médica respetuosa, efectiva e integral durante el embarazo, el parto y el puerperio, tanto para la mujer como para el niño o niña por nacer; en el mismo sentido, el Estado promoverá la lactancia materna exclusiva dentro de los primeros seis meses, así como complementaria hasta los dos años de edad de la niña o el niño.

**Párrafo.-** El Estado garantizará a la mujer en estado de gestación y a todo niño o niña los cuidados y asistencia especiales a que tienen derecho.

**Artículo 16.-** En las políticas estatales de primera infancia, y en concreto en el ámbito del desarrollo psicológico y neuroafectivo, el Estado deberá garantizar el apoyo, capacitación, asesoría continua y especializada al padre, a la madre o su responsable legal, participando de forma activa y en igualdad de responsabilidades, a fin de hacer posible una adecuada y oportuna estimulación temprana de sus hijos e hijas. Del mismo modo, el Estado contará en sus espacios de estancias infantiles, con personal capacitado, condiciones y elementos suficientes y de calidad, para la estimulación de los niños y niñas en primera infancia, conforme a la presente Ley.

**Artículo 17.-** En el mismo sentido que el artículo anterior, el Estado velará porque en las estancias infantiles se garantice el bienestar psicosocial, orientado a desarrollar las capacidades emocionales y afectivas del niño y la niña. Del mismo modo, procurará que en dichas estancias, se ofrezca capacitación al padre, a la madre o responsable legal del niño o la niña, respecto a las prácticas de crianza que permitan el bienestar referido en el presente artículo.

**Artículo 18.-** El Estado promoverá el Desarrollo Comunitario en el marco de la Primera Infancia, procurando mediante la producción local, el acceso de la familia, y en especial del niño y la niña, al alimento seguro, nutritivo y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y así desarrollar una vida activa y saludable.

**Artículo 19.-** En el marco de la Primera Infancia, el Estado garantizará también el acceso y disponibilidad al agua potable suficiente a fin de satisfacer todas las necesidades de salud e higiene.

**Artículo 20.-** El Estado, como un elemento específico de Primera Infancia, además de su responsabilidad ordinaria en el tema, garantizará el acceso a los servicios básicos de educación, salud, así como también a una vivienda digna y un medio ambiente adecuado, buscando con ello elevar la calidad de vida de los niños y niñas en primera infancia.



## Dirección Técnica de Revisión Legislativa

### CAPÍTULO III DEL PLAN NACIONAL DE PRIMERA INFANCIA

**Artículo 21.-** Las autoridades del orden nacional se coordinarán para el diseño y la implementación de la Política Nacional de Primera Infancia, mediante la elaboración del Plan Nacional de Primera Infancia, y su implementación en cada demarcación territorial, conforme a sus respectivas competencias.

**Párrafo.-** Todas las autoridades competentes del Estado están obligadas a promover y garantizar el Desarrollo de la niñez en Primera Infancia, de forma prioritaria, en el ámbito de sus respectivas competencias.

**Artículo 22.-** El Plan Nacional de Primera Infancia contendrá al menos, los siguientes elementos:

- 1) Diagnóstico de la situación nacional de Primera Infancia, desagregando además los datos por demarcación territorial o división política;
- 2) Análisis de la relación e integración al Plan Nacional de Gobierno o su equivalente;
- 3) Objetivos, estrategias y líneas de acción;
- 4) Bases de coordinación entre las diversas dependencias de la Administración Pública que estén contempladas o que realicen acciones en el marco del Plan Nacional;
- 5) Indicadores; y
- 6) Otros elementos que acuerde el Consejo Nacional.

**Artículo 23.-** Para la elaboración del Plan Nacional de Primera Infancia, las autoridades de gobierno conformarán el Consejo Nacional para la Primera Infancia, buscando la organización administrativa más efectiva para ello, procurando la integración de, además de las autoridades gubernamentales y de los poderes, representantes de las organizaciones de padres de familia, la iniciativa privada, la sociedad civil organizada y el sector académico.

**Párrafo.-** El Consejo Nacional para la Primera Infancia elaborará su Reglamento Interno

**Artículo 24.-** El Consejo Nacional para la Primera Infancia tendrá las siguientes atribuciones:

- 1) Diseñar el Programa Nacional de Primera Infancia;
- 2) Coordinar y vertebrar la acción de las distintas entidades de la Administración



### **Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

Pública;

- 3) Vigilar el cumplimiento del Plan Nacional de Primera Infancia;
- 4) Hacer gestiones y emitir recomendaciones en conjunto con los sectores representados en el Consejo mismo, así como a otros no representados, en el marco de la aplicación del Plan Nacional de Primera Infancia;
- 5) Realizar convenios con entidades públicas y organismos privados para el cumplimiento de sus fines;
- 6) Asesorar a las distintas entidades públicas y organismos privados que conforman el Consejo en el diseño y elaboración de políticas públicas, programas y campañas en la materia;
- 7) Elaborar y presentar al Ministerio de Hacienda, la propuesta presupuestaria en materia de Primera Infancia, conforme a la presente Ley; y
- 8) Las demás que se deriven de la presente Ley.

**Artículo 25.-** El Consejo Nacional de Primera Infancia se regirá conforme a esta Ley y su Reglamento Interno.

**Artículo 26.-** La autoridad de cada demarcación territorial o división política, en el marco de esta Ley, emitirá la norma correspondiente en la materia, que deberá contemplar, entre otras cosas, la conformación del Consejo así como la elaboración del Plan de Primera Infancia.

**Artículo 27.-** El Poder Ejecutivo, en el marco del Informe anual al Poder Legislativo, hará especial énfasis en el cumplimiento e implementación del Plan Nacional de Primera Infancia.

**Artículo 28.-** El Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI), estará adscrito al Consejo Nacional de Primera Infancia.

### **CAPÍTULO IV VIGILANCIA Y APLICACIÓN**

**Artículo 29.-** El Ministerio de Educación de la República Dominicana, evaluará anualmente el funcionamiento del Consejo, así como de la incidencia y avances en el Desarrollo de la Primera Infancia.

**Artículo 30.-** El Poder Legislativo, a través de la Comisión competente a los temas de la niñez, deberá ser informado sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Primera Infancia.



### **Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

**Artículo 31.-** El Estado promoverá y facilitará la cooperación y coordinación entre el gobierno, la iniciativa privada, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y los padres de familia o representantes legales, especialmente con el objeto de lograr condiciones que permitan brindarle a los niños y niñas, con énfasis en primera infancia, las condiciones óptimas para su desarrollo.

**Artículo 32.-** En la ejecución de programas y Centros de Atención Integral Infantil, el Estado velará porque se incorporen, no sólo criterios asistenciales o de guarda de los infantes, sino que de forma unificada y no aislada, cuenten con criterios educativos, de desarrollo y estímulo primario. El personal deberá contar con continua capacitación sobre desarrollo en primera infancia y su atención.

### **TRANSITORIOS**

**Artículo 33.-** Una vez aprobada la presente ley, todas las entidades referidas en la presente norma, contarán con un período de hasta un año calendario para realizar los ajustes legales, reglamentarios, administrativos, normativos, programáticos y otros, que sean necesarios para el debido cumplimiento de los fines de la Ley.

**Artículo 34.- Reglamento.** El Ministerio de Educación de la República Dominicana contará con un plazo de hasta 180 días naturales para la elaboración y publicación del Reglamento para el cumplimiento de la presente Ley.

**Artículo 35.-** El Ministerio de Educación de la República Dominicana tendrá un plazo de hasta 60 días naturales a partir de la entrada en vigencia del Reglamento, para la integración e instalación del Consejo Nacional, así como de su Dirección Ejecutiva, y la asignación de recursos presupuestarios provisionales para la operación de esta última.

**Artículo 36.- Derogaciones.** Queda derogada cualquier norma o disposición que contravenga lo establecido en la presente norma legal.

**Artículo 37.- Entrada en vigencia.** La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República, y una vez transcurridos los plazos señalados en el Código Civil de la República Dominicana.

- 1.1- Observamos que los artículos del 4 al 20 del proyecto de ley no establecen un mandato específico que esté desarrollado en el propio cuerpo de la ley, más bien, se limitan a expresar un deber de cumplimiento por parte del Estado. Es preciso señalar que este tipo de artículo es descrito por la técnica legislativa como "artículos declaratorios" que son aquellos que "definen una calidad o un derecho sin contener mandato de ejecución. Aunque es valedero su uso de forma limitada, en el caso de la especie, responde al setenta por ciento del contenido del proyecto de ley, lo que no resulta adecuado para la implementación y aplicación de la norma, que más de la mitad de los artículos que integran el proyecto de ley expresen mandatos

### Dirección Técnica de Revisión Legislativa

“declaratorios”, al no garantizar un cumplimiento concreto, ya que se traduce en una ejecución posterior y circunstancial a ser desarrollada e implementada por el Estado.

- 1.2- Los manuales de técnica legislativa, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados, establecen que los artículos deben contener los mandatos de la ley y aquellas decisiones que “crean nuevas situaciones jurídicas y que norman la vida en sociedad”, por lo que estos deben precisar con toda claridad el mandato o disposición.
- 1.3- Del mismo modo, la Constitución de la República establece el mandato guía a ser desarrollado por el Estado, expresado en su artículo 56, el cual establece: **Protección de las personas menores de edad.** *“La familia, la sociedad y el Estado, harán primar el interés superior del niño, niña y adolescente; tendrán la obligación de asistirles y protegerles para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales, conforme a esta Constitución y las leyes.”* Es por esto, que al ser un mandato de rango constitucional, el mismo se irradia a todos los órganos y entes del Estado, para ser desarrollado e implementado por estos.
- 1.4- Es por todo lo antes expresado, no es necesario que el proyecto de ley establezca mandatos de deberes de cumplimiento por parte del Estado, ya que este fue establecido en la Constitución de la República, no resultando además conveniente para la implementación y aplicación de la norma, dado su carácter circunstancial y de cumplimiento a futuro.
- 2.- Los artículos del 21 al 28 del proyecto de ley, establecen la creación del Plan Nacional de Primera Infancia y las atribuciones del Consejo Nacional para la Primera Infancia.
  - 2.1 Al respecto es preciso señalar, que atendiendo a su carácter de temporalidad e inmediatez, los planes o programas, de carácter nacional no son creados mediante ley, más bien, son establecidos mediante decreto del Poder Ejecutivo. Es por ello, que debido a la naturaleza de aprobación o modificación que tienen las leyes, los aspectos de carácter temporal o cambiante no deben ser petrificados al mandato de una ley.
  - 2.2 Bajo ese criterio, existe en la actualidad, el Plan Nacional de Protección y Atención Integral de la Primera Infancia y la Comisión Presidencial para la Protección y Atención Integral de la Primera Infancia, integrado por múltiples ministerios e instituciones, encargada de formular la versión operativa del Plan Nacional de Protección y Atención Integral de la Primera Infancia y promover las acciones necesarias para impulsar el desarrollo del Sistema Nacional de Protección y Atención Integral de la Primera Infancia, creados bajo el amparo del decreto núm. 102-13, de fecha 12 de abril de 2013, que declara de interés nacional la protección y atención integral de todas las personas entre 0 y 5 años de edad y la inclusión de todos los niños y niñas de 5 años a la educación inicial, y crea el sistema nacional de protección y atención integral a la primera infancia.

**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

- 2.3 En cuanto al Consejo Nacional para la Primera Infancia, el proyecto de ley no establece nada sobre su creación, integración, naturaleza, ni a que órgano estará adscrito, tampoco establece nada sobre su operatividad ni toma de decisiones, lo que violenta la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, la cual establece: **Artículo 7.- Requisitos para la creación de entes y órganos. La creación de entes y órganos administrativos se sujetará a los requisitos siguientes: 1. Indicación de su misión y delimitación de sus competencias o atribuciones, y motivación de su creación en base a sus fines, objeto, régimen jurídico y medidas de resultado y estudio previo del impacto de su creación en la racionalidad, eficacia y eficiencia administrativa en el sector; 2. Determinación de su forma organizativa, su ubicación en la estructura de la Administración Pública y su adscripción funcional y administrativa; 3. Previsión de las partidas y créditos presupuestarios necesarios para su funcionamiento; 4. Determinación de los cargos de máxima jerarquía, su integración y designación.** En tal sentido, el consejo al cual hace referencia el proyecto de ley, debe ajustarse a los criterios legales establecidos por la ley orgánica en materia de creación de órganos y entes administrativos.
- 2.4 Es por ello, que si sustraemos los artículos del 4 al 20 del proyecto de ley y eliminamos lo relativo a los artículos que establecen todo lo relativo a la creación del programa nacional de atención a la primera infancia, solo nos quedaría aparte de las disposiciones iniciales y las finales, lo relativo al Consejo, el cual ameritaría la creación de un organismo autónomo del cual este forme parte y bajo los requerimientos establecidos en la Ley núm. 247-12, debiendo establecerse además la derogación del decreto núm. 102-13.

A partir de lo planteado, esta Dirección sigue a la comisión encargada de su estudio y decisión, observar los planteamientos vertidos en este informe para la ponderación de la necesidad del proyecto de ley objeto de estudio.

Atentamente,

Wenel D. Félix. F.  
Director.

WF/og