

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
Nro. 018-INV-CGUTL-AN-2026**

Quito, D.M., 29 de enero de 2026

Proponente: Asambleaísta María del Cisne Molina Coro

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME:

Con fecha 22 de enero de 2026, la asambleísta María del Cisne Molina Coro, remitió mediante Memorando Nro. AN-MCMC-2026-0009-M de fecha 21 de enero de 2026, con trámite 476644, dirigido al magíster Neils Anthonez Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)”, al cual adjunta la Ficha de Verificación del Cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2026-0441-M, de fecha 23 de enero de 2026, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante por parte de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa; y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134, 135, 136 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA:

La Unidad de Técnica Legislativa tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución Nro. CAL-2019-2021-419, de 18 de febrero de 2021.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS:

3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por la asambleísta María del Cisne Molina Coro, con el respaldo de 37 asambleístas, que corresponde al 25 % de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual cumple con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La facultad de presentar proyectos de ley, en este caso, sí le corresponde al asambleísta, en razón de que no crea, modifica o suprime impuestos, tampoco aumenta el gasto público o modifica la división político-administrativa del país; por lo que, es coherente con lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **Derecho Laboral**. En consecuencia, **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El precitado “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)” contiene: Exposición de Motivos; veinte considerandos; doce artículos; siete disposiciones generales; tres disposiciones reformativas; una disposición derogatoria; y dos disposiciones finales.

Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.4 Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían, crearían o se reformarían

El Proyecto de Ley en mención contiene la determinación clara y precisa de los artículos vigentes que se van a reformar o derogar. En consecuencia, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República del Ecuador; y, el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.5 Ficha de verificación del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas

El Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que se justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

Por ende, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y, 18 y 19 del Reglamento del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana.

3.6 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

De acuerdo con lo previsto en el Artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Con fundamento en la disposición constitucional citada, el “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)” se presenta como una norma de carácter orgánico. En virtud de que el proyecto regula derechos constitucionales tales como: a) Derecho a la salud, ya que fomenta la atención psicológica especializada y busca protocolos humanizados de atención; b) Derecho a la integridad personal, ya que busca brindar atención a la salud mental y emocional; c) Protección del trabajo, busca estabilidad laboral reforzada; d) Protección durante el embarazo y maternidad, busca la creación de licencias por duelo gestacional; e) Prohibición de discriminación laboral, con el proyecto se busca mayor protección a la mujer embarazada.

En conclusión, el “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)”, al regular el ejercicio de derechos y garantías constitucionales. Por lo tanto, la categoría normativa estaría adecuadamente propuesta.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Asambleísta María del Cisne Molina Coro	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y	CUMPLE

articulado	
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley	CUMPLE

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO:

4.1. Concordancia con la Constitución de la República del Ecuador, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

El Proyecto de Ley analizado, tiene solido fundamento constitucional, desarrolla derechos fundamentales reconocidos en la Constitución del 2008, se articula con jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional y cumple con estándares internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador.

De los artículos del 1 al 3, se establece adecuadamente el objeto, el ámbito y la definición, siendo estas claras y técnicas, diferenciando correctamente entre lo que es duelo perinatal, gestacional y neonatal, de conformidad a los criterios médicos utilizados para tales definiciones.

De los artículos 4 al 12, se regula de manera sistemática lo siguiente: **I)** Licencias diferenciadas según semanas de gestación; **II)** Protección laboral reforzada; **III)** Acompañamiento Psicológico; **IV)** Protocolos de atención humanizada; y, **(V)** Capacitación obligatoria. Sin embargo, sobre el artículo 4 existe una observación y es la diferencia de licencias según semanas de gestación, antes o después de la semana 24, se sugiere realizar una justificación médico-legal mas acertada.

El Artículo 5 del Proyecto de Ley indica licencia por duelo del padre, y pretende otorgar este derecho por 3 días, esto se pudiera considerar insuficiente, en comparación con legislaciones de otros países como Chile 7-10 días, se sugiere reconsiderar el plazo.

El Artículo 8 del Proyecto de Ley busca la atención psicológica por un tiempo de 6 meses, según criterio de profesionales es un tiempo prudencial para mejoramiento de la salud mental de los padres que han sufrido la pérdida de un hijo en estado de gestación, esto respeta la autonomía médica, sin embargo, es importante precisar si el acceso gratuito en un sistema privado será subsidiado por el Estado o es obligación de las instituciones privadas.

En el Artículo 9 del Proyecto se pretende implementar protocolos humanizados, y este articulado responde directamente al caso mencionado en la Exposición de Motivos, referente al Hospital de Macas, sobre la prohibición de entregar

cuerpos en condiciones indignas. Sin embargo, este artículo podría incluir sanciones específicas por incumplimiento.

El “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)” presenta una sólida viabilidad jurídica, en la medida en que no crea derechos ex novo, sino que desarrolla, precisa y garantiza el ejercicio efectivo de derechos constitucionales ya reconocidos, corrigiendo vacíos normativos y evitando interpretaciones administrativas restrictivas.

En primer lugar, el Proyecto se alinea directamente con el modelo de Estado constitucional de derechos y justicia, previsto en el Artículo 1 de la Constitución, al priorizar la dignidad humana, la protección reforzada y el enfoque de derechos, especialmente respecto de mujeres en situación de maternidad, familias y grupos de atención prioritaria, conforme con los artículos 35 y 43 de la Constitución.

Desde esta perspectiva, las disposiciones relativas a licencias por duelo gestacional, perinatal y neonatal, protección laboral reforzada y acompañamiento psicológico constituyen medidas razonables, proporcionales y necesarias, orientadas a garantizar el derecho a la salud integral, la integridad personal, el derecho al trabajo en condiciones dignas y la prohibición de discriminación, reconocidos en los artículos 32, 33, 66, números 2 y 4, y concordantes de la Constitución.

Asimismo, el Proyecto se encuentra en plena armonía con la jurisprudencia constitucional vinculante, particularmente con la Sentencia No. 878-20-JP/24, en la cual la Corte Constitucional precisó que la finalidad de la licencia de maternidad es la recuperación física, fisiológica y psicológica de la mujer durante el puerperio, incluso en los casos de pérdida gestacional, perinatal o neonatal, determinando que su interrupción constituye una vulneración de derechos constitucionales. En este sentido, la propuesta normativa positiviza el criterio jurisprudencial, dotándolo de certeza normativa y evitando interpretaciones administrativas contrarias a la Constitución.

Desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica (Artículo 82 de la Constitución), el Proyecto resulta jurídicamente viable en tanto clarifica los alcances de derechos ya existentes, establece reglas claras para su aplicación y reduce la discrecionalidad administrativa, sin introducir contradicciones con el ordenamiento jurídico vigente.

De igual forma, las disposiciones relativas al acompañamiento psicológico, atención humanizada y capacitación del personal de salud se enmarcan dentro de las obligaciones positivas del Estado en materia de salud pública, y deben entenderse como parte de la priorización y reorganización de la oferta institucional existente, conforme a la capacidad instalada, sin que ello implique la creación automática de nuevas prestaciones económicas.

En cuanto al ámbito laboral, la protección reforzada prevista en el Proyecto se ajusta a los estándares constitucionales e internacionales de protección a la

maternidad, corresponsabilidad parental y derecho al cuidado humano, sin generar distorsiones en el régimen laboral ni afectar la iniciativa privativa del Ejecutivo en materia fiscal o presupuestaria, de conformidad con los artículos 135 y 301 de la Constitución.

Finalmente, el Proyecto guarda coherencia con los compromisos internacionales del Ecuador en materia de derechos humanos, particularmente aquellos relacionados con el derecho a la salud, a la vida digna, a la integridad personal y a la protección de la familia, reforzando el enfoque de atención humanizada y la obligación estatal de prevenir tratos indignos o revictimizantes en los servicios de salud.

4.2. Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 2008 se han integrado en todo el ordenamiento jurídico, contenidos axiológicos. En este sentido, se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que puede ser modelador de la realidad o reflejo de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En general, el lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley no refleja un uso lingüístico discriminatorio; en consecuencia, desde esta perspectiva no afectaría lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República del Ecuador, que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

4.3. Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes

El “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)”, tiene como finalidad desarrolla derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, como lo son los derechos de padres y madres en duelo, el proyecto se articula con jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional y cumple con estándares internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador.

Revisado el proyecto de ley presentado por la asambleísta María del Cisne Molina Coro, NO se ha identificado un impacto directo o explícito en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, en el supuesto caso de que exista un impacto, este sería indirecto y positivo, ya que al garantizar licencias y atención psicológica a los padres, la ley fortalece indirectamente la estabilidad emocional del hogar, asegura la disponibilidad parental para el cuidado de otros hijos, previene el duelo patológico que podría

derivar en violencia intrafamiliar y mantiene la estabilidad económica familiar mediante protección laboral.

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, el Proyecto de Ley no posee un impacto directo en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, no obstante, el impacto indirecto de este proyecto es positivo para las garantías de este grupo de personas.

4.4. Impacto de género de las normas sugeridas

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así, se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)” se concluye que no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la Norma Suprema.

4.5. Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional; es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

Del análisis de la Propuesta Normativa, se puede precisar que su desarrollo normativo no constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido no establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos que se encuentran establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador, lo cual no generaría una posible afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

4.6. Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

El Proyecto de Ley, en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador, respecto de las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con

discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Se desprende que el presente Proyecto de Ley SI generaría afectación positiva a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

El Proyecto presentado posee impacto positivo en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria, en virtud de que fortalece la soberanía alimentaria, fomenta el derecho al trabajo digno, constituye derechos al desarrollo del agro, fomenta y fortalece el trabajo a mujeres, jóvenes, comunidades rurales y campesinas, pueblos y nacionalidades, y pequeños y medianos productores.

En conclusión, el Proyecto de Ley posee un impacto positivo potencial significativo en derechos constitucionales y grupos prioritario, específicamente en mujeres, jóvenes y pequeños productores.

4.7. Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa en su Artículo 30 señala que, “*Los informes técnico-jurídicos elaborados por la Unidad de Técnica Legislativa no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y **factibilidad económica** y jurídica de la iniciativa propuesta (...)*”. (Lo subrayado me pertenece).

Así mismo, señala que “*(...) el informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará:*”, entre otros aspectos, la “*(...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma (...)*”.

Los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), se refieren a la Política Fiscal y Tributaria, cuya competencia es exclusiva del Presidente de la República.

El “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)”, conforme a su Artículo 1, tiene por objeto reconocer los derechos de las madres, padres y familias que han experimentado una pérdida gestacional, perinatal o neonatal, mediante medidas de carácter laboral, de salud y de protección social.

En ese marco, el Artículo 4 regula la licencia por duelo de la madre, estableciendo que, en caso de pérdida gestacional a partir de la semana veinticuatro de gestación o muerte neonatal, tendrá derecho a la licencia remunerada por maternidad en las mismas condiciones previstas para un nacimiento con vida. Cuando la pérdida ocurra antes de ese término y no haya implicado parto ni procedimiento quirúrgico, la madre tendrá derecho a una licencia por duelo de tres días; no obstante, si antes de las veinticuatro semanas

debió someterse a un parto natural o a una intervención quirúrgica, se aplicará igualmente la licencia completa de maternidad.

Por su parte, el Artículo 5 dispone que, en caso de pérdida gestacional o neonatal, el padre tendrá derecho a una licencia remunerada por duelo de tres días. Asimismo, los artículos 6 y 7 reconoce a las madres y padres en esta situación gozarán de estabilidad laboral reforzada, y los reconocen como titulares del derecho al cuidado humano, garantizando el acceso a licencias que les permitan cuidarse, ser cuidados y ejercer la corresponsabilidad parental.

El Artículo 10 dispone que el Estado reconozca a las familias que atraviesan un duelo gestacional, perinatal o neonatal como grupo de atención prioritaria dentro de las políticas públicas existentes, incorporando acciones de apoyo en salud mental, acompañamiento social y protección integral. A su vez, el Artículo 11 establece que la madre y el padre en estas circunstancias tendrán acceso preferente a los servicios del Sistema Nacional Integrado de Cuidados¹, especialmente en lo relativo a salud mental, acompañamiento social y corresponsabilidad parental.

Conforme al Artículo 12, el Ministerio de Salud Pública, en coordinación con instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, implementará programas obligatorios de capacitación sobre atención humanizada en casos de duelo gestacional, perinatal y neonatal, los cuales deberán integrarse en el Plan Anual de Capacitación institucional.

La Disposición General Primera señala que la implementación y ejecución de la presente Ley se realizará con la capacidad instalada y los recursos existentes de las instituciones públicas competentes, en el marco de sus atribuciones y sin que ello implique erogaciones adicionales, conforme a las asignaciones presupuestarias definidas por el ente rector de las finanzas públicas, previendo además una aplicación progresiva dentro del plazo de ciento ochenta días desde su promulgación.

Del análisis integral del Proyecto de Ley se desprende que sus disposiciones no crean nuevas prestaciones económicas ni amplían beneficios existentes, sino que regulan la forma en que deben aplicarse correctamente derechos ya reconocidos en el ordenamiento jurídico cuando ocurre una pérdida gestacional, perinatal o neonatal. La Constitución de la República del Ecuador, en sus artículos 35 y 43, reconoce la protección prioritaria de las mujeres en período de maternidad y su derecho a la recuperación posterior al embarazo, mientras que el Código del Trabajo y la Ley Orgánica del Servicio Público ya establecen la licencia de maternidad remunerada por doce semanas.

En concordancia, la Corte Constitucional del Ecuador mediante Sentencia 878-20-JP/24 de 11 de enero de 2024, precisó que la finalidad de dicha licencia es la recuperación física, fisiológica y psicológica de la mujer durante el puerperio, incluso cuando se produce la muerte gestacional, perinatal o neonatal,

¹ “Sistema Nacional Integrado para el Cuidado” contenido en la Ley Orgánica del Derecho al Cuidado Humano Suplemento del Registro Oficial No. 309 , 12 de mayo 2023.

determinando que interrumpirla en tales casos constituye una vulneración de derechos. En ese sentido, el proyecto no introduce un nuevo derecho laboral ni una nueva licencia, sino que recoge en el texto legal el criterio vinculante establecido por la Corte Constitucional para evitar interpretaciones administrativas contrarias a la Constitución.

De igual forma, las disposiciones relativas al acompañamiento psicológico y al derecho al cuidado humano deben entenderse como parte de la prioridad y acceso preferente dentro de la oferta existente de servicios de salud mental y de las políticas públicas vigentes, conforme a la capacidad institucional y a los presupuestos ya asignados. La capacitación a los profesionales de la salud sobre atención humanizada del duelo gestacional, perinatal y neonatal deberá incorporarse y reorganizarse dentro del Plan Anual de Capacitación existente del Ministerio de Salud Pública.

En consecuencia, desde el punto de vista económico, el Proyecto no genera gasto público adicional, sino que garantiza la correcta aplicación de derechos ya previstos en la normativa vigente, conforme a la interpretación obligatoria realizada por la Corte Constitucional del Ecuador.

Así, en concordancia con lo expuesto y en referencia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, el “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)” presenta las siguientes características:

- **No** se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.
- **No** se identifica incremento del gasto público.

4.8. Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como, el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; el Proponente justificará su alineación del Proyecto de Ley a estos objetivos.

En este marco, el “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)” se alinea tanto con el **Plan Nacional de Desarrollo 2025–2029** como con varios **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**.

De ahí que, este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, específicamente con:

- **ODS 3: Salud y Bienestar**, el “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neo Natal (Ley Nicolás)”, busca reducir la mortalidad materna y promoción de salud mental, así como el acceso universal a la salud reproductiva, ajustándose así a las metas 3.4., y 3.7.
- **ODS 5: Igualdad de Género**, la ley que se propone, pretende eliminar la discriminación en contra de la mujer; busca el reconocimiento del trabajo de ciudadanos no remunerados; y, finalmente intenta desarrollar políticas para igualdad de género y empoderamiento de la mujer, cumpliendo así las metas 5.1., 5.4., y 5.5.
- **ODS 8: Trabajo Decente y Crecimiento Económico**, el proyecto propuesto por la asambleísta María del Cisne Molina Coro, promueve la política sobre empleo pleno y productivo con trabajo decente; y, protección de derechos laborales, cumpliendo así las metas 8.5., y 8.8.
- **ODS 10: Reducción de Desigualdad**, el proyecto de ley busca la promoción de inclusión social y económica; y, garantía de igualdad de oportunidades, cumpliendo así las metas 10.2., y 10.3.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual, se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo “Ecuador No se Detiene 2025-2029”, aprobado mediante Resolución Nro. 012-2025-CNP de 21 de agosto de 2025, el referido Proyecto de Ley guardaría coherencia con los siguientes objetivos estratégicos:

- **Objetivo 1:** Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades, el proyecto materializa este objetivo mediante la garantía del derecho a la salud integral y atención psicológica.
- **Objetivo 3:** Garantizar un estado soberano, seguro, y justo promoviendo la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos, el proyecto de ley lo que busca es un trato digno y humanizado en servicio de salud y la protección contra la discriminación laboral.
- **Objetivo 4:** Impulsar el desarrollo económico que genere empleo de calidad y finanzas públicas sostenibles, inclusivas y equitativas, el proyecto

fortalece el empleo de calidad mediante: protección laboral reforzada que prohíbe despidos durante el duelo gestacional, perinatal y neonatal.

Por lo expuesto, el proyecto de ley constituye un instrumento sectorial que operacionaliza los mandatos del PND en el ámbito de la salud, contribuyendo simultáneamente al cumplimiento de los compromisos internacionales del Ecuador con la Agenda 2030.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA:

Previo a singularizar las observaciones encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa: Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.² (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención del legislador/a, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En tal sentido, se obtienen principalmente las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

- 5.1. Realizado un análisis de técnica legislativa se indican las siguientes observaciones: **a)** El título es Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás), contiene categoría normativa, es una ley orgánica, objeto de la ley claramente identificado, es conciso y claro; **b)** La exposición de motivos posee una fundamentación fáctica con datos estadísticos del Instituto Ecuatoriano de Estadística y censo (INEC) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), hace referencia al precedente jurisprudencial; tiene una justificación social y sanitaria adecuada; posee análisis de derechos comparado pertinente; y se encuentra articulado con el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029. No obstante, existen aspectos que podrían mejorarse ya que falta análisis de impacto presupuestario detallado y no se incluye una estimación cuantitativa de beneficios potenciales. **c)** En cuanto a los considerandos, podemos mencionar que poseen citas constitucionales adecuadas,

2 Resolución Nro. CAL 2019-2021-419, "Reglamento de Técnica Legislativa", Artículo 4, letra f.

referencias a leyes orgánicas vigentes, instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, y jurisprudencia constitucional relevante. Como observación a los considerandos, se debe tomar en cuenta la cita que se realiza al Convenio sobre Derechos del Niño, se requiere una precisión en su vinculación ya esta ley refiere a derecho de niños que se encuentra vivos.

- 5.2. Se sugiere colocar el articulado referido en los considerandos, en orden ascendente y que estén directamente relacionados con la naturaleza del Proyecto de Ley.
- 5.3. Se sugiere revisar los elementos de forma del documento, en cuanto a espaciado, interlineados, puntuación, negrillas, comillas, entre otros.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

El “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)”, sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- a) Dispone de iniciativa legislativa;
- b) Se refiere a una sola materia;
- c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)”;
- c) **Unificar** con los demás proyectos de ley afines, de ser el caso, conforme mandato del Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,
- d) **Designar** para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de

la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)”.

Atentamente,



Mgtr. Javier Antonio Nuques Balda
**COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Elaborado por:



Mgtr. Mateo José Ortega Campuzano
UNIDAD TÉCNICA LEGISLATIVA

Análisis económico:	Econ. Edison Higuera
Revisión de composición formal del documento:	Mgtr. Inés Tonato

ANEXO 1

EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE PROYECTO	DEL	Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)
PROPONENTE		Asambleísta María del Cisne Molina Coro
FECHA PRESENTACIÓN	DE	22 de enero de 2026
MATERIA		Derecho Laboral
COMISIÓN		Comisión Especializada Permanente de Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social
OBJETIVO PROYECTO	DEL	El Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás) tiene como objeto establecer un marco jurídico integral que garantice los derechos laborales, de salud y protección social de las madres y padres que experimentan la pérdida de un hijo durante el embarazo, el parto o en el periodo neonatal.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO		El Proyecto de Ley Nicolás se estructura en cuatro títulos que regulan de manera sistemática los derechos de madres y padres en duelo gestacional, perinatal y neonatal. El Título I establece disposiciones generales, definiendo con precisión técnica los conceptos de duelo gestacional. El Título II regula derechos laborales diferenciados: para la madre, una licencia de 3 días si la pérdida ocurre antes de la semana 24, o la licencia completa de maternidad (12 semanas) si ocurre después, con posibilidad de extensión en casos de complicaciones; para el padre, una licencia de 3 días remunerados; además, establece protección laboral reforzada mediante prohibición absoluta de despido durante el periodo de duelo. El Título III garantiza derechos en salud: atención psicológica gratuita y especializada por un mínimo de 6 meses (extensible según criterio profesional), protocolos humanizados obligatorios en todo el sistema de salud que incluyen entrega digna de restos gestacionales, información clara y completa, y prohibición expresa de entregar cuerpos en condiciones indignas como bolsas plásticas; capacitación obligatoria al personal de salud en atención humanizada del duelo perinatal.
CONCLUSIONES		El “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)”, sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Es decir: a) Dispone de iniciativa legislativa; b) Se refiere a una sola materia; c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional; d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y, e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

RECOMENDACIONES	<p>Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Considerar los criterios establecidos en el presente Informe;b) Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica para los Derechos de Madres y Padres en Duelo Gestacional, Perinatal y Neonatal (Ley Nicolás)”;c) Unificar con los demás proyectos de ley afines, de ser el caso, conforme mandato del Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,d) Designar para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
------------------------	--

Elaborado por: MJOC