

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 014-INV-CGUTL-AN-2025**

Quito, D.M., 09 de julio de 2025

Proponente: Asambleísta Raúl Arturo Chávez Núñez del Arco.

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Reformatoria al Código de la Niñez y Adolescencia”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 26 de junio de 2025, el asambleísta Raúl Arturo Chávez Núñez del Arco, remitió mediante Oficio No. PL-RCH-001-2025 de fecha 26 de junio de 2025, al magíster Niels Anthonez Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Reformatoria al Código de la Niñez y Adolescencia”, signado con el trámite No. 467940. Adjunto al Proyecto de Ley, se incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, 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-2025-2939-M de fecha 04 de julio de 2025, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante 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 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 CAL-2019-2021-419, de fecha 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 el asambleísta Raúl Arturo Chávez Núñez del Arco, con el respaldo de doce asambleístas¹, que corresponde al 08 % de los miembros de la Asamblea Nacional razón por la cual cumple con lo exigido en los artículos 134, número 4 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La facultad de presentar proyectos de ley en este caso, sí le corresponde a la asambleísta, en razón de que no crea, modifica o suprime impuestos; tampoco aumenta el gasto público o modifica la división político-administrativa del país; ni establece, modifica, exonera o extingue impuestos, 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 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: **Niñez y Adolescencia**. En consecuencia, **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República 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 Reformatoria al Código de la Niñez y Adolescencia” contiene: Exposición de Motivos, treinta considerandos y tres artículos reformativos. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República 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 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 y el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

¹ El “Proyecto de Ley Reformatoria al Código de la Niñez y Adolescencia” cuenta con 14 firmas de respaldo, sin embargo, dos de ellas no se consideraron como válidas, debido a que no se adjuntaron las correspondientes certificaciones de principalización, conforme lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.5 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, 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 Reformatoria al Código de la Niñez y Adolescencia” se presenta como una norma de carácter ordinaria. Por lo tanto, la categoría normativa estaría adecuadamente propuesta.

Se sugiere que dentro del tratamiento del Proyecto de Ley también se incluya un artículo reformativo para modificar el nombre del actual código con el cual se incluya la categoría normativa como orgánica.

3.6 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Asambleísta Raúl Arturo Chávez Núñez del Arco	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE
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, 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 presente Proyecto propone la reforma de los artículos 27, 28 y 37 del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA), con la finalidad de incorporar como eje transversal la psicología del desarrollo en los derechos a la salud y a la educación de los niños, niñas y adolescentes, en concordancia con las competencias del Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Educación. La motivación del proyecto reside en reforzar la prevención, atención temprana y acompañamiento del desarrollo infantil y adolescente, mismo que encuentra respaldo directo en varias disposiciones de la Constitución de la República del Ecuador, que establecen como mandatos fundamentales del Estado el garantizar derechos, promover el desarrollo integral de la niñez y priorizar su interés superior.

El número 1 del Artículo 3 de nuestra Carta Magna² establece que uno de los deberes primordiales del Estado es "*garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales*". Esta disposición obliga al Estado no solo a reconocer derechos en el texto constitucional, sino a adoptar medidas afirmativas, efectivas y permanentes que aseguren su ejercicio real, especialmente en favor de grupos históricamente excluidos, como los niños, niñas y adolescentes. El proyecto bajo análisis responde a esta exigencia al plantear reformas que aseguran una atención diferenciada y especializada en salud mental y educación emocional, ámbitos que han sido tradicionalmente relegados dentro de las políticas públicas.

El número 5 del mismo Artículo³, por su parte, dispone que el Estado debe planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza y promover el desarrollo sustentable y equitativo en todo el territorio nacional. Desde esta perspectiva, el desarrollo integral de la infancia no puede entenderse únicamente en términos materiales o educativos, sino que debe contemplar las dimensiones emocionales, psicológicas y sociales como pilares esenciales para romper ciclos de pobreza y exclusión. Incorporar la psicología del desarrollo como herramienta estructural dentro del sistema educativo y de salud contribuye directamente a la equidad territorial, ya que permite intervenir en zonas donde históricamente ha habido menor acceso a servicios especializados, y facilita un abordaje más integral del bienestar infantil.

En este sentido, las reformas propuestas materializan el mandato constitucional al garantizar el ejercicio efectivo de derechos, al tiempo que fortalecen las capacidades estatales para intervenir de manera anticipada y eficaz en los

² Constitución: Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

³ Ídem. Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.

factores que inciden en el desarrollo de la niñez, promoviendo condiciones estructurales más equitativas.

Por su parte, el Artículo 44 de la Constitución de la República del Ecuador⁴ consagra que el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, y garantizarán el ejercicio pleno de sus derechos. Este artículo introduce el principio de prioridad absoluta, que obliga al Estado a colocar las necesidades de la niñez por encima de otros intereses, tanto en el diseño como en la ejecución de las políticas públicas.

El Proyecto de Ley se enmarca plenamente en este principio, ya que plantea el fortalecimiento de políticas intersectoriales enfocadas en el desarrollo psicológico, emocional y conductual de la infancia y adolescencia, como factores inseparables de su desarrollo integral. Esta visión está en línea con las mejores prácticas internacionales, que reconocen que el bienestar emocional desde edades tempranas tiene un impacto directo y duradero en los niveles de aprendizaje, la prevención de la violencia, la cohesión familiar y la construcción de una ciudadanía participativa.

Asimismo, al impulsar la corresponsabilidad entre el Estado y las familias, el proyecto fortalece las capacidades comunitarias para identificar señales de alerta, intervenir con apoyo especializado y crear entornos seguros, afectivos y propicios para el desarrollo.

El Artículo 45 de la referida norma legal⁵ reitera que niñas, niños y adolescentes tienen derecho a desarrollarse integralmente, en condiciones de libertad y dignidad, y que su interés superior prevalecerá en toda actuación pública o privada. Este principio de interés superior no es un concepto abstracto, sino una obligación jurídica concreta que guía el diseño, ejecución y evaluación de toda política pública, legislación o decisión judicial que afecte a menores de edad.

La transversalización de la psicología del desarrollo como política de Estado permite operacionalizar este principio, al establecer mecanismos institucionales de acompañamiento, protección, orientación y atención temprana que

⁴ Constitución.- Art. 44.- El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

⁵ Constitución: Art. 45.- Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar. El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas.

respondan a las particularidades del desarrollo infantil y adolescente. Esto es especialmente relevante en contextos de vulnerabilidad, violencia intrafamiliar, pobreza o desescolarización, donde las niñas, niños y adolescentes enfrentan barreras adicionales para ejercer plenamente sus derechos.

Al promover entornos educativos y de salud libres de estigmas, violencia, negligencia o exclusión, las reformas propuestas garantizan un modelo de intervención preventivo, participativo e inclusivo, acorde con la dignidad humana y la centralidad de los derechos del niño. Estas disposiciones legitiman las reformas propuestas, al fortalecer mecanismos para el desarrollo integral y asegurar entornos adecuados de salud mental, emocional y educativa.

Las disposiciones constitucionales analizadas otorgan legitimidad sustantiva y formal al proyecto de ley reformativa, al establecer un marco normativo que impone al Estado el deber de garantizar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, sin discriminación alguna y en condiciones que promuevan su bienestar físico, psicológico, emocional y social. En este contexto, las reformas planteadas se alinean directamente con los principios constitucionales de igualdad sustantiva, prioridad absoluta, corresponsabilidad y progresividad de derechos, al reforzar los mecanismos institucionales para la detección temprana, prevención y acompañamiento del desarrollo psicoemocional en los entornos educativos y sanitarios.

Lejos de ser accesorias, estas reformas representan un reconocimiento jurídico del papel esencial que desempeña la salud mental y emocional en el crecimiento pleno de los niños y adolescentes, y en su capacidad para ejercer otros derechos fundamentales, como la educación, la participación, la vida libre de violencia y el acceso a la justicia. Además, la inclusión de la psicología del desarrollo en el marco normativo del Código de la Niñez y Adolescencia (CONA) permite articular de forma más coherente las competencias de los diferentes niveles de gobierno, optimizando recursos existentes y evitando la omisión estatal en ámbitos que históricamente han estado subatendidos.

En otras palabras, el proyecto fortalece la arquitectura institucional del Estado para cumplir con sus obligaciones constitucionales, operativizando derechos abstractos en medidas concretas de política pública, como programas de intervención psicoeducativa, acompañamiento profesional y formación del personal docente y sanitario en herramientas de detección y contención emocional. La propuesta también permite dotar de mayor eficacia al principio de interés superior del niño, al establecer mecanismos legales que faciliten su aplicación práctica y sistemática en el diseño de servicios públicos.

Legislación internacional

El proyecto de ley encuentra respaldo en el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente en los instrumentos adoptados y ratificados por el Estado ecuatoriano en materia de protección a la niñez. La Convención Sobre los Derechos del Niño, instrumento con jerarquía supraconstitucional

conforme al Artículo 417 de la Constitución de la República del Ecuador⁶, establece en su Artículo 24, numeral 1⁷ que los Estados Parte reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, abarcando no solo la atención médica física, sino también la salud mental y emocional como componente indivisible del bienestar integral. Este artículo impone al Estado el deber de asegurar la provisión de servicios de salud preventivos, de orientación y atención, así como la creación de condiciones que garanticen su ejercicio efectivo sin discriminación.

Complementariamente, la Observación General N.º 15 (2013) del Comité de los Derechos del Niño⁸, órgano de interpretación autorizado de la Convención Sobre los Derechos del Niño (CDN), establece que los Estados deben comprender la salud en su dimensión holística, reconociendo los determinantes sociales, culturales y psicológicos del bienestar. En ese sentido, exige que los servicios de salud incluyan programas de atención emocional, contención psicosocial y apoyo psicológico desde la primera infancia, con enfoque preventivo y comunitario. Esta obligación vincula directamente al Estado con la implementación de mecanismos normativos y administrativos que aseguren atención oportuna en salud mental para niños, niñas y adolescentes.

La citada Observación recoge uno de los conceptos importantes del derecho a la salud reconocido internacionalmente: la definición positiva de salud contenida en la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁹, que establece que la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Esta concepción integral de salud ha sido adoptada por el Comité de los Derechos del Niño al emitir la Observación General N.º 15, anteriormente citada, que interpreta el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Desde el punto de vista jurídico, esta interpretación tiene efecto vinculante para el Estado ecuatoriano, conforme a lo dispuesto por los artículos 11 numeral 3¹⁰,

⁶ Constitución: Art. 417.- Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución.

⁷ UNICEF. *Convención Sobre los derechos del Niño*. Comité Español. 1989. <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf> Artículo 24: 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

⁸ Naciones Unidas. Convención Sobre los derechos del Niño. Observación General No. 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24). <https://www.refworld.org/es/leg/coment/crc/2013/es/96127>

⁹ Naciones Unidas. OMS. Constitución de la Organización Mundial de la Salud. https://apps.who.int/gb/edg/pdf_files/Ref-docs/constitucion-sp.pdf

¹⁰ Constitución: Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma

417 (previamente citado) y 424¹¹ de la Constitución de la República del Ecuador, que reconocen la aplicabilidad directa y jerarquía superior de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador.

Al adoptar esta definición holística de salud, el Comité resalta que la atención primaria de salud debe ser el eje estructurador de las políticas públicas en la materia, tal como lo dispone la Declaración de Alma-Ata (1978) en su numeral 1¹², misma que nuestro país, como miembro de la OMS y de la Organización Panamericana de la Salud, suscribió y ha trabajado en la implementación de sus principios. Este enfoque prioriza la prevención, la detección temprana y el acceso equitativo a servicios de salud mental, emocional y comunitaria, especialmente en grupos vulnerables como la niñez y adolescencia.

En este marco, el proyecto de reforma en análisis se alinea plenamente con esta doctrina internacional, al incorporar como eje transversal la psicología del desarrollo en los servicios de salud y educación pública. Esta inclusión normativa no crea nuevas obligaciones, sino que materializa las ya existentes en tratados internacionales y compromisos asumidos por el Estado, al reforzar institucionalmente la atención psicosocial desde una perspectiva integral y de derechos.

El Proyecto promueve la intervención temprana, la detección oportuna de trastornos en el desarrollo emocional y la garantía de entornos seguros y protectores, con un enfoque articulado entre el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Educación. Esto responde directamente al llamado del Comité de adoptar políticas públicas de salud mental inclusivas, preventivas y con enfoque comunitario, tal como lo exige el artículo 24 de la CDN y la interpretación sistemática de su Observación General N.º 15.

Por lo tanto, esta reforma no solo fortalece el bloque de constitucionalidad, sino que garantiza la operatividad real del derecho a la salud mental de niños, niñas y adolescentes, dando cumplimiento a los más altos estándares internacionales en materia de derechos humanos. Además, se configura como un instrumento jurídico de cumplimiento progresivo, alineado con los principios de interés

jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

¹¹ Constitución: Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

¹² OMS. Declaración De Alma-Ata. Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, Alma-Ata, URSS, 6-12 de septiembre de 1978. <https://www3.paho.org/hq/dmdocuments/2012/Alma-Ata-1978Declaracion.pdf> 1: La Conferencia reitera firmemente que la salud, estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades, es un derecho humano fundamental y que el logro del grado más alto posible de salud es un objetivo social sumamente importante en todo el mundo, cuya realización exige la intervención de muchos otros sectores sociales y económicos, además del de la salud.

superior del niño, igualdad sustantiva y corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad.

Por otra parte, la Observación General N.º 1 (2001), relativa al derecho a la educación (art. 29 de la CDN)¹³, establece que el objetivo de la educación no debe limitarse a la adquisición de conocimientos académicos, sino que debe abarcar el desarrollo de la personalidad, las aptitudes, la autoestima y la vida emocional del niño, dentro del respeto a los derechos humanos y la diversidad. Desde este enfoque, el sistema educativo tiene un deber activo en la promoción del desarrollo emocional y psicosocial de los estudiantes, incluyendo la identificación de factores de riesgo, la formación docente en salud mental y la presencia de equipos profesionales que acompañen los procesos educativos con enfoque integral.

En su conjunto, estos instrumentos internacionales obligan al Estado ecuatoriano a adoptar medidas legislativas, administrativas y presupuestarias que garanticen el desarrollo pleno del niño en todas sus dimensiones. La reforma propuesta al Código de la Niñez y Adolescencia no solo es coherente con estas obligaciones, sino que constituye un paso necesario hacia su cumplimiento efectivo, al transversalizar la psicología del desarrollo en los servicios de salud y educación, y promover la acción interinstitucional coordinada.

Normativa conexas

El Artículo 3 de la Ley Orgánica de Salud¹⁴ reconoce la salud como un derecho humano integral, que incluye tres dimensiones fundamentales: el bienestar físico, mental y social. Esta concepción holística se alinea plenamente con los estándares internacionales, como los establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS), y establece una base constitucional y legal clara para la inclusión de la psicología del desarrollo dentro de las políticas públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes.

El Artículo también establece que la salud no se limita a la ausencia de enfermedad, sino que debe ser entendida como un estado de bienestar completo. Bajo este enfoque, el proyecto de ley propuesto no busca crear una nueva categoría de derecho, sino garantizar condiciones reales y efectivas para el cumplimiento del derecho a la salud mental y emocional de la niñez y adolescencia.

Este artículo asigna al Estado la responsabilidad primordial de garantizar y proteger este derecho, lo que justifica que el proyecto de ley reforme el CNA para

¹³ Naciones Unidas. Convención Sobre los Derechos del Niño. Anexo IX. Observación General N° 1 (2001) Párrafo 1 Del Artículo 29: Propósitos De La Educación. 2001. https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CRC_Observaci%C3%B3n_General_1_ES.pdf

¹⁴ Ley Orgánica de Salud – LOS. Art. 3.- La salud es el completo estado de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Es un derecho humano inalienable, indivisible, irrenunciable e intransigible, cuya protección y garantía es responsabilidad primordial del Estado; y, el resultado de un proceso colectivo de interacción donde Estado, sociedad, familia e individuos convergen para la construcción de ambientes, entornos y estilos de vida saludables.

establecer de forma expresa y obligatoria que los servicios de salud y educación integren la psicología del desarrollo como un eje transversal. El proyecto, por tanto, fortalece la capacidad normativa del Estado para cumplir con el mandato de protección integral a este grupo prioritario.

Por otro lado, la referencia a la interacción entre Estado, sociedad, familia e individuos refuerza el principio de corresponsabilidad, que también aparece en la Constitución (art. 44¹⁵), y que se refleja en el proyecto de ley al distribuir tareas entre el Ministerio de Salud y el de Educación, así como entre los entornos escolares y comunitarios.

Por su parte, el Artículo 5 de la Ley Orgánica de Salud¹⁶ establece una competencia directa de la autoridad sanitaria nacional (Ministerio de Salud Pública) para regular la asignación y uso de los recursos públicos e internacionales destinados al sistema de salud. Su finalidad es asegurar que tales recursos se orienten estratégicamente a la implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de salud, conforme a las necesidades reales de la población.

Este mandato guarda estrecha relación con el proyecto de ley en análisis, que busca precisamente institucionalizar políticas que fortalezcan la atención en psicología del desarrollo como parte integral de la salud y educación de niños, niñas y adolescentes, permitiendo y obligando al Ministerio de Salud a establecer y aplicar políticas específicas para atender problemáticas identificadas en el país, como es el caso del deterioro de la salud mental infantil y adolescente. En ese sentido, el proyecto de ley no crea nuevas cargas económicas, sino que brinda un marco legal claro para que los recursos ya existentes y las políticas en curso se utilicen de forma más efectiva y con mayor cobertura.

Asimismo, este artículo refuerza el principio de gestión basada en evidencia y resultados, al exigir que las acciones financiadas por el Estado sean objeto de evaluación, seguimiento y control. El proyecto de ley, al incorporar de manera transversal la psicología del desarrollo, se alinea con este enfoque al permitir que se definan indicadores concretos de impacto en el desarrollo emocional y cognitivo de la niñez, mejorando así la efectividad de la inversión pública; de esta forma, fortalece la viabilidad operativa del proyecto de ley, ya que demuestra que el Ministerio de Salud tiene la competencia legal expresa para regular,

¹⁵ Constitución. Art. 44.- El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

¹⁶ Ley Orgánica de Salud. Art. 5.- La autoridad sanitaria nacional creará los mecanismos regulatorios necesarios para que los recursos destinados a salud provenientes del sector público, organismos no gubernamentales y de organismos internacionales, cuyo beneficiario sea el Estado o las instituciones del sector público, se orienten a la implementación, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos, de conformidad con los requerimientos y las condiciones de salud de la población.

implementar y evaluar este tipo de políticas, usando para ello recursos ya disponibles.

El Artículo 7 de la LOS¹⁷ consagra un principio general de derechos en salud, aplicable a toda persona, sin discriminación. En particular, garantiza dos aspectos fundamentales: el acceso universal y de calidad a todos los servicios y acciones de salud, y la gratuidad y atención preferente a grupos vulnerables, como los niños, niñas y adolescentes, en concordancia con lo dispuesto en la Constitución.

Este artículo refuerza la viabilidad del proyecto de ley, ya que la inclusión de la psicología del desarrollo como parte de las políticas de salud y educación no representa una concesión excepcional, sino una obligación ya establecida por ley para garantizar el acceso a una atención integral, oportuna y no discriminatoria, especialmente para la niñez, considerada un grupo de atención prioritaria.

El Proyecto, al fortalecer y hacer explícita la atención en salud mental y emocional desde un enfoque preventivo, operativiza el derecho abstracto establecido en el artículo 7. De ese modo, contribuye a que el principio de acceso universal y preferente no quede en una declaración programática, sino que se concrete a través de reformas normativas con exigibilidad efectiva.

El Artículo 3 de la Ley Orgánica de Salud Mental – LOSM establece el reconocimiento del derecho a la salud mental como parte de los derechos humanos, ya que en sus literales a, b, d y e¹⁸ establece que el Estado garantizará el ejercicio del derecho a la salud mental de toda persona, en todas las etapas del curso de vida, mediante la generación de condiciones para el desarrollo de capacidades emocionales, afectivas, cognitivas, conductuales, sociales y culturales, en concordancia con el artículo 16 del mismo cuerpo legal¹⁹.

Este artículo es trascendental para el proyecto sujeto a análisis, ya que define claramente que el derecho a la salud mental debe ser protegido desde la infancia, abordando el desarrollo integral de capacidades psicológicas y emocionales. La propuesta de reforma al CONA fortalece esta garantía al

¹⁷ Ley Orgánica de Salud. Art. 7.- Toda persona, sin discriminación por motivo alguno, tiene en relación a la salud, los siguientes derechos: a) Acceso universal, equitativo, permanente, oportuno y de calidad a todas las acciones y servicios de salud; b) Acceso gratuito a los programas y acciones de salud pública, dando atención preferente en los servicios de salud públicos y privados, a los grupos vulnerables determinados en la Constitución Política de la República;

¹⁸ Ley Orgánica de Salud Mental. Artículo 3. Fines. - La presente ley tiene como finalidad: a) Reconocer a la salud mental como parte de la atención integral de salud e impulsar la consolidación de una política nacional en salud mental, a fin de que el Estado priorice las acciones en esta materia. b) Establecer la prevención integral como eje de la política de salud mental con participación intersectorial, de las personas naturales y jurídicas de derecho público o privado, la familia y la comunidad. d) Promover la salud integral y el bienestar físico, psicológico, cognitivo, emocional y relacional de todas las personas, en todo el curso de vida, considerando su ámbito individual, familiar, social y comunitario. e) Fomentar el desarrollo de planes y programas de promoción de la salud mental y de prácticas de vida saludables en todo el ciclo de vida, a fin de prevenir trastornos mentales.

¹⁹ LOSM. Artículo 16. Deberes del Estado.- Para la aplicación de la presente Ley, son deberes del Estado: a) Impulsar la política nacional de salud mental, a fin de promover la atención integral de salud en todo el ciclo de vida, que incluirá la promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación e inclusión de las personas;

establecer que los servicios de salud y educación deben operar con un enfoque de psicología del desarrollo, alineándose plenamente con este mandato legal.

Por su parte, el Artículo 4 de la referida LOSM²⁰ trata respecto de los principios rectores del sistema de salud mental al establecer que las políticas públicas y acciones en salud mental se rigen por los principios de universalidad, equidad, interculturalidad, intersectorialidad, prevención, autonomía progresiva, participación activa, e interés superior de niñas, niños y adolescentes, entre otros.

Este artículo refuerza la constitucionalidad del proyecto de ley, al incorporar directamente el principio del interés superior del niño como uno de los pilares del sistema de salud mental. La reforma al CONA analizada en el presente informe que promueve la intervención psicoeducativa desde etapas tempranas no solo es compatible, sino necesaria para cumplir con los principios establecidos en esta ley orgánica.

El Artículo 16, letra b de la LOSM²¹ establece que el ejercicio del derecho a la salud mental será garantizado por las instituciones del Estado mediante la articulación intersectorial de sus políticas, planes, programas y servicios. El proyecto reformativo no crea nuevas instituciones ni atribuciones que impliquen gasto adicional, sino que se fundamenta en esta obligación existente de articulación interinstitucional, especialmente entre el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Educación. Esta reforma pretende precisamente responsabilizar y fortalecer las acciones que ya deberían estar siendo ejecutadas, cumpliendo con el marco de la LOSM.

El Artículo 22 de la LOSM²² promueve la salud mental en el ámbito educativo al establecer que la Autoridad Educativa Nacional garantizará la promoción de la salud mental en el Sistema Nacional de Educación, incorporando enfoques pedagógicos que fomenten el bienestar emocional, afectivo, cognitivo y relacional. Aquí existe una concordancia directa y específica con el contenido del proyecto de reforma del CONA en análisis, que justamente propone modificar artículos relacionados con el derecho a la educación (como el art. 28 del CNA)

²⁰ LOSM. Artículo 4. Principios.- La presente Ley se regirá por los principios de universalidad, inclusión, precaución, sostenibilidad, bioética, gradualidad, suficiencia, equidad, calidad, eficacia, eficiencia, transparencia, oportunidad, calidez, corresponsabilidad, accesibilidad, no discriminación, no revictimización, imparcialidad, participación, autonomía de la persona, interdisciplinariedad, intersectorialidad, dignidad y confidencialidad.

²¹ LOSM. Artículo 16. Deberes del Estado.- Para la aplicación de la presente Ley, son deberes del Estado: b) Garantizar a las personas, que requieran atención en salud mental, los servicios, tratamientos y medicamentos, basados en la mejor evidencia científica para prevenir, promover, conservar o recuperar su salud mental. El financiamiento de estos servicios se realizará en la Red Pública Integral de Salud, conforme lo dispuesto en la Constitución de la República;

²² LOSM. Artículo 22. De las competencias en materia de educación y educación superior.- La Autoridad Nacional de Educación y la Autoridad rectora de la política pública de Educación Superior, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales, en coordinación con la Autoridad Sanitaria Nacional, emitirán la normativa a fin de implementar para los estudiantes programas de prevención y promoción de salud mental que incluyan la reducción de factores de riesgo que puedan afectar a la salud mental de los estudiantes. Los establecimientos de educación inicial, básica, bachillerato y de educación superior, públicos y privados deberán incluir el servicio de salud mental según corresponda a la necesidad de la población estudiantil; tendrán además la obligación de desarrollar programas que permitan la detección oportuna de posibles casos de trastornos mentales que requieran atención de salud y de articular y ejecutar las acciones que permitan la atención de los mismos en los prestadores de servicios de salud del Sistema Nacional de Salud.

para incorporar la psicología del desarrollo como política educativa transversal. La LOSM ya ordena esta obligación, por lo que el proyecto no la contradice ni innova en el fondo, sino que la refuerza normativamente.

El Capítulo IV de la LOSM en el que aborda la atención integral y los procedimientos de salud mental, en su artículo 27²³, especialmente, trata de la atención integral en salud mental para la población en general, donde se encuentran niñas, niños y adolescentes al establecer que las instituciones del Sistema Nacional de Salud garantizarán la atención integral e inclusiva en salud mental a niñas, niños y adolescentes, en todos los niveles de atención, de acuerdo con sus características culturales, sociales, territoriales y etarias. Este artículo legitima la inclusión de políticas en la reforma planteada al CONA orientadas a brindar atención oportuna y especializada en salud mental. Así, el proyecto de ley se alinea con esta disposición al establecer criterios para la intervención desde la infancia, contribuyendo así al desarrollo pleno del menor y a una detección y tratamiento preventivo de trastornos o alteraciones del desarrollo.

La Codificación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural establece como uno de los fines esenciales del sistema educativo ecuatoriano el garantizar una educación integral, inclusiva y de calidad, que contribuya al desarrollo pleno del ser humano. Esta educación debe comprender no solo aspectos académicos o cognitivos, sino también componentes emocionales, afectivos, éticos y sociales, lo que implica un enfoque holístico del proceso educativo. En términos jurídicos, esta norma reconoce explícitamente que la educación es un derecho multidimensional, vinculado al desarrollo emocional y mental de niñas, niños y adolescentes. Asimismo, impone al Estado el deber de diseñar políticas y programas educativos que favorezcan entornos saludables, libres de violencia, y que promuevan el bienestar psicológico como parte del aprendizaje.

El Proyecto de Ley reformativa al CONA sujeto a análisis resulta plenamente compatible con este marco normativo, al incorporar la psicología del desarrollo como una herramienta de apoyo y orientación en el sistema educativo, con participación activa del Ministerio de Educación. De esta manera, se reconoce que el desarrollo emocional y psicológico es inseparable del proceso educativo, y se establecen disposiciones normativas que facilitan la prevención de problemas de aprendizaje, conducta o salud mental desde las aulas.

²³ LOSM. CAPÍTULO IV. De la atención integral y procedimientos en salud mental. SECCIÓN I. De la atención integral. Artículo 27. Declaratoria como problema de salud pública.- Se reconocen como problemas de salud pública a los trastornos del estado de ánimo o afectivos, la violencia en todas sus formas, ideación suicida, suicidio e intento suicida, trastornos mentales y de comportamiento debido al uso de sustancias psicoactivas, la lesión, disfunción cerebral o enfermedad física; y, otras enfermedades que la Autoridad Sanitaria Nacional reconozca como tal, según el perfil epidemiológico y la incidencia y prevalencia de las enfermedades de salud mental en la población. Estos problemas se atenderán mediante la acción coordinada de todos los integrantes del Sistema Nacional de Salud y de la participación de familiares, usuarios y la población en su conjunto; y, requerirán un abordaje interdisciplinario, integral e intersectorial, que incluya la prevención de las situaciones de riesgo y abarque soluciones de orden educativo, sanitario, de vivienda, laboral y social. Los integrantes del Sistema Nacional de Salud garantizarán la disponibilidad y acceso a programas de atención y medicamentos e inclusión para las personas que sufren trastornos mentales, especialmente para los grupos de atención prioritaria.

Además, esta reforma consolida la corresponsabilidad entre los sectores de salud y educación, fortaleciendo los mecanismos de articulación interinstitucional y garantizando la atención integral de la niñez y adolescencia desde múltiples dimensiones de su desarrollo. Es así como la Codificación de la LOEI respalda los objetivos del proyecto de ley reformativa al CONA, en especial al reconocer el derecho a una educación integral que incluya el aspecto psicológico; por establecer la corresponsabilidad entre el Estado, familia y sociedad en la formación y bienestar del niño; y, al asegurar que el sistema educativo nacional responda a las necesidades emocionales y mentales del estudiantado.

Así, las reformas propuestas no solo son pertinentes, sino necesarias para cumplir con los fines, principios y derechos consagrados en la Codificación de la LOEI. La introducción de la psicología del desarrollo como parte del sistema normativo educativo fortalece la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia desde un enfoque preventivo, integral y de desarrollo humano.

De esta manera, los principales artículos de la referida norma que guardan relación con el proyecto de ley en análisis, son los siguientes²⁴:

El Artículo 2 de la Codificación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural establece que la Ley se aplica a todos los niveles, modalidades y sostenimientos del sistema educativo nacional, en el marco de los principios constitucionales y con respeto a la diversidad cultural. Esta amplitud normativa respalda la pertinencia de introducir la psicología del desarrollo como un eje transversal en la educación, tal como lo propone el proyecto de ley. Al aplicarse a todas las instituciones educativas, se garantiza que la atención a la salud psicoemocional de niños, niñas y adolescentes tenga cobertura nacional y enfoque inclusivo.

Uno de los fines centrales establecidos en la norma, puntualmente, en el Artículo 4 de la Codificación de la LOEI, es el desarrollo integral de la persona. Esto implica no solo la formación académica, sino también el fortalecimiento emocional, social y psicológico del estudiante. En consecuencia, la propuesta de reforma al CONA, que introduce el componente de psicología del desarrollo, encuentra aquí respaldo legal expreso, dado que contribuye directamente a lograr dicho fin.

Por su parte, el Artículo 7 que regula los principios de la gestión educativa, en el que se reconocen entre los principios el interés superior del niño y el enfoque de derechos, también contemplados en la Constitución y en el Código de la Niñez y Adolescencia, refuerzan la obligación del Estado de adoptar medidas específicas que garanticen el bienestar integral de niños, niñas y adolescentes. La incorporación de medidas de salud mental y acompañamiento emocional responde directamente a este mandato.

²⁴ Codificación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Quinto Suplemento del Registro Oficial No.689. 22 de Noviembre 2024. <https://educacionbilingue.gob.ec/wp-content/uploads/2024/12/CODIFICACION%CC%81N-DE-LA-LEY-ORGA%CC%81NICA-DE-EDUCACION%CC%81N-INTERCULTURAL.pdf>

El Artículo 11 del referido cuerpo legal que reconoce como un derecho a la educación el proyecto de vida integral, establece y argumenta el derecho a recibir una educación integral, que incluye el desarrollo emocional y psicológico. Esta disposición es necesaria e importante para sustentar la reforma planteada, que pretende dar un marco normativo más amplio al acompañamiento psicológico durante la etapa escolar.

El Artículo 13 que refiere a las obligaciones indica que el Estado deberá garantizar los recursos humanos, materiales, pedagógicos, tecnológicos y financieros suficientes para cumplir con los fines de la educación. Aunque el proyecto de ley no propone nuevo gasto público, sí busca que se fortalezcan programas ya existentes, lo que se alinea con esta obligación estatal.

Los artículos 22 y 23 de la citada norma, interpretan una corresponsabilidad al establecer que la educación es responsabilidad compartida entre el Estado, la familia y la sociedad. Esta corresponsabilidad justifica el enfoque preventivo y de acompañamiento emocional del proyecto de ley, que busca integrar la acción de instituciones educativas, de salud y del núcleo familiar.

Jurisprudencia constitucional relevante

La Sentencia N.º 95-18-EP/24²⁵ constituye un hito jurisprudencial en la protección integral de niños, niñas y adolescentes, al establecer que las instituciones educativas tienen el deber constitucional de garantizar entornos seguros, respetuosos e inclusivos, capaces de acompañar los procesos individuales de identidad, desarrollo y bienestar emocional. En este contexto, el proyecto de ley en análisis que propone la incorporación de la salud mental en la malla curricular guarda una relación directa con el mandato judicial contenido en la sentencia, en tanto ambos instrumentos coinciden en que el sistema educativo debe ir más allá de la mera instrucción académica y actuar como un espacio protector de los derechos fundamentales de la niñez.

La Corte fue clara al señalar que la omisión de protocolos, el desconocimiento institucional de las necesidades emocionales de la niña inmersa en el caso, y la falta de respuesta frente a escenarios de violencia simbólica y psicológica constituyen violaciones al derecho a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, al interés superior del niño y al componente de adaptabilidad de la

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 95-18-EP/24 Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes. Quito, D.M., 28 de noviembre de 2024. Caso 95-18-EP. Sentencia 95-18-EP/24. "Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la decisión expedida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de la Provincia de Santa Elena en el marco de una acción de protección. La Corte Constitucional encuentra la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia de apelación. Adicionalmente, analiza el mérito del caso, acepta la acción de protección, y declara que tanto la institución educativa, como la Dirección Distrital del Ministerio de Educación vulneraron los derechos a la igualdad material, al libre desarrollo de la personalidad, a la educación en el componente de adaptabilidad, al interés superior del niño y al derecho de C.L.A.G.1 a ser escuchada en su proceso de reafirmar su identidad de género." https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOidInZU4MzNkMC00M2M0LTQ0NGYtYTZiYi03YTYzNGUxMDJjZGUucGRmJ30=

educación. Estas mismas categorías de derechos son las que sustentan el proyecto de ley analizado, en tanto reconoce que la salud mental forma parte del desarrollo integral del niño y, por tanto, debe ser tratada de forma explícita desde la formación escolar, como medida preventiva y restaurativa ante contextos adversos.

Tanto la sentencia como el proyecto visibilizan la necesidad de contar con un enfoque interseccional y diferencial, que permita identificar y abordar situaciones de riesgo psicoemocional en estudiantes que enfrentan múltiples formas de vulnerabilidad: por identidad de género, discapacidad, condición migratoria, pobreza u otras circunstancias. La Corte destaca que el Estado no puede adoptar una posición pasiva frente a estas realidades, y que las escuelas deben recibir capacitación, protocolos claros y recursos humanos preparados, precisamente lo que el proyecto propone al establecer la corresponsabilidad del Ministerio de Educación y del Ministerio de Salud en el diseño e implementación de programas de salud mental escolar.

Tanto la Sentencia citada, como proyecto de ley analizado, se fundamentan en los principios rectores del bloque de constitucionalidad, particularmente el interés superior del niño, la educación como derecho con contenido ampliado, y la obligación estatal de adoptar medidas positivas y eficaces para garantizar una vida libre de violencia, exclusión o daño psicológico desde la niñez. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte no solo respalda, sino que refuerza la necesidad y urgencia de aprobar reformas normativas que institucionalicen el enfoque de salud mental en el sistema educativo.

Doctrina jurídica y principios aplicables

La obra de Papalia, Olds y Feldman²⁶ constituye una de las referencias reconocidas, importantes y con gran relevancia en el estudio del desarrollo humano, al conceptualizarlo como un proceso continuo que abarca dimensiones físicas, cognitivas, emocionales y sociales, influenciadas por el entorno familiar, escolar y cultural. En su obra, destacan que la psicología del desarrollo es la rama de la psicología que estudia los cambios físicos, cognitivos, emocionales y sociales que ocurren a lo largo del ciclo vital humano, desde la concepción hasta la muerte, con énfasis en las etapas de la infancia y la adolescencia, en las que se sientan las bases del comportamiento, la personalidad y la salud mental. Esta disciplina analiza cómo interactúan la herencia genética y el entorno para influir en el crecimiento personal, el aprendizaje y la adaptación social, considerando tanto los procesos normativos como las trayectorias atípicas del desarrollo. Su objetivo es comprender, explicar y optimizar el desarrollo humano en todas sus dimensiones.

²⁶ Papalia, Olds y Feldman. *Psicología del desarrollo. De la infancia a la adolescencia*. Undécima edición. McGrawHill. México. 2009. [Papalia,D. Psicología del desarrollo. De la infancia a la adolescencia.pdf](#)

Desde esta perspectiva, la infancia y la adolescencia son etapas especialmente sensibles en las que se moldean las bases del bienestar psíquico y social del individuo. Esta visión coincide plenamente con el objetivo del proyecto de ley analizado, que busca integrar la salud mental al ámbito escolar como parte del desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

Según estos autores, el desarrollo emocional no es una dimensión separada del aprendizaje, sino una parte constitutiva del mismo. La escuela, por tanto, no solo debe ser un espacio de instrucción cognitiva, sino también un entorno que ofrezca seguridad afectiva, apoyo psicológico y herramientas para gestionar emociones, resolver conflictos y construir autoestima. Esta idea respalda directamente la propuesta legislativa de incluir contenidos de psicología del desarrollo en la malla curricular, como una estrategia preventiva frente a trastornos mentales, acoso escolar, violencia y otras formas de sufrimiento psicosocial que se manifiestan tempranamente.

Papalia sostiene, además, que las políticas públicas deben comprender el desarrollo infantil desde una perspectiva sistémica e interdependiente, en la que familia, escuela y comunidad asuman roles coordinados en la formación emocional del niño. En este sentido, el proyecto de ley se enmarca dentro de una lógica coherente con los postulados de la psicología del desarrollo, al establecer una corresponsabilidad institucional entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, lo que permite una intervención integral, interdisciplinaria y sostenida en el tiempo. Esta articulación institucional es clave para garantizar el éxito de las políticas preventivas en salud mental.

Finalmente, uno de los aportes más relevantes del enfoque de Papalia es el énfasis en la plasticidad del desarrollo infantil: las intervenciones adecuadas y oportunas tienen un alto potencial para revertir o mitigar condiciones de vulnerabilidad. Por ello, la propuesta de incorporar formación en salud mental desde edades tempranas no solo es legítima, sino urgente. La psicología del desarrollo demuestra que el acompañamiento emocional desde la escuela tiene efectos positivos en la autoestima, el rendimiento académico y la capacidad de adaptación social. El proyecto de ley, en consecuencia, traduce en términos normativos este conocimiento científico, y lo convierte en una herramienta jurídica de protección efectiva de los derechos de la niñez.

Por su parte, el autor Ramiro Ávila Santamaría, en su obra “Los derechos y sus garantías: ensayos críticos”²⁷, afirma con claridad que los derechos constitucionales no son meras declaraciones simbólicas, sino mandatos jurídicos vinculantes que deben irradiar todo el ordenamiento jurídico y estructurar las políticas públicas. Esta tesis es plenamente concordante con el objetivo del proyecto de ley, el cual busca traducir en una norma concreta la obligación

²⁷ Universidad Andina Simón Bolívar – UASB. Repositorio Digital. Ramiro Ávila Santamaría. *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*. Ecuador. 2012. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6114/1/Avila.%20R-CON-012-Los%20derechos.PDF>

estatal de proteger el desarrollo psicosocial de niñas, niños y adolescentes mediante la inclusión de la salud mental como parte del currículo escolar. Incorporar esta materia en el sistema educativo responde, en términos de Ávila, a la necesidad de efectivizar los derechos más allá de su formulación retórica.

El autor sostiene que los derechos deben ser comprendidos desde su dimensión prestacional, lo cual implica que el Estado no solo debe abstenerse de vulnerarlos, sino que debe adoptar medidas positivas, concretas y eficaces para garantizarlos. El proyecto de ley se enmarca en esta lógica, al establecer una corresponsabilidad entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud para implementar contenidos de psicología del desarrollo y programas de prevención en salud mental, como medida estructural de garantía del derecho a la educación, la salud y la protección integral de la niñez.

Ávila también enfatiza que los derechos constitucionales deben ser interpretados desde una perspectiva transformadora, que permita construir una sociedad más justa y equitativa. En ese sentido, el proyecto no solo busca prevenir patologías mentales o conductas de riesgo, sino que propone una transformación del sistema educativo hacia un modelo más humano, sensible y empático, que reconozca el componente emocional del aprendizaje y la necesidad de atender integralmente a la infancia. Esto es coherente con el enfoque que Ávila propone, en el que la Constitución debe ser vista como una herramienta para la dignificación de la vida y la transformación de las estructuras sociales que reproducen exclusión o violencia.

El texto de Ávila coincide con el proyecto en la necesidad de que el derecho constitucional guíe el diseño de la legislación ordinaria. Así, la reforma propuesta no solo es legítima, sino que es exigida por el marco constitucional vigente, que impone al legislador el deber de desarrollar normas y políticas públicas que hagan operativos los derechos de la niñez, con enfoque interseccional y de prevención. En este sentido, el proyecto constituye una manifestación concreta del mandato de progresividad y de realización efectiva de los derechos, tal como lo plantea el autor.

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

A partir de la entrada en vigor 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 el caso específico del “Proyecto de Ley Reformatoria al Código de la Niñez y Adolescencia”, orientado a incorporar contenidos de salud mental y psicología del desarrollo en la malla curricular escolar, se observa un uso técnico y

respetuoso del lenguaje. La redacción es clara, directa y evita la utilización de expresiones que pudieran implicar sesgos de género, capacitismo, estigmatización o cualquier otra forma de discriminación hacia personas en situación de vulnerabilidad, en especial hacia niñas, niños y adolescentes con necesidades de atención en salud mental.

No obstante, se sugiere reforzar el enfoque inclusivo del lenguaje incorporando, cuando sea pertinente, términos que reconozcan explícitamente la diversidad psicosocial de la niñez y adolescencia. Por ejemplo, expresiones como “salud mental positiva”, “entornos escolares seguros y emocionalmente protectores” o “necesidades psicoemocionales diversas”, podrían enriquecer el texto normativo al alinear su lenguaje con los estándares internacionales y constitucionales de derechos humanos y de educación inclusiva.

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 Reformatoria al Código de la Niñez y Adolescencia” tiene como finalidad principal fortalecer el marco normativo de protección integral de niñas, niños y adolescentes mediante la incorporación explícita de contenidos relacionados con la salud mental y la psicología del desarrollo en la malla curricular del sistema educativo nacional. Esta reforma tiene como eje central la garantía del derecho a la educación integral y a la salud emocional, reconociendo que el bienestar psicosocial es un componente esencial del desarrollo humano, especialmente en las etapas formativas de la infancia y la adolescencia.

A diferencia de otras reformas normativas de carácter general, la propuesta analizada mantiene una relación directa y sustantiva con los derechos reconocidos en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador, que establecen el deber del Estado de otorgar atención prioritaria a la niñez y adolescencia, asegurar su desarrollo integral y garantizar el principio del interés superior del niño como parámetro rector de toda decisión pública o privada que los involucre. En este sentido, la inclusión de programas de salud mental en el ámbito escolar constituye una medida concreta de protección frente a riesgos psicosociales, tales como la violencia, el abandono emocional, la depresión, la ansiedad y otras formas de afectación que impactan directamente en la dignidad y el proyecto de vida de este grupo prioritario.

Adicionalmente, la reforma se alinea con estándares internacionales de protección contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, particularmente con lo establecido en los artículos 3 y 24, que obligan a los Estados Parte a garantizar el interés superior del niño como consideración primordial en todas las decisiones que los afecten y a reconocer el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. El proyecto también encuentra respaldo en la Observación General No.13 del Comité de los Derechos del Niño (2011)²⁸, que señala la obligación estatal de crear entornos seguros y

²⁸ Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño. Observación general No. 13 (2011) Derecho del niño a no

emocionalmente sostenibles en las escuelas, como estrategia preventiva frente a toda forma de violencia, negligencia o exclusión.

Por lo expuesto, la norma propuesta no solo no vulnera los derechos de niñas, niños y adolescentes, sino que más bien contribuye activamente a su garantía, al ampliar el contenido del derecho a la educación y reconocer la salud mental como una dimensión fundamental del desarrollo integral. Esta adecuación normativa representa un avance en la implementación efectiva del principio del interés superior del niño y fortalece el enfoque de derechos en el diseño de políticas públicas en el ámbito educativo.

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 Reformatoria al Código de la Niñez y Adolescencia” 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 Constitución.

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 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.

ser objeto de ninguna forma de violencia. <https://www.refworld.org/es/leg/coment/crc/2011/es/82269>

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

Finalmente, el Proyecto de Ley, en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República, 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 no generaría afectación a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

Por el contrario, la norma propuesta contribuye activamente al fortalecimiento de los derechos de estos grupos, especialmente al reconocer que la salud mental es un componente esencial del desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes. La incorporación de contenidos de psicología del desarrollo y promoción del bienestar emocional en el currículo escolar beneficia de forma directa a niñas, niños y adolescentes, y de manera indirecta a otros miembros del entorno familiar, como mujeres embarazadas, personas cuidadoras, o personas con discapacidad psicosocial, cuya atención también debe ser garantizada desde un enfoque de corresponsabilidad institucional.

Asimismo, la implementación de esta reforma normativa bajo una lógica intersectorial entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud Pública permite establecer mecanismos de atención integral, oportuna y especializada, que trascienden el espacio educativo y se proyectan hacia una protección más amplia en el entorno comunitario y familiar. Esta articulación favorece especialmente a hogares monoparentales, madres jefas de hogar o familias con integrantes con enfermedades mentales o condiciones neurodivergentes, garantizando un entorno emocionalmente saludable y libre de violencia.

Si bien la norma no enuncia expresamente los enfoques intergeneracional, interseccional o de discapacidad, su estructura y objetivos son compatibles con estos marcos. La inclusión de la salud mental en la educación básica es una medida afirmativa de gran impacto estructural que contribuye a la igualdad sustantiva, al ejercicio de derechos en condiciones de dignidad y a la prevención de múltiples formas de exclusión. Por lo tanto, el proyecto fortalece el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35 de la Constitución y avanza hacia un sistema de protección más integral, inclusivo y justo para los sectores históricamente marginados.

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

En relación con los informes técnicos no vinculantes de los proyectos de ley, el número 1 del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone 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: (...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.". Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal y Tributaria de competencia exclusiva del Ejecutivo.

El Proyecto de Ley propone incorporar tres reformas al Código de la Niñez y Adolescencia orientadas a fortalecer la atención integral en salud mental: el artículo 1 reconoce el derecho de niñas, niños y adolescentes a desarrollarse en entornos con políticas sobre psicología del desarrollo; el Artículo 2 establece la obligación del Estado de coordinar con la Autoridad Educativa Nacional programas y proyectos de prevención en psicología del desarrollo; y el Artículo 3 dispone que el sistema educativo debe promover entornos que incluyan políticas de prevención en psicología, integrando así un enfoque preventivo en el desarrollo educativo.

Las reformas propuestas incorporan, de forma explícita, la necesidad de entornos protectores que reconozcan el desarrollo psicológico como componente esencial del derecho a la salud y a la educación de niñas, niños y adolescentes. En particular, estas disposiciones vinculan la psicología del desarrollo al marco de derechos.

Es importante que la Comisión Especializada Permanente, en caso de que el proyecto de ley sea calificado por el CAL, analice desde una perspectiva conceptual la definición de psicología del desarrollo según la Asociación de Psicología Americana (APA), que la entiende como el estudio de los cambios físicos, cognitivos, sociales, emocionales y de personalidad que ocurren a lo largo del ciclo vital. Esta definición se alinea con lo previsto en el artículo 3 literal d) de la Ley Orgánica de Salud Mental, que establece como finalidad del sistema de salud la promoción del bienestar físico, psicológico, cognitivo, emocional y relacional de todas las personas durante todo su curso de vida. Adicionalmente, el artículo 28 ibídem determina a la Autoridad Sanitaria Nacional a desarrollar programas de promoción de la salud mental diferenciados por ciclo de vida, y el artículo 29 de la misma norma jurídica señala que la prevención debe ejecutarse de forma intersectorial, priorizando el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento del entorno social, familiar y educativo.

Desde el ámbito educativo, el Artículo 7, literal c) de la Ley Orgánica de Educación Intercultural establece que los niveles educativos deben adecuarse al desarrollo cognitivo, afectivo y psicomotriz de las personas, considerando sus ciclos de vida, necesidades y capacidades. En ese marco, las funciones que se establecen en el proyecto resultan coherentes con el modelo de gestión vigente del Departamento de Consejería Estudiantil (DECE), que, a través de sus ejes de acción —consejería, promoción y prevención, atención psicosocial e inclusión socioeducativa—, ejecuta procesos de acompañamiento emocional, diagnóstico situacional, seguimiento de casos, y estrategias de prevención de riesgos psicosociales y discriminación.

En ese sentido, la incorporación del derecho a desarrollarse en un entorno con políticas sobre psicología del desarrollo no implica la creación de nuevas competencias, sino el reconocimiento normativo de una práctica ya contemplada en los enfoques actuales de acompañamiento estudiantil y atención en salud mental.

Adicionalmente Estado debe coordinar programas entre el Ministerio de Salud y la Autoridad Educativa Nacional se enmarca dentro de las competencias actuales de ambas instituciones y se alinea con los mandatos vigentes en las leyes orgánicas de salud y educación, por lo que su ejecución es posible mediante convenios de cooperación entre el ente rector de educación intercultural y el ente recto de salud, directrices técnicas y articulación territorial.

Finalmente, al incluir que el sistema educativo debe propiciar entornos con políticas de prevención en psicología, se refuerza el carácter integral del derecho a la educación. Esta medida puede ser operativizada por los DECE.

Finalmente, se recomienda incorporar una disposición transitoria que establezca la implementación progresiva de las reformas, priorizando territorios con mayor vulnerabilidad psicosocial y promoviendo la coordinación técnica entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación. Con la finalidad de que se pueda articular esfuerzos, evitar duplicidades y optimizar el impacto de las políticas de psicología del desarrollo y prevención en salud mental, garantizando así el cumplimiento efectivo de los derechos de niñas, niños y adolescentes en todo el ciclo de vida.

En este sentido, sobre los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República se encuentra que, en el referido Proyecto de Ley contiene, las siguientes características:

- No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.
- No se identifica posible 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; la o el

proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

En este contexto, el objetivo del Proyecto de Ley, según la proponente, es fortalecer la protección integral de niñas, niños y adolescentes a través de la incorporación de contenidos de salud mental y psicología del desarrollo en el currículo nacional. Esta medida busca garantizar el desarrollo emocional, prevenir riesgos psicosociales y crear entornos escolares emocionalmente seguros, lo cual se alinea con una visión de derechos humanos que reconoce la salud mental como parte sustancial del bienestar integral y del ejercicio pleno del derecho a la educación.

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

- **ODS 3:** Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades, al incluir contenidos curriculares y estrategias institucionales que promuevan el cuidado de la salud mental desde la infancia;
- **ODS 4:** Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, al ampliar el concepto de educación hacia una formación que también contemple habilidades emocionales, empatía, resiliencia y autocuidado;
- **ODS 5:** Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, dado que niñas y adolescentes enfrentan con frecuencia barreras diferenciadas en su desarrollo emocional y acceso a servicios de salud mental;
- **ODS 10:** Reducción de las desigualdades, al permitir que estudiantes en situación de vulnerabilidad tengan acceso a apoyo psicoemocional dentro del sistema educativo, lo que ayuda a romper ciclos de exclusión y riesgo.

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.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025” fue aprobado el 16 de febrero de 2024 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 003-2024-CNP, y constituye una guía, que desde la política pública permitirá afrontar este momento inédito en la historia del país; recuperando el rol estratégico y articulador de la planificación en el desarrollo nacional y trazando el camino para un Ecuador más seguro, próspero y equitativo.

- **Objetivo 1**, al mejorar las condiciones de vida de la población mediante el acceso equitativo a salud y bienestar social desde la etapa escolar;
- **Objetivo 2**, al impulsar las capacidades de la ciudadanía con una educación inclusiva de calidad que integre la dimensión emocional y mental del desarrollo humano;
- **Objetivo 9**, al contribuir a la construcción de un Estado eficiente y orientado al bienestar social mediante una legislación educativa transformadora e inclusiva.

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.²⁹ (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 las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

- En el Artículo 1 del Proyecto se establece que se agregará a continuación del numeral 2 del artículo 27 del CONA, el numeral 3 con el texto propuesto; sin embargo, se recomienda que se sustituya la nomenclatura debido a que no es posible agregar lo mencionado en virtud de que ya existe un numeral 3 en el artículo 27, lo que causaría confusión en la norma.
- No se incluye Disposición Derogatoria, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 136 de la Constitución de la República, que exige expresar con claridad qué artículos se reforman o derogan. En caso de que el proyecto de ley no pretenda derogar ninguna disposición vigente, como en el presente caso, lo recomendable sería incorporar expresamente una cláusula normativa que lo aclare, a fin de preservar la seguridad jurídica. Una fórmula adecuada sugerida sería: *“DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA: Con la presente Ley no se deroga disposición alguna del ordenamiento jurídico vigente.”*

29 Resolución CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 4 letra f.

- El Proyecto carece de una Disposición Final. Se recomienda identificarla expresamente como “*DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA*”, conforme a la práctica legislativa ecuatoriana, para evitar confusiones con disposiciones generales o transitorias, en la que se debería incluir información correspondiente a la entrada en vigencia de la norma propuesta.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Reformatoria al Código de la Niñez y Adolescencia”, sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República 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 Reformatoria al Código de la Niñez y Adolescencia”;
- c) Unificar** con los demás proyectos de ley afines, 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 Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 4 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 Reformatoria al Código de la Niñez y Adolescencia”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
**JAVIER ANTONIO
NUQUES BALDA**
Validar únicamente con FirmaEC

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



Firmado electrónicamente por:
**GLADYS VERONICA
TAPIA GARCIA**
Validar únicamente con FirmaEC

Elaborado por: Mgtr. Verónica Tapia García

Análisis económico:	Andrés Moyón
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE PROYECTO	DEL "Proyecto de Ley Reformatoria al Código de la Niñez y Adolescencia"
PROPONENTE	Asambleísta Raúl Arturo Chávez Núñez del Arco
FECHA PRESENTACIÓN	DE 26 de junio de 2025
MATERIA	Niñez y Adolescencia.
OBJETIVO PROYECTO	DEL El Proyecto tiene por objeto establecer políticas públicas en el ámbito educativo y de salud que incluyan la prevención y atención en psicología del desarrollo, reconociendo su impacto directo en el bienestar integral de niños, niñas y adolescentes. Se busca institucionalizar estas políticas como parte de la obligación estatal, a través de reformas puntuales al CONA.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>Contiene: Exposición de Motivos, treinta considerandos y tres artículos reformativos.</p> <p>El "Proyecto de Ley Reformatoria al Código de la Niñez y Adolescencia" tiene por finalidad reformar el Código de la Niñez y Adolescencia para garantizar la inclusión obligatoria de contenidos sobre salud mental y psicología del desarrollo en la malla curricular del sistema educativo nacional. Esta propuesta busca fortalecer el enfoque de protección integral de niñas, niños y adolescentes, reconociendo que el desarrollo emocional y psicológico es una dimensión importante y necesaria de su bienestar y formación integral, al mismo nivel que los aprendizajes cognitivos tradicionales.</p> <p>La norma plantea una intervención intersectorial entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud Pública, quienes serán los encargados de diseñar e implementar políticas, programas y estrategias que promuevan el bienestar psicoemocional en el entorno escolar. Esto incluye no solo la incorporación curricular de contenidos formativos, sino también la generación de condiciones institucionales para la detección temprana, prevención y atención oportuna de situaciones que afecten la salud mental de los estudiantes, con participación activa de la comunidad educativa y las familias.</p> <p>El Proyecto representa un avance importante en la promoción de derechos de la niñez y adolescencia, en coherencia con los principios constitucionales del interés superior del niño, la atención prioritaria y la progresividad de los derechos. Además, se alinea con estándares internacionales de derechos humanos y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, posicionando a la salud mental como un eje estratégico de la política educativa y como garantía indispensable para el desarrollo humano integral.</p>
CONCLUSIONES	El "Proyecto de Ley Reformatoria al Código de la Niñez y Adolescencia", sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
RECOMENDACIONES	1.- Considerar los criterios establecidos en el presente Informe;

	<p>2.- Calificar el “Proyecto de Ley Reformatoria al Código de la Niñez y Adolescencia”;</p> <p>3.- Unificar con los demás proyectos de ley afines, conforme mandato del Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,</p> <p>4.- Designar para su trámite, a la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes, que es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, numeral 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p>
--	---

Elaborado por: GVTG

ANEXO 2
“PROYECTO DE LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA”

Proponente: Asambleísta Raúl Arturo Chávez Nuñez del Arco

El precitado Proyecto de Ley modifica varios artículos al Código de la Niñez y Adolescencia. Los artículos que son objeto de la Propuesta, se detallan en el siguiente Cuadro y, para una mejor apreciación, se resaltan las reformas establecidas:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Art. 27.- Derecho a la salud.- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel de salud física, mental, psicológica y sexual.</p> <p>El derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes comprende:</p> <p>1. Acceso gratuito a los programas y acciones de salud públicos, a una nutrición adecuada y a un medio ambiente saludable;</p> <p>2. Acceso permanente e ininterrumpido a los servicios de salud públicos, para la prevención, tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los servicios de salud públicos son gratuitos para los niños, niñas y adolescentes que los necesiten;</p> <p>3. Acceso a medicina gratuita para los</p>	<p>Artículo 1: Agréguese, a continuación del numeral 2 del artículo 27, un numeral 3 con el siguiente texto:</p> <p>“Art. 27.- Derecho a la salud.- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel de salud física, mental, psicológica y sexual.</p> <p>El derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes comprende:</p> <p>3. Desarrollarse en un entorno en el que se establezcan políticas sobre psicología del desarrollo.</p>

niños, niñas y adolescentes que las necesiten;

4. Acceso inmediato y eficaz a los servicios médicos de emergencia, públicos y privados;

5. Información sobre su estado de salud, de acuerdo al nivel evolutivo del niño, niña o adolescente;

6. Información y educación sobre los principios básicos de prevención en materia de salud, saneamiento ambiental, primeros auxilios;

7. Atención con procedimientos y recursos de las medicinas alternativas y tradicionales;

8. El vivir y desarrollarse en un ambiente estable y afectivo que les permitan un adecuado desarrollo emocional;

9. El acceso a servicios que fortalezcan el vínculo afectivo entre el niño o niña y su madre y padre; y,

10. El derecho de las madres a recibir atención sanitaria prenatal y postnatal apropiadas.

11. (Agregado por la Disp. Reformatoria Séptima de la Ley s/n, R.O. 53-2S, 29-IV-2022).- Acceso universal a la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación.

12. (Agregado por la Disp. Reformatoria Séptima de la Ley s/n, R.O. 53-2S, 29-IV-2022).- Tomar decisiones informadas sobre su salud sexual y reproductiva, en función de

ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

<p>su edad y madurez.</p> <p>Se prohíbe la venta de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras que puedan producir adicción, bebidas alcohólicas, pegamentos industriales, tabaco, armas de fuego y explosivos de cualquier clase, a niños, niñas y adolescentes.</p>	
<p>Art. 28.- Responsabilidad del Estado en relación a este derecho a la salud.- Son obligaciones del Estado, que se cumplirán a través del Ministerio de Salud:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Elaborar y poner en ejecución las políticas, planes y programas que favorezcan el goce del derecho contemplado en el artículo anterior;2. Fomentar las iniciativas necesarias para ampliar la cobertura y calidad de los servicios de salud, particularmente la atención primaria de salud; y adoptará las medidas apropiadas para combatir la mortalidad materno infantil, la desnutrición infantil y las enfermedades que afectan a la población infantil;3. Promover la acción interdisciplinaria en el estudio y diagnóstico temprano, de los retardos del desarrollo, para que reciban el tratamiento y estimulación oportunos;4. Garantizar la provisión de medicina gratuita para niños, niñas y	<p>Artículo 2: Agréguese a continuación del numeral 7 del artículo 28, un numeral 8, con el siguiente texto:</p> <p>Art. 28.- Responsabilidad del Estado en relación a este derecho a la salud.- Son obligaciones del Estado, que se cumplirán a través del Ministerio de Salud:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Elaborar y poner en ejecución las políticas, planes y programas que favorezcan el goce del derecho contemplado en el artículo anterior;2. Fomentar las iniciativas necesarias para ampliar la cobertura y calidad de los servicios de salud, particularmente la atención primaria de salud; y adoptará las medidas apropiadas para combatir la mortalidad materno infantil, la desnutrición infantil y las enfermedades que afectan a la población infantil;3. Promover la acción interdisciplinaria en el estudio y diagnóstico temprano, de los retardos del desarrollo, para que reciban el tratamiento y estimulación oportunos;4. Garantizar la provisión de medicina



ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

<p>adolescentes;</p> <p>5. Controlar la aplicación del esquema completo de vacunación;</p> <p>6. Desarrollar programas de educación dirigidos a los progenitores y demás personas a cargo del cuidado de los niños, niñas y adolescentes, para brindarles instrucción en los principios básicos de su salud y nutrición, y en las ventajas de la higiene y saneamiento ambiental; y,</p> <p>7. Organizar servicios de atención específica para niños, niñas y adolescentes con discapacidades físicas, mentales o sensoriales.</p>	<p>gratuita para niños, niñas y adolescentes;</p> <p>5. Controlar la aplicación del esquema completo de vacunación;</p> <p>6. Desarrollar programas de educación dirigidos a los progenitores y demás personas a cargo del cuidado de los niños, niñas y adolescentes, para brindarles instrucción en los principios básicos de su salud y nutrición, y en las ventajas de la higiene y saneamiento ambiental; y,</p> <p>7. Organizar servicios de atención específica para niños, niñas y adolescentes con discapacidades físicas, mentales o sensoriales.</p> <p>“Art. 28.- Responsabilidad del Estado en relación a este derecho a la salud.- Son obligaciones del Estado, que se cumplirán a través del Ministerio de Salud:</p> <p>8. Coordinar con la Autoridad Educativa Nacional, programas y proyectos de prevención en psicología del desarrollo para niñas, niños y adolescentes.</p>
<p>Art. 37.- Derecho a la educación.- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Este derecho demanda de un sistema educativo que:</p>	<p>Artículo 3: Agréguese a continuación del numeral 5 del artículo 37, un numeral 6 con el siguiente texto:</p> <p>Art. 37.- Derecho a la educación.- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Este derecho demanda de un sistema educativo que:</p> <p>1. Garantice el acceso y permanencia</p>



1. Garantice el acceso y permanencia de todo niño y niña a la educación básica, así como del adolescente hasta el bachillerato o su equivalente;

2. Respete las culturas y especificidades de cada región y lugar;

3. Contemple propuestas educacionales flexibles y alternativas para atender las necesidades de todos los niños, niñas y adolescentes, con prioridad de quienes tienen discapacidad, trabajan o viven una situación que requiera mayores oportunidades para aprender;

4. Garantice que los niños, niñas y adolescentes cuenten con docentes, materiales didácticos, laboratorios, locales, instalaciones y recursos adecuados y gocen de un ambiente favorable para el aprendizaje. Este derecho incluye el acceso efectivo a la educación inicial de cero a cinco años, y por lo tanto se desarrollarán programas y proyectos flexibles y abiertos, adecuados a las necesidades culturales de los educandos; y,

5. Que respete las convicciones éticas, morales y religiosas de los padres y de los mismos niños, niñas y adolescentes.

La educación pública es laica en todos sus niveles, obligatoria hasta el décimo año de educación básica y gratuita hasta el bachillerato o su equivalencia.

El Estado y los organismos pertinentes asegurarán que los planteles educativos ofrezcan servicios con equidad, calidad y oportunidad y que se garantice también el derecho de los progenitores a elegir la

de todo niño y niña a la educación básica, así como del adolescente hasta el bachillerato o su equivalente;

2. Respete las culturas y especificidades de cada región y lugar;

3. Contemple propuestas educacionales flexibles y alternativas para atender las necesidades de todos los niños, niñas y adolescentes, con prioridad de quienes tienen discapacidad, trabajan o viven una situación que requiera mayores oportunidades para aprender;

4. Garantice que los niños, niñas y adolescentes cuenten con docentes, materiales didácticos, laboratorios, locales, instalaciones y recursos adecuados y gocen de un ambiente favorable para el aprendizaje. Este derecho incluye el acceso efectivo a la educación inicial de cero a cinco años, y por lo tanto se desarrollarán programas y proyectos flexibles y abiertos, adecuados a las necesidades culturales de los educandos; y,

5. Que respete las convicciones éticas, morales y religiosas de los padres y de los mismos niños, niñas y adolescentes.

“Art. 37.- Derecho a la educación.- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Este derecho demanda de un sistema educativo que:

6. Persiga el desarrollo de niños, niñas y adolescentes, en un entorno

ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

educación que más convenga a sus hijos y a sus hijas.

en el que se establezcan políticas sobre prevención en psicología.

La educación pública es laica en todos sus niveles, obligatoria hasta el décimo año de educación básica y gratuita hasta el bachillerato o su equivalencia.

El Estado y los organismos pertinentes asegurarán que los planteles educativos ofrezcan servicios con equidad, calidad y oportunidad y que se garantice también el derecho de los progenitores a elegir la educación que más convenga a sus hijos y a sus hijas.

Elaborado por: Daniel Guamaní Vásquez

