

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
Nro. 0160-INV-CGUTL-AN-2025

Quito, D.M., 23 de diciembre de 2025

Proponente: Asambleaísta Annabella Emma Azín Arce.

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Desintoxicación y Reinserción Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Frente al Consumo de Drogas y el Reclutamiento Delictivo”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME:

Con fecha 16 de diciembre de 2025, la asambleísta Annabella Emma Azín Arce, remitió mediante Memorando Nro. AN-AAAE-2025-0093-M, al magíster Niels Anthonez Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Desintoxicación y Reinserción Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Frente al Consumo de Drogas y el Reclutamiento Delictivo”, signado con el trámite Nro. 475450, al cual adjunta la Ficha de Verificación del Cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2025-5120-M, de fecha 19 de diciembre de 2025, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-Jurídico No Vinculante por parte de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa; y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

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

II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA:

La Unidad de Técnica Legislativa tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la

Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución Nro. CAL-2019-2021-419, de 18 de febrero de 2021.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS:

3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por la asambleísta Annabella Emma Azín Arce, con el respaldo de 28 asambleístas, que corresponde al 19 % de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual cumple con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

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

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

3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El precitado “Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Desintoxicación y Reinserción Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Frente al Consumo de Drogas y el Reclutamiento Delictivo” contiene: Exposición de Motivos; once considerandos; sesenta y cuatro artículos; tres disposiciones generales; una disposición transitoria; y, una disposición final. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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

El Proyecto de Ley en mención, al proponer la creación de una nueva ley, no contiene dentro de sus artículos otros vigentes de otras normas que se vayan a reformar. En tal sentido, no se contrapone a lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República del Ecuador; y, el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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

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

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

3.6 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

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

Con fundamento en la disposición constitucional citada, el “Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Desintoxicación y Reinserción Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Frente al Consumo de Drogas y el Reclutamiento Delictivo” se presenta como una norma de carácter orgánico. Por lo tanto, la categoría normativa estaría adecuadamente propuesta.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Asambleísta Annabella Emma Azín Arce	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 del Ecuador, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta**

El objetivo principal del Proyecto de Ley es el de establecer un marco jurídico integral que garantice la prevención, atención temprana, desintoxicación, tratamiento especializado, rehabilitación y reinserción social de niños, niñas y adolescentes frente al consumo de drogas y al reclutamiento delictivo. La norma busca articular la acción coordinada de las instituciones del Estado, la sociedad y la comunidad, bajo el principio de corresponsabilidad. Asimismo, priorizaría el interés superior del niño y la no criminalización del mismo, asegurando una protección integral con enfoque de derechos. Todo ello se orienta a restituir su dignidad, seguridad humana y desarrollo integral en condiciones de calidad, calidez e inclusión.

Constitución de la República del Ecuador

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos y ecuatorianas, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta Norma Fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad.

Para comprender la intención de la Propuesta Normativa, resulta importante ejecutar un análisis a partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme lo ha precisado la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro.

32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la norma propuesta. Así, el Proponente indica que:

“(...) Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, al problemática del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en el Ecuador se evidencia a partir de los niveles de violencia que afectan especialmente a jóvenes entre los 12 y 17 años, mientras que el Ministerio de Salud Pública ha reportado un incremento sostenido en la atención a menores con consumo problemático de sustancias psicoactivas. En este contexto, diversas instituciones educativas se han convertido en espacios donde operan microtraficantes, estructuras reclutadoras y redes violentas que se aprovechan de la falta de control territorial del Estado, la debilidad institucional y la ausencia de mecanismos claros de intervención.

En este escenario, las organizaciones criminales han ocupado espacios abandonados por el sistema educativo, que ha excluido a más de 250 mil jóvenes, de los cuales más de la mitad, entre 15 y 17 años, no manifiestan interés en reincorporarse al sistema formal.

Sin embargo, la forma en que el ordenamiento jurídico ha definido tradicionalmente el concepto de reclutamiento resulta insuficiente para explicar la realidad que actualmente el Ecuador. Dicho concepto fue concebido principalmente para escenarios de conflictos armados formales, lo que limita su aplicación para comprender las múltiples y complejas formas de vinculación de niños, niñas y adolescentes a estructuras del crimen organizado que operan fuera de ese contexto.

En la práctica, el reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes se ha convertido en una estrategia sistemática empleada por actores no estatales armados, entre ellos bandas de crimen organizado vinculadas a carteles internacionales de narcotráfico. Estas estructuras operan en territorios estratégicos para el almacenamiento, transporte y distribución de drogas y están asociadas a altos niveles de violencia. como extorsiones, sicariatos, asesinatos y otros delitos graves, incorporando de manera progresiva a los menores en sus dinámicas delictivas. (...)

Las provincias de Guayas, Los Ríos, El Oro, Esmeraldas, Sucumbíos y Manabí concentran los niveles más altos de homicidios de niños, niñas y adolescentes, tanto en términos absolutos como en tasas ajustadas por población. En especial, las tasas de homicidios de adolescentes entre 12 y 17 años en estas provincias superan ampliamente el promedio nacional, alcanzando cifras críticas que oscilan entre 17,8 y 46,3 homicidios por cada 100.000 adolescentes, lo que evidencia una alta concentración territorial de la violencia letal asociada al crimen organizado. (...)

La presente Ley Orgánica responde a este vacío normativo. Se configura como una propuesta especializada, urgente y necesaria, orientada a la creación de un sistema nacional integral que garantice prevención, atención especializada, protección efectiva y reinserción social y educativa, asegurando que ningún niño, niña o adolescente quede expuesto sin protección frente a las estructuras que hoy amenazan su vida, su integridad y su futuro (...).”

El Proyecto de Ley guarda estrecha relación con diversos principios y derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, y en lo principal se analizan los siguientes:

En primer lugar, la iniciativa se vincula principal e intrínsecamente con los deberes primordiales del Estado ecuatoriano y los principios de aplicación de los derechos establecidos en la Norma Suprema. Al tenor del Artículo 3, números 1 y 5, pues desarrollaría el deber primordial del Estado de garantizar sin discriminación el efectivo goce de los derechos y de planificar el desarrollo nacional para asegurar el bienestar de la población, especialmente de los grupos en situación de vulnerabilidad. El objeto de la propuesta concretaría estos mandatos al establecer un marco integral de prevención, atención, tratamiento y reinserción de niñas, niños y adolescentes frente a riesgos estructurales como el consumo de drogas y el reclutamiento delictivo. Asimismo, su ámbito de aplicación obligatorio para múltiples sistemas e instituciones estatales materializaría el principio de corresponsabilidad estatal en la protección de derechos.

De igual forma, los principios rectores del proyecto se articularían con el Artículo 11 números 2 y 8 de la Constitución de la República del Ecuador, al garantizar la igualdad material, la no discriminación y el deber del Estado de adoptar medidas positivas para proteger a quienes se encuentran en situación de desigualdad real. En este sentido, la no criminalización de las niñas, niños y adolescentes, el enfoque de derechos y la protección integral constituyen expresiones normativas del mandato constitucional. Así, el proyecto no solo sería compatible con la Norma Constitucional, sino que actuaría como un instrumento de desarrollo legislativo necesario para asegurar la eficacia real de estos principios y obligaciones superiores.

Desde una perspectiva de salud pública, el Proyecto de Ley guardaría una asociación directa con el Artículo 32 de la Constitución de la República del Ecuador, que reconoce la salud como un derecho fundamental garantizado por el Estado mediante políticas, programas y servicios integrales, oportunos y de calidad. En este marco, la prevención, atención temprana, desintoxicación y tratamiento especializado previstos en la ley constituirían mecanismos normativos para hacer efectivo dicho derecho en favor de niñas, niños y adolescentes.

Asimismo, el Artículo 46 número 5 impone al Estado la obligación de adoptar medidas especiales para prevenir el consumo de drogas y brindar atención

prioritaria a quienes lo padezcan, lo que se concretaría en el enfoque de protección integral y no criminalización de la niña, niño o adolescente contemplado en el proyecto. De igual manera, el Artículo 364 establece que las adicciones son un problema de salud pública y prohíbe su criminalización, mandato que se reflejaría en la orientación terapéutica, rehabilitadora y de reinserción social de la propuesta legislativa.

En conjunto, la ley desarrollaría de forma coherente los principios constitucionales de salud, dignidad humana y seguridad humana, fortaleciendo la respuesta estatal integral frente a las adicciones y sus efectos en la niñez y adolescencia; es decir, se trataría de una herramienta técnica que permita al Estado cumplir con su rol de tutor frente a la vulnerabilidad biopsicosocial de la niñez en el contexto de las adicciones.

Ahora bien, la Propuesta Legislativa también guarda estrecha relación en lo que respecta al principio constitucional del interés superior del niño, y el deber prioritario del Estado, la sociedad y la familia de garantizar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, consagrados en los artículos 44 y 45 de la Carta Magna. El objeto de la ley concretaría estos mandatos al establecer un marco normativo orientado a la prevención, atención temprana, desintoxicación y rehabilitación frente a las adicciones, reconocidas como factores que afectan gravemente su salud, integridad y proyecto de vida.

Además, la protección frente al reclutamiento delictivo se enlazaría con la obligación constitucional de resguardar a la niñez de toda forma de violencia, explotación y utilización en actividades ilícitas. El ámbito de aplicación amplio y obligatorio reflejaría la corresponsabilidad institucional exigida por la Norma Suprema para asegurar una tutela efectiva y coordinada. De igual manera, los principios de no criminalización de la niña, niño o adolescente, dignidad humana y protección integral desarrollan el mandato constitucional de priorizar medidas de cuidado, recuperación y reinserción social antes que respuestas punitivas. En este sentido, el proyecto actuaría como un instrumento legislativo que fortalece la garantía real de los derechos a la salud, integridad, educación y desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes frente a las adicciones y al reclutamiento delictivo.

Igualmente, es innegable la articulación con el Artículo 347 números 2, 3 y 6 de la Constitución de la República del Ecuador, que imponen al Estado la obligación de garantizar una educación orientada al desarrollo integral, la erradicación de la violencia en el sistema educativo y la provisión de servicios de apoyo psicológico, social y de salud para estudiantes. En este contexto, las medidas de prevención y atención temprana frente al consumo de drogas y al reclutamiento delictivo se constituirían en herramientas esenciales para proteger a niñas, niños y adolescentes dentro y fuera del ámbito educativo.

También, la coordinación obligatoria entre el Sistema Nacional de Educación, el Sistema Nacional de Salud y el Sistema de Protección Integral materializaría el mandato constitucional de intervención estatal oportuna y especializada. De igual forma, el Artículo 393 establece que la seguridad humana es

responsabilidad del Estado y se basa en políticas integrales de prevención y atención de las causas de la violencia, lo cual se refleja en el enfoque preventivo, rehabilitador y de reinserción social del proyecto. Es así que, el proyecto desarrollaría la función educativa y preventiva del Estado, fortaleciendo entornos seguros y protectores frente a las adicciones y al reclutamiento delictivo.

En conclusión, la Propuesta Normativa se presenta como una respuesta constitucionalmente necesaria y estructural frente a problemáticas complejas que no pueden ser abordadas desde enfoques meramente punitivos, sino desde una lógica de garantía efectiva de derechos. Su valor jurídico radicaría en que traduce los mandatos constitucionales en políticas públicas exigibles, articuladas y especializadas, orientadas a romper ciclos de exclusión, violencia y vulnerabilidad que afectan de manera desproporcionada a niñas, niños y adolescentes.

Mediante la priorización de la prevención, la atención integral y la reinserción social, la iniciativa fortalecería el rol del Estado como garante de la dignidad humana y de la seguridad humana, desplazando visiones criminalizadoras incompatibles con el orden constitucional. Asimismo, consolidaría la corresponsabilidad institucional y social como eje de una protección real y sostenida en el tiempo. En este sentido, la iniciativa no solo resultaría coherente con la Norma Constitucional, sino que se configuraría como un instrumento imprescindible para hacer efectivos sus principios, permitiendo al Estado cumplir de manera progresiva con su deber reforzado de tutela frente a las adicciones y al reclutamiento delictivo en la niñez y adolescencia.

Legislación internacional

El Estado ecuatoriano ha suscrito y ratificado diversos instrumentos internacionales que establecen obligaciones jurídicas concretas para garantizar derechos y deberes que se relacionan con la Propuesta de Ley, entre los cuales se destacan los siguientes:

De manera principal, el Proyecto de Ley está vinculado Convención sobre los Derechos del Niño, especialmente con sus artículos 3, 4, 19, 24, 33, 39 y 40, que imponen a los Estados la obligación de garantizar el interés superior del niño y adoptar medidas de protección integral frente a toda forma de abuso, explotación y riesgo social. El objeto de la iniciativa desarrollaría estos compromisos al establecer un marco normativo orientado a la prevención, atención temprana, tratamiento especializado y reinserción social de niñas, niños y adolescentes afectados por el consumo de drogas.

Asimismo, la protección frente al reclutamiento delictivo se enlazaría con el deber internacional de resguardar a la niñez contra la violencia, la utilización en actividades ilícitas y la delincuencia organizada. El enfoque de no criminalización del menor resulta coherente con el Artículo 40 de la Convención, que prioriza medidas de rehabilitación y reintegración social por sobre respuestas punitivas del Estado. De igual forma, la exigencia de servicios

especializados, de calidad y con enfoque diferenciado materializaría el Artículo 24, relativo al derecho al más alto nivel posible de salud. En fin, el proyecto constituiría un mecanismo de adecuación normativa interna que permite al Estado ecuatoriano cumplir de forma efectiva y progresiva con sus obligaciones convencionales internacionales en materia de protección integral de la niñez y adolescencia.

Desde el enfoque más amplio de los derechos humanos, la Propuesta Legislativa mantendría una alineación directa y coherente con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), particularmente con los artículos 1.1, 4, 5, 19 y 26. El objeto de la ley desarrollaría la obligación general de respetar y garantizar los derechos sin discriminación, al establecer medidas integrales de prevención, tratamiento y reinserción para niñas, niños y adolescentes en situación de especial vulnerabilidad. La atención prioritaria frente a las adicciones se articularía con los derechos a la integridad personal y a la vida digna, en tanto el consumo problemático de drogas constituye una amenaza directa a ambos.

De igual manera, la protección frente al reclutamiento delictivo se vincularía con el deber estatal de salvaguardar la libertad personal y de prevenir tratos crueles, inhumanos o degradantes. El principio de no criminalización del menor se alinearía con el Artículo 19 de esta Convención, que exige una protección reforzada de la niñez por parte del Estado. En conjunto, el proyecto legislativo se configuraría como un mecanismo de cumplimiento interno de dichas obligaciones convencionales, orientado a garantizar una tutela efectiva, especializada y progresiva de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

En lo que respecta al reclutamiento delictivo, el Proyecto de Ley se vincularía estrechamente con las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), al adoptar un enfoque preventivo, integral y no represivo frente a las conductas de riesgo en niñas, niños y adolescentes. En particular, las Directrices establecen que la prevención de la delincuencia juvenil debe centrarse en el bienestar del niño, evitando su criminalización y promoviendo políticas sociales, educativas y de salud adecuadas, lo que se refleja en la Propuesta Normativa al priorizar la prevención, atención temprana y rehabilitación.

Igualmente, el énfasis en la corresponsabilidad institucional y comunitaria coincide con el mandato internacional de articular acciones entre el Estado, la familia y la sociedad. La protección frente al reclutamiento delictivo se alinearía con las Directrices que exhortan a los Estados a reducir la exposición de la niñez a entornos criminógenos y a la influencia de grupos delictivos. De igual manera, la no criminalización y el enfoque de reinserción social responden al principio de que las respuestas deben ser educativas y restaurativas, antes que punitivas. En este sentido, el proyecto constituiría una adecuada incorporación de los estándares de Riad al derecho interno, fortaleciendo una política pública de prevención juvenil basada en derechos humanos.

En conclusión, la Propuesta Legislativa se consolidaría como una herramienta jurídica indispensable para cerrar la brecha entre los compromisos internacionales asumidos por el Estado ecuatoriano y su efectiva materialización en políticas públicas orientadas a la niñez y adolescencia. Su relevancia no radicaría únicamente en la compatibilidad formal con los tratados internacionales, sino en su capacidad de traducir estándares de protección reforzada en mecanismos normativos operativos, exigibles y articulados.

Con la priorización de la prevención, la atención integral y la reinserción social, el proyecto desplazaría enfoques punitivos que han demostrado ser ineficaces y contrarios a los derechos humanos. Además, fortalecería el rol del Estado como garante del desarrollo integral y la dignidad humana frente a contextos de violencia, adicciones y criminalidad organizada. En este sentido, la iniciativa se proyectaría como un instrumento estratégico de cumplimiento progresivo del derecho internacional, que contribuye a la construcción de un sistema de protección integral más coherente, preventivo y centrado en el interés superior del niño.

Marco jurídico nacional

De acuerdo con el contenido del Proyecto de Ley, se evidencia que su fin principal es el de establecer un sistema normativo integral y coordinado entre salud, educación y justicia para prevenir el consumo de drogas y el reclutamiento delictivo en niñas, niños y adolescentes. Además, busca garantizar la desintoxicación, rehabilitación y reinserción integral mediante un enfoque de protección de derechos, asegurando servicios especializados que respeten la dignidad humana sin criminalización.

En ese sentido, la Propuesta Legislativa se vincula principalmente en tres cuerpos normativos relacionados:

Código de la Niñez y Adolescencia: El Proyecto de Ley se vincula directamente con este Código al actuar como una norma de especialización que desarrollaría la doctrina de protección integral establecida en el Artículo 1 de la norma referida. La iniciativa operativizaría el principio del interés superior del niño al transformar la protección abstracta en servicios concretos de desintoxicación y rehabilitación, obligando a los organismos del Sistema Nacional de Descentralizado de Protección Integral, establecido en dicho Código, a articularse con salud y educación para enfrentar riesgos específicos como el reclutamiento delictivo. Asimismo, el proyecto reforzaría la corresponsabilidad entre Estado, sociedad y familia, exigiendo que la Policía Nacional y la Función Judicial actúen bajo el principio de no criminalización, lo cual guardaría coherencia con la naturaleza de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y no de castigo. Al incluir el enfoque territorial y la reinserción social, la ley complementarí las medidas de protección y los fines de la justicia juvenil restaurativa previstos en el Código. De esta forma, el Proyecto de Ley no solo armonizaría con el Código de la Niñez y Adolescencia, sino

que llenaría vacíos normativos sobre el tratamiento técnico de adicciones, garantizando que el sistema de protección responda con estándares necesarios ante las nuevas dinámicas de criminalidad organizada.

Codificación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural: El Proyecto de Ley se asocia con la Codificación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en tanto ambas normas comparten como eje principal la garantía del desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes. La Codificación indicada reconoce a la educación como un espacio prioritario de prevención, protección y formación en valores, lo cual se articularía con el objeto de la iniciativa normativa al incorporar acciones de prevención y atención temprana frente al consumo de drogas y al reclutamiento delictivo. También, la obligatoriedad de coordinación con el Sistema Nacional de Educación reforzaría el rol de las instituciones educativas en la detección oportuna de riesgos y en la activación de rutas de protección integral. Los principios de interés superior del niño, dignidad humana y enfoque de derechos coinciden con los principios rectores de la Codificación referida, que promueven entornos educativos seguros, inclusivos y libres de violencia. De igual forma, la provisión de apoyo psicológico, social y especializado prevista en el proyecto complementaría las obligaciones del sistema educativo de garantizar bienestar, permanencia y desarrollo pleno del estudiantado. En este sentido, la Propuesta Legislativa fortalecería el carácter preventivo, protector y formativo de la Codificación mencionada, integrando la respuesta educativa dentro de una política pública intersectorial frente a problemáticas que afectan a la niñez y adolescencia.

Ley Orgánica de Salud: La Propuesta Legislativa se asocia directamente con la Ley Orgánica de Salud, en tanto que esta reconoce a la salud como un derecho fundamental y un deber ineludible del Estado, con especial énfasis en grupos de atención prioritaria como niñas, niños y adolescentes. El objeto del proyecto complementaría este marco al desarrollar de manera específica acciones de prevención, atención temprana, desintoxicación y tratamiento especializado frente al consumo de drogas, concebido como un problema de salud pública. De igual manera, la obligatoriedad para el Sistema Nacional de Salud reforzaría las competencias de las autoridades sanitarias en la provisión de servicios integrales, continuos y de calidad. Los principios de dignidad humana, enfoque de derechos y no criminalización del menor se alinearían con el enfoque preventivo, terapéutico y comunitario que promueve la Ley Orgánica de Salud. En este sentido, la propuesta legislativa actuaría como un desarrollo normativo especializado que profundizaría y operacionalizaría las disposiciones de la Ley Orgánica de Salud en favor de la niñez y adolescencia frente a las adicciones.

Bajo el mismo orden de ideas, correspondería también al legislador evaluar la posibilidad de reformar o derogar también las disposiciones pertinentes a otros cuerpos legales relacionados, con el objetivo de facilitar la implementación de

la Propuesta Legislativa de manera más eficiente y clara, garantizar la coherencia del marco normativo y minimizar posibles ambigüedades que pudieran generar interpretaciones incorrectas o conflictos en la implementación de la medida.

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

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

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

No obstante, se sugiere uso del lenguaje inclusivo en la Propuesta Normativa.

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

El “Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Desintoxicación y Reinserción Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Frente al Consumo de Drogas y el Reclutamiento Delictivo” tiene como finalidad garantizar la prevención, desintoxicación y reinserción integral de niñas, niños y adolescentes ante el consumo de drogas y el reclutamiento delictivo; así como, proteger el interés superior del niño mediante servicios especializados de salud y educación, asegurando su rehabilitación bajo principios de dignidad humana y no criminalización.

Al respecto se señala que, la Norma Propuesta sí guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes, ya que su contenido establece disposiciones sobre la materia, de tal modo que generaría posible afectación, siendo en este caso favorable, a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador.

El Proyecto de Ley tendría un impacto sustantivo en la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes como grupo de atención prioritaria, en armonía con los mencionados artículos de la Carta Magna, al reconocerlos

como sujetos de protección reforzada, puesto que la propuesta fortalecería el deber estatal de adoptar medidas especializadas frente a riesgos estructurales como las adicciones y el reclutamiento delictivo.

Su enfoque preventivo y de atención temprana contribuiría a salvaguardar la salud, integridad física y psicosocial, y el desarrollo integral de este grupo etario. Adicionalmente, la no criminalización reafirmaría el principio del interés superior del niño, privilegiando respuestas de cuidado, tratamiento y reinserción sobre enfoques punitivos. La articulación obligatoria entre sistemas de salud, educación y protección integral materializaría la corresponsabilidad estatal exigida por la Constitución de la República del Ecuador.

De igual forma, la provisión de servicios con estándares de calidad y calidez fortalecería la igualdad material y el acceso efectivo a derechos. En conjunto, la iniciativa consolidaría un marco jurídico que protege de manera integral el proyecto de vida de niñas, niños y adolescentes; y, con ello se reforzaría la función tutelar del Estado frente a grupos en contextos de vulnerabilidad. Es así que, la Propuesta Legislativa profundizaría la vigencia del interés superior del niño como eje transversal de la política pública del Ecuador.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

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

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Desintoxicación y Reinserción Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Frente al Consumo de Drogas y el Reclutamiento Delictivo” se concluye que no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la Norma Suprema.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

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

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

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

El Proyecto de Ley, en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador, respecto de las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Se desprende que el presente Proyecto de Ley no generaría afectación a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

Por el contrario, el impacto de la iniciativa sería positivo al establecer un enfoque preventivo, terapéutico y de reinserción social frente al consumo de drogas y al reclutamiento delictivo, la propuesta contribuiría a reducir dinámicas de exclusión, violencia y vulnerabilidad que afectan de manera directa a personas en situación de pobreza, discapacidad, movilidad humana o privación de libertad. La articulación obligatoria entre sistemas de salud, educación y protección integral fortalecería la igualdad material y el acceso efectivo a servicios especializados.

Asimismo, el principio de no criminalización y el enfoque de derechos promoverían respuestas estatales más humanas y diferenciadas, evitando la estigmatización de poblaciones vulnerables. La corresponsabilidad institucional y comunitaria robustecería la acción afirmativa que exige el Artículo 35 de la Norma Suprema. En este sentido, la iniciativa se configuraría como un instrumento de protección reforzada que potencia la eficacia real de las garantías constitucionales; y, su aplicación contribuiría a entornos más seguros e inclusivos para toda la población en situación de vulnerabilidad.

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

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

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

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

El “Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Desintoxicación y Reinserción Integral de Niños, Niñas y Adolescentes frente al Consumo de Drogas y el Reclutamiento Delictivo” constituye una propuesta normativa orientada a introducir mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional para la prevención, atención especializada, protección efectiva y reinserción social y educativa de niños, niñas y adolescentes expuestos al consumo de drogas y al reclutamiento delictivo.

El Proyecto de Ley, en su Artículo 5, propone la creación del Sistema Nacional Integral para la Prevención, Desintoxicación y Reinserción (SINAPRED) concebido como un mecanismo de articulación interinstitucional entre los entes rectores de los sectores de salud, educación, desarrollo humano, políticas internas y orden público, así como la Policía Nacional, la Fiscalía General del Estado y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Por otro lado, el Artículo 9 crea el Consejo Nacional para Niñas, Niños y Adolescentes en Riesgo con funciones de formulación de políticas, elaboración de protocolos y lineamientos, así como actividades de supervisión y reporte.

Tanto el SINAPRED como el Consejo Nacional para Niñas, Niños y Adolescentes en Riesgo se configuran como mecanismos de coordinación de la administración pública cuya implementación se limita al uso de las capacidades institucionales existentes, mediante acciones que no generan impacto fiscal significativo, tales como la conformación de grupos de trabajo interinstitucionales, la alineación de políticas y la planificación conjunta, el intercambio de información y buenas prácticas, y la integración de estrategias de prevención vigentes.

La literatura académica sobre prevención del consumo de drogas, especialmente en niños, niñas y adolescentes, señala que la coordinación intersectorial es un elemento clave, aunque frecuentemente obstaculizado por percepciones divergentes sobre responsabilidades y niveles de apropiación de la política pública. Estas diferencias, vinculadas a valores, objetivos institucionales y marcos profesionales distintos, tienden a generar fragmentación y una falta de visión compartida¹. El enfoque del presente

¹ Ver “Colaboración para la prevención del consumo de drogas: ¿es posible en una estructura gubernamental compartimentada (en silos)?” Por Oldeide, O., Fosse, E., & Holsen, I., 2019, en *International journal of health planning and management*, 34(4), e1556-e1568.

proyecto de Ley busca precisamente atender este desafío, ampliamente documentado en experiencias comparadas a nivel internacional.

En este contexto, la propuesta normativa contribuye a institucionalizar el enfoque de coordinación mediante la creación del SINAPRED, clarificando roles, reduciendo la lógica de silos institucionales y promoviendo una acción pública integrada. La iniciativa legislativa se orienta así a fortalecer las formas de trabajo intersectorial existentes, sin ampliar competencias, ni crear nuevas obligaciones o estructuras administrativas, con un énfasis específico en la protección de niños, niñas y adolescentes. Esta lógica de fortalecimiento institucional se refleja también en el Título VII, relativo a las competencias institucionales, en el que se delimitan de manera expresa los roles y funciones de cada ente rector en el ámbito de la prevención del consumo de drogas y del reclutamiento delictivo.

De igual forma, el Capítulo II del proyecto de ley incorpora otros mecanismos relevantes para promover la articulación interinstitucional, entre los que destacan: (i) el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación; (ii) el Registro Único Nacional de Casos; (iii) los Servicios Provinciales de Referencia; y (iv) la capacitación obligatoria y permanente del personal que interviene en los procesos de prevención, atención, protección, tratamiento y reinserción de niños, niñas y adolescentes.

Respecto al Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación, el Artículo 10 del Proyecto de Ley, establece su uso técnico y monitoreo de estadísticas de adicciones y captación delictiva de niños, niñas y adolescentes, mediante la articulación entre el ente rector de salud y la autoridad de políticas internas. Al respecto, se observa que el Ministerio de Interior, cuenta con datos históricos (2019-2025) de personas detenidas y aprehendidas a nivel desagregado por edad y tipos de delitos².

También, el ente rector de educación, específicamente a través del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL), cuenta con estadísticas muestrales representativas sobre la presencia de venta explícita de drogas, robos y violencia en la ubicación de unidades educativas³. En consecuencia, la implementación de este sistema se orienta al aprovechamiento y articulación de información ya existente, que hasta el momento no ha sido plenamente utilizada para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas.

En cuanto al Registro Único Nacional de Casos, previsto en el Artículo 12, este puede integrarse operativamente a los procesos ordinarios de atención en los centros de salud públicos, mediante la incorporación y estandarización de variables relacionadas con el riesgo de adicciones en instrumentos como las historias clínicas únicas u otros instrumentos ya implementados por el

² Ver Visualizador de Estadísticas Información del Ministerio del Interior y Policía Nacional (<https://cifras.ministeriodelinterior.gob.ec/#/app/estadisticas-seguridad-detenidos>)

³ Ver Diccionario de Variables de Evaluación Educativa Ser Estudiante (<https://evaluaciones.evaluacion.gob.ec/BI/ser-estudiante-2/>). Los reactivos incluyen preguntas a los padres de los estudiantes como: "En el barrio o comunidad donde se ubica la unidad educativa, ¿qué tan probable es que se presenten las siguientes situaciones? Venta explícita y consumo de drogas; robos; riñas con armas o agresiones en las cuales alguien resulte gravemente herido o muerto."

Ministerio de Salud Pública. El carácter de “registro único nacional” se alcanzaría a través de los mecanismos regulares de agregación y reporte en los niveles distrital, zonal y nacional, sin implicar doble registro ni la creación de bases de datos paralelas, y en observancia de los principios de confidencialidad y protección de datos personales⁴.

Respecto a la implementación progresiva de Servicios Provinciales de Referencia en GAD provinciales y cantonales, establecida en el Artículo 14 de la propuesta normativa, permite institucionalizar actuales iniciativas desarticuladas a nivel cantonal que ya existen tales como servicios de prevención integral de drogas⁵ y centros de tratamientos primarios de desintoxicación⁶. Asimismo, el mencionado Artículo refuerza el enfoque en niños, niñas y adolescentes, ya que las iniciativas actualmente desarrolladas se han dado en concordancia con otras normativas vigentes⁷. El fortalecimiento del enfoque en niños, niñas y adolescentes en esta iniciativa permite a su vez responder al Artículo 32 de la propuesta normativa sobre Centros Especializados para Niñas, Niños y Adolescentes.

Por otro lado, el Artículo 16, sobre la capacitación obligatoria y permanente a servidores públicos, funcionarios y personal técnico que participa en la prevención, atención, protección, tratamiento y reinserción de niños, niñas y adolescentes frente al consumo de drogas y el reclutamiento delictivo, se alinea con la actual oferta de servicios educativos administrados por el ente rector de educación especializados en este ámbito tales como: aulas hospitalarias; educación en los centros de adolescentes infractores (CAI); el servicio educativo en los Centros Especializados de Tratamiento para personas con Consumo Problemático de Alcohol y Otras Drogas; y, el servicio educativo en Casas de Acogida⁸.

En estos servicios participan principalmente personal de la comunidad educativa, docentes y del Departamento de Consejería Estudiantil (DECE), los cuales cuentan con planes de formación permanentes con un eje en salud mental. Así también, existen recursos específicos en la materia de protocolo de reinserción educativa, que ya han sido implementados⁹ por lo que corresponde al ente rector, de ser el caso, integrar dicho contenido en los planes de formación vigentes.

⁴ Resulta importante notar que el ente rector de salud ya ha tenido experiencias con la publicación de Datos Abiertos publicando conjunto de datos de atención de consulta externa, vacunación, emergencias, entre otros. Ver Ministerio de Salud Pública, Salud en Cifras, Datos abiertos (<https://www.salud.gob.ec/datos-abiertos-2/>)

⁵ Ver por ejemplo las iniciativas desarrolladas por la Secretaría de Salud del Municipio Metropolitano de Quito (https://salud.quito.gob.ec/?page_id=323)

⁶ Ver por ejemplo el programa programa “Guayaquil sin Adicciones” con diferentes puntos de acceso, el cual registró 22.801 atenciones (<https://guayaquil.gob.ec/guayaquil-sin-adicciones-llega-bastion-popular-nuevo-punto-atencion/>)

⁷ El Artículo 7 de la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización establece que “Los gobiernos autónomos descentralizados, en alineación a las políticas emitidas por el Comité Interinstitucional, y en el ámbito de sus competencias, implementarán planes, programas y proyectos destinados a la prevención integral, con especial atención a los grupos de atención prioritaria y vulnerables en el marco del sistema de protección integral.

⁸ Ver Ministerio de Educación, Deporte y Cultura en Educación Especial e Inclusiva (<https://educacion.gob.ec/programa-aulas-hospitalarias/>).

⁹ Protocolo de Reinserción Educativa para adolescentes que se encuentran en los centros especializados para el tratamiento a personas con consumo problemático de alcohol y otras drogas, 2018 (<https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/Ruta-y-protocolo-CETAD.pdf>)

Asimismo, parte del catálogo de cursos para el personal docente y DECE es el curso “Colectivamente, ayudando a adolescentes a prosperar”¹⁰ el cual tiene como objetivo sensibilizar y capacitar al personal del sistema educativo, para implementar un modelo de formación basado en las herramientas “Helping Adolescents Thrive (HAT)”.

El HAT desarrollado por la Organización Mundial de la Salud y UNICEF es una estrategia para promover y proteger la salud mental de los adolescentes y reducir conductas de riesgo. Esta estrategia contiene un componente de aprendizaje social emocional con un dominio cognitivo donde se incluye la educación sobre el consumo de drogas/alcohol, o sus efectos en el desarrollo, el estilo de vida (incluyendo estrategias de minimización de daños) y las creencias/percepciones sobre las drogas/alcohol¹¹.

El Capítulo III Prevención, propone otros mecanismos en este ámbito. Al respecto, cabe analizar la alineación de la propuesta normativa con la actual estrategia de los entes rectores correspondientes. La autoridad nacional de educación cuenta con el Programa Educando en Familia el cual articula una relación continua entre la institución educativa y las familias de las y los estudiante, y bajo el cual se han desarrollado diferentes lineamientos relacionados a la prevención de riesgos psicosociales, entre ellos el consumo de drogas¹². Dicho programa se alinea a lo propuesto en el Artículo 19 del proyecto de Ley.

Igualmente, respecto al Artículo 21 sobre prevención digital, es necesario resaltar que el Ministerio de Educación durante 2025 contó con actividades de sensibilización contempladas en la estrategia “Uso seguro y prevención de riesgos en Internet”, las cuales se implementaron en 3.460 instituciones educativas priorizadas. Adicionalmente, se encuentra disponible el curso virtual “Guardianes Digitales en la Educación”, dirigido a docentes y alojado en el centro de formación digital Mecapacito¹³.

Los insumos descritos en los párrafos anteriores constituyen, además, una base que permite a las entidades rectoras en sus respectivos ámbitos, así como a las instituciones educativas, desarrollar protocolos y acciones de detección temprana, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 23, que establece un Sistema Nacional de Alerta Temprana. Para su efectiva implementación, resulta indispensable la consolidación y el uso estratégico de la información disponible, así como la integración de los esfuerzos que actualmente realizan de manera individual las distintas entidades públicas.

¹⁰ Catálogo de Cursos 2025, pag. 34 (<https://mecapacito.educacion.gob.ec/wp-content/uploads/2025/10/CATALOGO-DE-CURSOS-OCTUBRE-2025.pdf>)

¹¹ OMS-UNICEF Helping Adolescents Thrive Initiative (<https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/3aaaa939-fdcb-45b2-8ddf-f819da553a55/content>)

¹² Ministerio de Educación, Deporte y Cultura, Educando en Familia (<https://educacion.gob.ec/educando-en-familia/>).

¹³ Ministerio de Educación, Deporte y Cultura Día de la Internet Segura se conmemora con actividades de sensibilización con la comunidad educativa, <https://educacion.gob.ec/dia-de-la-internet-segura-se-conmemora-con-actividades-de-sensibilizacion-con-la-comunidad-educativa/>

Con base en los elementos analizados, se concluye que el proyecto de ley tiene como propósito central la institucionalización y articulación de un conjunto de iniciativas, programas, servicios y mecanismos que ya se encuentran en ejecución por parte de distintas entidades públicas, pero que operan de manera dispersa y sin un marco integral de coordinación. A través de la creación de sistemas, instancias y herramientas de articulación, la propuesta normativa busca ordenar, integrar y potenciar estas acciones bajo un marco jurídico coherente, con especial énfasis en la prevención, atención y reinserción de niños, niñas y adolescentes frente al consumo de drogas y el reclutamiento delictivo.

Adicionalmente, el proyecto incorpora la cooperación internacional (Artículo 62) como un mecanismo complementario para fortalecer las capacidades institucionales, así como un régimen de sanciones (Título IX) orientado a garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas, consolidando un enfoque integral, preventivo y garantista de la acción estatal.

Así, en concordancia con lo expuesto y en referencia a los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, el “Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Desintoxicación y Reinserción Integral de Niños, Niñas y Adolescentes frente al Consumo de Drogas y el Reclutamiento Delictivo” presenta las siguientes características:

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

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

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

En este marco, el “Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Desintoxicación y Reinserción Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Frente al Consumo de Drogas y el Reclutamiento Delictivo” se alinea tanto con el **Plan Nacional de Desarrollo 2025–2029** como con varios **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**.

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

- **ODS 3: Salud y bienestar**, ya que al abordar el consumo de drogas como un problema de salud pública que requiere prevención, atención temprana, tratamiento especializado y rehabilitación integral, servicios accesibles, de calidad y con enfoque diferenciado, se fortalecería la garantía del derecho a la salud de niñas, niños y adolescentes. Adicionalmente, se promovería el bienestar integral al priorizar respuestas terapéuticas y de reinserción social antes que medidas punitivas para niñas, niños y adolescentes.
- **ODS 4: Educación de calidad**, porque se fortalecería el rol del sistema educativo como espacio clave de prevención, protección y desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes. La articulación obligatoria con el Sistema Nacional de Educación permitiría la detección temprana de riesgos asociados al consumo de drogas y al reclutamiento delictivo, favoreciendo la permanencia escolar de este grupo de atención prioritaria. Asimismo, la provisión de apoyo especializado contribuiría a entornos educativos seguros, inclusivos y libres de violencia.
- **ODS 10: Reducción de desigualdades**, en razón que se priorizaría la atención integral de niñas, niños y adolescentes en contextos de alta vulnerabilidad social. La no criminalización de este grupo y el enfoque de derechos contribuirían a evitar la exclusión, estigmatización y reproducción de brechas estructurales asociadas a las adicciones y a la violencia. Igualmente, la provisión de servicios públicos especializados y diferenciados promovería la igualdad en el acceso a salud, educación y protección. De este modo, la propuesta se constituiría en una herramienta normativa para disminuir desigualdades y garantizar oportunidades reales de desarrollo.
- **ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas**, pues se fortalecería una atención estatal integral frente a la violencia asociada al consumo de drogas y al reclutamiento delictivo de niñas, niños y adolescentes. La coordinación obligatoria entre sistemas e instituciones públicas promovería políticas preventivas y restaurativas que contribuyen a entornos más seguros y pacíficos. Además, la no criminalización y el enfoque de derechos reforzarían una justicia especializada, humanizada y acorde a los estándares internacionales.

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

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

- **Objetivo 1: Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades**, ya que busca promover el bienestar social y la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes mediante acciones integrales de prevención, atención y reinserción frente a las adicciones y al reclutamiento delictivo. La propuesta fortalecería el goce efectivo de derechos al priorizar servicios especializados, de calidad y con enfoque diferenciado para un grupo de atención prioritaria, y contribuiría a la reducción de desigualdades al evitar la criminalización y exclusión de menores en contextos de alta vulnerabilidad. De este modo, la iniciativa se configuraría como un instrumento normativo que operacionaliza dicho objetivo en favor de la niñez y adolescencia.
- **Objetivo 2: Potenciar las capacidades de la ciudadanía con acceso universal a una educación inclusiva de calidad, acceso a espacios de intercambio cultural y una vida activa**, porque fortalecería las capacidades de niñas, niños y adolescentes mediante acciones preventivas y de protección que garanticen su permanencia y aprovechamiento del sistema educativo. La articulación con el Sistema Nacional de Educación permitiría identificar y atender tempranamente riesgos asociados al consumo de drogas y al reclutamiento delictivo, evitando trayectorias de exclusión o deserción. Igualmente, la atención integral y la reinserción social favorecerían condiciones para una vida activa, saludable y participativa.
- **Objetivo 3: Garantizar un Estado soberano, seguro, y justo promoviendo la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos**, ya que busca robustecer la seguridad humana y la convivencia pacífica mediante la prevención del consumo de drogas y del reclutamiento delictivo de niñas, niños y adolescentes. El enfoque de derechos y la no criminalización contribuirían a una respuesta estatal justa, respetuosa de los derechos humanos y orientada a la rehabilitación. Adicionalmente, la coordinación interinstitucional reforzaría la capacidad del Estado para actuar de manera oportuna y eficaz frente a la violencia.

Por lo expuesto, el Proyecto de Ley objeto del presente análisis representa una propuesta alineada con los compromisos nacionales e internacionales de la materia.

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.¹⁴ (Énfasis añadido)

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

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

- 5.1 En la Exposición de Motivos, se recomienda revisar y aplicar lo dispuesto en el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa. Asimismo, se sugiere citar las fuentes de la información plasmada en dicho acápite, utilizando para el efecto, las normas APA.
- 5.2 En lo que corresponde a los considerandos, se recomienda la transcripción textual del articulado citado.
- 5.3 Se sugiere el uso del término “niña, niño y adolescente” en lugar de “menor” o “menores”.
- 5.4 Se sugiere considerar que en la actualidad las entidades públicas han sido objeto de transformaciones, fusiones, por lo cual es pertinente nombrar a las entidades y ministerios tomando en cuenta lo indicado.
- 5.5 Se sugiere revisar el uso adecuado de las unidades organizativas y normativas del Proyecto de Ley, conforme lo previsto en el Artículo 13 en adelante, del Reglamento de Técnica Legislativa.
- 5.6 En lo que respecta a la Disposición Transitoria y Disposición Final, se sugiere indicar al inicio de cada una de ellas el término “ÚNICA.-”.
- 5.7 Se recomienda revisar que la redacción del Proyecto de Ley sea clara, en su lenguaje, estilo, gramática y ortografía, los cuales deben ser unificados en todo el documento, de acuerdo a lo previsto en los artículos 28, 29, 30, 31 y 32 del Reglamento de Técnica Legislativa.

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

5.8 Se sugiere revisar los elementos de forma del documento, en cuanto a espaciado, interlineados, puntuación, negrillas, entre otros.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

El “Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Desintoxicación y Reinserción Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Frente al Consumo de Drogas y el Reclutamiento Delictivo”, sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

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

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

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Desintoxicación y Reinserción Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Frente al Consumo de Drogas y el Reclutamiento Delictivo”; y,
- c) **Designar** para su trámite a la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte, relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 10, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Desintoxicación y

Reinserción Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Frente al Consumo de Drogas y el Reclutamiento Delictivo”.

Atentamente,



Mgr. Javier Antonio Nuques Balda
COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Elaborado por:



Mtr. Mirna Alejandra Saldarriaga Avellán
ADMINISTRADOR DE GESTIÓN DE INVESTIGACIÓN Y CONTROL POLÍTICO
UNIDAD TÉCNICA LEGISLATIVA

Análisis económico:	Econ. Michelle Tello
Revisión de composición formal del documento:	Mgr. Inés Tonato

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE PROYECTO	DEL	"Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Desintoxicación y Reinserción Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Frente al Consumo de Drogas y el Reclutamiento Delictivo"
PROPONENTE		Asambleísta Annabella Emma Azín Arce
FECHA PRESENTACIÓN	DE	16 de diciembre de 2025
MATERIA		Salud
OBJETIVO PROYECTO	DEL	Garantizar la prevención, desintoxicación y reinserción integral de niñas, niños y adolescentes ante el consumo de drogas y el reclutamiento delictivo; así como, proteger el interés superior del niño mediante servicios especializados de salud y educación, asegurando su rehabilitación bajo principios de dignidad humana y no criminalización.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO		<p>Contiene: Exposición de Motivos; once considerandos; sesenta y cuatro artículos; tres disposiciones generales; una disposición transitoria; y, una disposición final.</p> <p>El "Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Desintoxicación y Reinserción Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Frente al Consumo de Drogas y el Reclutamiento Delictivo" compromete de manera articulada a las instituciones del Estado, a los sistemas de salud, educación y protección integral, así como a actores comunitarios y territoriales, para enfrentar de forma coordinada el consumo de drogas y el reclutamiento delictivo de niñas, niños y adolescentes. Su importancia radicaría en que responde a problemáticas estructurales que afectan gravemente el desarrollo integral, la seguridad humana y el proyecto de vida de este grupo de atención prioritaria. La iniciativa introduce un enfoque preventivo y de atención temprana que permitiría intervenir antes de que los daños se profundicen o se reproduzcan ciclos de violencia y exclusión. Asimismo, fortalecería la protección integral mediante servicios especializados de desintoxicación, tratamiento, rehabilitación y reinserción social. Su finalidad principal sería garantizar el interés superior del niño, priorizando la dignidad humana, la no criminalización y el enfoque de derechos. Con ello, se busca restituir derechos, reducir riesgos y construir entornos seguros, inclusivos y protectores para la niñez y adolescencia.</p>
CONCLUSIONES		El "Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Desintoxicación y Reinserción Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Frente al Consumo de Drogas y el Reclutamiento Delictivo", sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
RECOMENDACIONES		<p>a) Considerar los criterios establecidos en el presente Informe;</p> <p>b) Calificar el "Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Desintoxicación y Reinserción Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Frente al Consumo de Drogas y el Reclutamiento Delictivo"; y,</p> <p>c) Designar para su trámite a la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte, relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 10, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p>

Elaborado por: MASA