



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Oficio No. T.087-SGJ-25-004  
Quito, 29 de mayo de 2025

Señor Magister  
Niels Anthonez Olsen Peet  
**PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL**  
En su despacho. –

De mi consideración:

Mediante oficio No. AN-RVVR-2025-0016-O de 30 de abril de 2025, la Asamblea Nacional remitió a la Presidencia de la República el proyecto de “**LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO DEL TRABAJO PARA DIGNIFICAR EL TRABAJO DEL HOGAR**”, discutido y aprobado en segundo debate el 28 de abril de 2025; para la respectiva sanción u objeción presidencial.

En este contexto, en ejercicio de las potestades conferidas por los artículos 137, 138 y 139 de la Constitución de la República del Ecuador, notifico a usted y por su digno intermedio a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional, con la **OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONSTITUCIONALIDAD Y OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONVENIENCIA** al referido proyecto de ley, en los siguientes términos:

### 1. OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONSTITUCIONALIDAD

#### I. OBJECCIÓN AL ARTÍCULO 3

El artículo 3 del proyecto de ley incorpora un artículo posterior al artículo 262 del Código del Trabajo con el siguiente texto:

*“Artículo 3.- Agréguese después del artículo 262 del Código del Trabajo el siguiente texto:*

*Artículo 262.1.-Garantía de cuidado.- El Estado garantizará que los hijos e hijas de las personas trabajadoras del hogar accedan de forma preferencial a los centros de cuidado y de educación indistintamente de la edad que tengan. Los Ministerios rectores se encargará (sic) de su cumplimiento.”.*

Al respecto, me permito fundamentar la presente objeción por inconstitucionalidad con base en los siguientes argumentos:

La Constitución de la República del Ecuador establece:

*“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:*



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

[...]2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. 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. [...] 4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales. [...] 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía. [...] 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos. [...] 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. (...).”

“Art. 26.- La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.”

“Art. 28.- La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente. Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones. El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada. La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.”

“Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.”.*

*“Art. 35.- 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. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.”.*

*“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.”.*

*“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.”.*

*“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:*

*[...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.”.*

*“Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”.*



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*“Art. 331.- El Estado garantizará a las mujeres igualdad en el acceso al empleo, a la formación y promoción laboral y profesional, a la remuneración equitativa, y a la iniciativa de trabajo autónomo. Se adoptarán todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades. Se prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo.”.*

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala:

*“Art. 26.- Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”.*

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece:

*“Artículo 24. Igualdad ante la Ley Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”.*

Si bien el propósito del artículo 3 del proyecto de ley en mención es el dar una protección adicional a los hijos de personas pertenecientes a un grupo laboral que, a través del tiempo, ha sido discriminado, el mismo presenta vicios de inconstitucionalidad por infringir principios fundamentales de igualdad y no discriminación, consagrados en la Constitución de la República del Ecuador e instrumentos internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano.

La Constitución de la República del Ecuador, en sus artículos 26, 28, 35, 44 y 45, establece que la educación es un derecho fundamental, universal y garantizado por el Estado para niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, la diferenciación preferente en cuidado o educación para los hijos de las personas trabajadoras del hogar viola el principio de igualdad y no discriminación, consagrado en los artículos 11 (numeral 2) y 66 (numeral 4) de la Constitución de la República, así como en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 26) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 24); lo cual es contrario a la política pública y a la inversión estatal prioritaria que el Estado destina en la educación de los niños, niñas y adolescentes.

Así también, la Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la sentencia Nro. 080-13-SEP-CC, ha desarrollado la forma en que deben examinarse los casos en que se realiza un trato diferenciado a las personas y ha sostenido que debe justificarse en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, especialmente cuando implican trato preferente fundado en una categoría particular.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

En el presente caso, si bien es meritorio todo esfuerzo tendiente a reparar exclusiones históricas, la propuesta de reforma contradice principios constitucionales esenciales. Al otorgarse acceso preferencial exclusivamente por la condición ocupacional de los padres, sin considerar parámetros técnicos de vulnerabilidad como pobreza, discapacidad o desprotección, se genera un riesgo de discriminación indirecta contra otros niños en igual o mayor desventaja social. Esto violaría el principio de igualdad material e incurriría en las "categorías sospechosas"<sup>1</sup> a las que la antedicha Corte ya se ha referido como prohibidas y, además, en distinciones arbitrarias.

Adicionalmente, el texto del artículo en análisis no se ha fundamentado en un sustento técnico ni a una evaluación de necesidades, mucho menos de capacidad institucional. Tampoco se han atendido criterios pedagógicos, de protección integral ni de sostenibilidad.

Por último, la disposición no es clara en su redacción, al no definir el alcance de los "centros de cuidado y de educación", pues no es posible determinar si se refiere a centros de educación inicial, escuelas de educación general básica, bachillerato o superior, ni establece parámetros operativos que permitan garantizar su cumplimiento, lo que afecta la seguridad jurídica, que debe asegurar que las normas sean claras y comprensibles para todos.

En virtud de lo expuesto, el artículo 3 del proyecto de "Ley Orgánica Reformativa al Código del Trabajo para Dignificar el Trabajo de Hogar" tiene vicios de inconstitucionalidad, por lo que deberá ser resuelto por la Corte Constitucional, conforme lo contemplado en el artículo 139 de la Constitución de la República del Ecuador.

## II. OBJECIÓN AL ARTÍCULO 6

El artículo 6 del proyecto de ley señala:

*"Artículo 6.- Agréguese el artículo 266 del Código del Trabajo con el siguiente texto:*

*"Artículo 266.- Recepción temprana de denuncias.- El Ministerio rector del trabajo contará con los medios técnicos adecuados que permitan a las*

---

<sup>1</sup> "Las categorías sospechosas son criterios utilizados tanto por el Estado, como por los particulares con miras a realizar diferencias que nunca parecerían justificarse; y que en otros casos se presentan también como justificativos utilitaristas apelando a categorías como: el orden jurídico, el orden público, la moral pública, las buenas costumbres, etc. "La calificación de una categoría como sospechosa no es una cuestión menor, desde que aquella deposita en aquel que realiza la distinción la carga de la demostración argumentativa de que existe un interés estatal urgente, si se trata del ámbito estatal, o de una excepción basada en lo que la jurisprudencia de los Estados Unidos ha denominado 'calificación ocupacional de buena fe', si la distinción se realizara en la actividad privada a fin de superar la presunción de inconstitucionalidad

Así, las categorías sospechosas para esta Corte Constitucional son aquellas categorías utilizadas para realizar tratos "diferentes" respecto de ciertos grupos o personas vulnerables que no resultan razonables y proporcionales, cuyo uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a colocar en situaciones de desventaja o desprotección a grupos de personas generalmente marginados y que sin ser taxativos, se encuentran contenidos en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República.". (Sentencia No. 080-13-SEP-CC, 2013)



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*personas trabajadoras del hogar denunciar directa y efectivamente la ocurrencia de violaciones a derechos laborales y de la seguridad social.*

*La denuncia podrá ser anónima. De oficio el Ministerio rector del Trabajo iniciará de manera obligatoria todas las acciones administrativas que correspondan en el marco de sus competencias, incluidas las inspecciones a los lugares de trabajo o la activación de alertas inmediatas de protección en casos de violencia, discriminación, trabajo.”.*

Al respecto, me permito fundamentar la presente objeción por inconstitucionalidad con base en los siguientes argumentos

La Constitución de la República del Ecuador señala:

*“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:*

*[...] 2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada. (...) 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza. 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento. [...] h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. [...]”.*

*“Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”.*

El Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo - Convenio sobre la violencia y el acoso- indica:

*“Artículo 10*

*Todo Miembro deberá adoptar medidas apropiadas para:*

- a) hacer un seguimiento y controlar la aplicación de la legislación nacional relativa a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo;*
- b) garantizar un fácil acceso a vías de recurso y reparación apropiadas y eficaces y a mecanismos y procedimientos de notificación y de solución de conflictos en los*



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo, que sean seguros, equitativos y eficaces, tales como:*

- i) procedimientos de presentación de quejas e investigación y, si procede, mecanismos de solución de conflictos en el lugar de trabajo;*
  - ii) mecanismos de solución de conflictos externos al lugar de trabajo;*
  - iii) juzgados o tribunales;*
  - iv) medidas de protección de los querellantes, las víctimas, los testigos y los informantes frente a la victimización y las represalias, y*
  - v) medidas de asistencia jurídica, social, médica y administrativa para los querellantes y las víctimas;*
- c) proteger la privacidad de las personas implicadas, así como la confidencialidad, en la medida de lo posible y según proceda, y velar por que estos requisitos no se utilicen de manera indebida;*
- d) prever sanciones, cuando proceda, para los casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo;*
- e) prever que las víctimas de violencia y acoso por razón de género en el mundo del trabajo tengan acceso efectivo a mecanismos de presentación de quejas y de solución de conflictos, asistencia, servicios y vías de recurso y reparación que tengan en cuenta las consideraciones de género y que sean seguros y eficaces;*
- f) reconocer los efectos de la violencia doméstica y, en la medida en que sea razonable y factible, mitigar su impacto en el mundo del trabajo;*
- g) garantizar que todo trabajador tenga el derecho de alejarse de una situación de trabajo sin sufrir represalias u otras consecuencias indebidas si tiene motivos razonables para considerar que ésta presenta un peligro grave e inminente para su vida, su salud o su seguridad a consecuencia de actos de violencia y acoso, así como el deber de informar de esta situación a la dirección, y*
- h) velar por que la inspección del trabajo y otras autoridades pertinentes, cuando proceda, estén facultadas para actuar en caso de violencia y acoso en el mundo del trabajo, incluyendo el dictado de órdenes que requieran la adopción de medidas de aplicación inmediata, o que impongan la interrupción de la actividad laboral en caso de peligro inminente para la vida, la salud o la seguridad de los trabajadores, a reserva de cualquier recurso judicial o administrativo que pueda prescribir la legislación.”.*



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

El Código del Trabajo contempla:

*“Art. 5.- Protección judicial y administrativa.- Los funcionarios judiciales y administrativos están obligados a prestar a los trabajadores oportuna y debida protección para la garantía y eficacia de sus derechos.”*

La propuesta de artículo en análisis pretende que se garanticen canales accesibles y efectivos de denuncia para las trabajadoras remuneradas del hogar; sin embargo, el texto presenta varias inconsistencias normativas, ambigüedades e inconstitucionalidades.

La disposición autoriza que la denuncia pueda ser anónima y que, con base en ella, se activen de oficio, y de manera obligatoria, medidas administrativas, incluidas inspecciones y alertas. Esto compromete el derecho de defensa y el principio de presunción de inocencia (aplicable aún en materia administrativa), especialmente si de la denuncia se derivan efectos inmediatos sobre el empleador sin que exista una verificación mínima de verosimilitud o valoración preliminar por parte de la autoridad competente.

Aunque proteger la identidad de una persona vulnerada puede ser una herramienta válida para facilitar la denuncia, la obligatoriedad de iniciar acciones administrativas que se ha establecido en el proyecto de reforma en mención, sin posibilidad de una valoración inicial de los hechos denunciados por parte del inspector de trabajo, restándole el margen de discrecionalidad legítimo y necesario, lo cual en la práctica podría afectar garantías básicas garantizadas en la Constitución.

Sin perjuicio de ello, es necesario indicar que actualmente el Ministerio del Trabajo ha graduado la presentación de las denuncias mediante mecanismos que permiten mantener la confidencialidad en temas de: religión, pensamiento político, salud y vida sexual.

Igualmente, el texto genera confusión en su interpretación, en cuanto a la frase final: *“en casos de violencia, discriminación, trabajo”*, sin claridad sobre qué se entiende por *“casos de trabajo”*, lo que genera inseguridad jurídica, contraviniendo lo establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, al dificultar su interpretación y aplicación por parte de los operadores jurídicos.

Asimismo, los artículos 542 y 545 del Código del Trabajo otorgan a las Direcciones Regionales del Trabajo y a los inspectores del trabajo competencias específicas y graduadas para investigar, sancionar y proteger en casos de violencia, incluyendo inspecciones, sanciones pecuniarias, medidas de reparación y disculpas públicas.

Respecto a la *“activación de alertas inmediatas de protección”*, no establece cuáles son estas alertas, cómo se implementan, ni cuál es el procedimiento o criterio técnico para aplicarlas. Esto puede generar confusión en la autoridad administrativa al momento de cumplir con la disposición transitoria primera que dispone la expedición del reglamento y



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

las políticas adecuadas para la aplicación de la ley por cuanto podría generar la elaboración y aplicación de normativas arbitrarias o desiguales, contraviniendo el principio constitucional de seguridad jurídica. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia No- 8-19-CN/22, ha desarrollado este principio señalando que el mismo “(...) *pretende garantizar a los individuos un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente, que permita tener una noción razonable de las reglas o las disposiciones que serán aplicadas en supuestos específicos. (...)*”, caso contrario se incurriría en una inconstitucionalidad formal por violar el principio consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Finalmente, y aunque tratados internacionales, como el Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, ratificado por el Ecuador, promueven mecanismos eficaces de denuncia y protección frente a la violencia y acoso laboral, también exigen que los procedimientos se rijan por principios de legalidad, imparcialidad, confidencialidad, y respeto al debido proceso.

En virtud de lo expuesto, el artículo 6 del proyecto de “Ley Orgánica reformativa al Código del Trabajo para Dignificar el Trabajo de Hogar” tiene vicios de inconstitucionalidad, por lo que deberá ser resuelto por la Corte Constitucional, conforme lo contemplado en el artículo 139 de la Constitución de la República del Ecuador.

### III. OBJECCIÓN A LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA

El texto de la Disposición Transitoria Primera del proyecto de ley señala:

*“PRIMERA.- En un término no mayor a noventa (90) días el Ministerio Rector del trabajo implementará y expedirá el reglamento y las políticas adecuadas para la aplicación de la presente Ley.*

*En el mismo tiempo establecido, el Ministerio de Trabajo, optimizando sus recursos existentes creará la inspección de trabajo especializada en género y violencia.”.*

Al respecto, me permito indicar:

La Constitución de la República del Ecuador señala:

*“Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.”.*

*“Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:*



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

[...] 5. *Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.* 6. *Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación.* (...) 13. *Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.* [...]

*“Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”.*

*“Art. 287.- Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.”.*

*“Art. 293.- La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía. Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley.”.*

*“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.”.*

Convención Sobre Eliminación De Toda Discriminación Contra La Mujer:

*“Artículo 2*

*Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer [...]*”.

Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo - Convenio sobre la violencia y el acoso:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *“Artículo 3*

*[...]2. Todo Miembro deberá adoptar, en lo que respecta a los trabajadores domésticos, las medidas previstas en el presente Convenio para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber:*

- *(a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;*
- *(b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;*
- *(c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y*
- *(d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. [...]”.*

La propuesta de artículo pretende que se garantice la aplicación de las normas reformadas; sin embargo, el texto presenta varias inconstitucionalidades.

Primeramente, la disposición de que el Ministerio del Trabajo cree una inspección de trabajo especializada en género y violencia contraviene el artículo 147 numerales cinco y seis de la Constitución de la República del Ecuador que establecen como facultades privativas del Presidente de la República, el dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.

En este sentido, la reforma propuesta incurre en una invasión de competencias ejecutivas al pretender que la Asamblea Nacional defina cómo debe estructurarse internamente un ministerio. Cuando la Asamblea asume esta función, quebranta el principio de separación de poderes consagrado en la Constitución de la República del Ecuador.

En segundo lugar, esta disposición viola la reserva de ley que tiene el Presidente de la República para presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país, conforme al artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador.

La creación de una instancia administrativa, como la inspección ordenada, genera inevitablemente gasto público recurrente (contratación de personal especializado, capacitación técnica, infraestructura y espacio físico, entre otros recursos técnicos y logísticos). Aun cuando la Asamblea Nacional ha señalado que se debe realizar "optimizando recursos existentes", en la práctica esto implica afectación presupuestaria adicional no contemplada.

En tercer lugar, la disposición transitoria primera inobserva además lo previsto en el artículo 287 de la Constitución de la República del Ecuador, que exige que toda norma



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

que establezca obligaciones financiadas con recursos públicos "*señale expresamente su fuente de financiamiento*". El texto se limita a mencionar vagamente la "*optimización de recursos existentes*", fórmula indeterminada que no identifica partidas concretas ni los mecanismos financieros para sostenerlo.

Esto, además, genera inseguridad jurídica, ya que no solo que se desconoce de dónde saldrán los fondos para sostener la nueva estructura, sino que se deja en manos del Ministerio del Trabajo la resolución de esta problemática, disponiéndole la carga de la redistribución de sus recursos, omitiendo considerar que para cumplir con ello, el Ministerio deberá restarlos de otras partidas.

Ello, sin perjuicio de considerar que resulta inviable cumplir lo dispuesto en tan solo noventa (90) días, por cuanto en los momentos actuales el Estado se encuentra con presupuesto prorrogado por ser este un año electoral en el que se desarrollaron los comicios electorales para la elección de las dignidades de elección popular para los cargos de Presidente y Vicepresidente Constitucional de la República para el periodo 2025 – 2029, representantes al Parlamento Andino y los Asambleístas para el mismo periodo.

Por otro lado, el Código del Trabajo ya prevé una estructura para inspecciones laborales dentro de los artículos 542 al 546 y define quiénes son los funcionarios competentes, cómo deben actuar, y cuáles son los procedimientos aplicables.

Finalmente, el Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, exigen que las políticas laborales con enfoque de género y contra la violencia se implementen mediante políticas públicas sostenibles, que cuenten con recursos suficientes y sean diseñadas y evaluadas con criterios de eficacia, participación e intersectorialidad, por lo que esta disposición sería contraria a estos estándares.

En virtud de lo expuesto, la Disposición Transitoria Primera del proyecto de “Ley Orgánica reformativa al Código del Trabajo para Dignificar el Trabajo de Hogar” tiene vicios de inconstitucionalidad, por lo que deberá ser resuelto por la Corte Constitucional, conforme lo contemplado en el artículo 139 de la Constitución de la República del Ecuador.

### IV.

#### OBJECCIÓN A LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA

El texto de la Disposición Transitoria Segunda del proyecto de ley señala:

*“SEGUNDA.- En un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días el Ministerio rector del trabajo emitirá la normativa que facilite al Consejo Nacional de Trabajo y Salarios el seguimiento, control y monitoreo de aplicación de la presente ley. En el mismo plazo, el Ministerio del Trabajo deberá emitir la normativa y mecanismos necesarios para garantizar la participación de las y los trabajadores y sus*



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*organizaciones a nivel de rama de actividad, institución, empresa o local de trabajo, en la implementación y monitoreo de aplicación de esta ley, estableciendo vías de denuncia efectivas en caso de incumplimiento.”.*

Al respecto, me permito indicar: La Constitución de la República del Ecuador señala:

*“Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”.*

*“Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: [...]13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración. [...]”.*

*“Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”.*

*“Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 7. Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Este derecho comprende el de formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente. De igual forma, se garantizará la organización de los empleadores. 8. El Estado estimulará la creación de organizaciones de las trabajadoras y trabajadores, y empleadoras y empleadores, de acuerdo con la ley; y promoverá su funcionamiento democrático, participativo y transparente con alternabilidad en la dirección. [...]”.*

El Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo- Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación establece:

*“Artículo 2*

*Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.”.*

El Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo-Sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva indica:



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

### *“Artículo 2*

*Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo. 2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto: (a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato; (b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.”.*

### *“Artículo 3*

*Deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación definido en los artículos precedentes.”.*

### *“Artículo 4*

*Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.”.*

El Código del Trabajo contempla:

*“Art. 440.- Libertad de asociación.- Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin necesidad de autorización previa, tienen derecho a constituir las asociaciones profesionales o sindicatos que estimen conveniente, de afiliarse a ellos o de retirarse de los mismos, con observancia de la ley y de los estatutos de las respectivas asociaciones.*

*Las asociaciones profesionales o sindicatos tienen derecho de constituirse en federaciones, confederaciones o cualesquiera otras agrupaciones sindicales, así como afiliarse o retirarse de las mismas o de las organizaciones internacionales de trabajadores o de empleadores.*

*Todo trabajador mayor de catorce años puede pertenecer a una asociación profesional o a un sindicato. Las organizaciones de trabajadores no podrán ser suspendidas o disueltas, sino mediante procedimiento oral establecido en este Código. Si la suspensión o disolución fuere propuesta por los trabajadores éstos deberán acreditar su personería.*

*Cuando un empleador o empresa tuviere varias agencias o sucursales en diferentes provincias, los trabajadores en cada una de ellas pueden constituir sindicato o asociación profesional. Los requisitos de número y los demás que exija la ley se establecerán en relación con cada una de tales agencias o sucursales.”.*



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

En el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2015-0240 de 20 de octubre de 2015 “Normas para la Organización del Consejo Nacional del Trabajo y Salarios”, publicado en el Registro Oficial Suplemento 622 de 6 de noviembre de 2015 se indica:

*“Art. 4.- Definición.- El Consejo Nacional del Trabajo y Salarios es el órgano tripartito de carácter consultivo y técnico del Ministerio del Trabajo, que tendrá a su cargo el diálogo social sobre políticas salariales, de trabajo y empleo (...)”.*

El artículo 147 numeral 13 de la Constitución de la República del Ecuador señala que es atribución del Presidente de la República expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.

En este caso, se impone al Ministerio del Trabajo la obligación de emitir normas para que el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios monitoree la aplicación de una ley, lo cual excede las funciones legales actuales del Consejo Nacional del Trabajo y Salarios contempladas en el artículo 118 del Código del Trabajo y el artículo 4 de las Normas para la Organización del Consejo Nacional del Trabajo y Salarios.

En esta línea, las normas precitadas contemplan al Consejo Nacional de Trabajo y Salarios como un organismo tripartito de consulta y de concertación, cuya función principal es de fijar políticas salariales y emitir opiniones sobre propuestas laborales y no la de ejercer funciones de control, monitoreo o fiscalización, que son competencias administrativas reservadas al Ministerio del Trabajo.

Estas imposiciones afectan la autonomía funcional de la Función Ejecutiva en la forma de implementación y planificación normativa.

Además, la participación de los trabajadores y sus organizaciones en procesos de control y monitoreo ya está regulada por el artículo 326 numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador y 440 y siguientes del Código del Trabajo.

Por otro lado, una vez más, la redacción de la disposición es ambigua porque no establece cuál es la naturaleza jurídica de la “*normativa*” que debe emitir el Ministerio y tampoco define qué se entiende por “*participación*”, ni cuáles serán los mecanismos, alcances o límites de dicha participación en la “*implementación y monitoreo*”. También se habla de “*vías de denuncia efectivas*” sin precisar si estas son administrativas, internas, externas, sindicales, entre otras.

Esta imprecisión contradice el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, que exige que las normas sean claras, precisas y previsibles en su aplicación.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Finalmente, los tratados internacionales de derechos humanos y laborales, como el Convenio 87 y el Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, también exigen a los Estados que adopten mecanismos consensuados, progresivos y técnicamente sustentados para fomentar la participación de trabajadores en la gestión laboral, por lo que la incorporación de esta disposición resulta redundante.

En virtud de lo expuesto, la Disposición Transitoria Segunda del proyecto de “Ley Orgánica reformativa al Código del Trabajo para Dignificar el Trabajo de Hogar” tiene vicios de inconstitucionalidad, por lo que deberá ser resuelto por la Corte Constitucional, conforme lo contemplado en el artículo 139 de la Constitución de la República del Ecuador.

### 2. OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONVENIENCIA

#### I. OBJECCIÓN AL ARTÍCULO 5

El artículo 5 del proyecto de ley agrega el artículo 264 del Código del Trabajo con el siguiente texto:

*“Artículo 5.- Agréguese el artículo 264 del Código del Trabajo con el siguiente texto:*

*“Artículo 264.- Forma de contratación.- La persona trabajadora del hogar podrá ser contratada de manera preferente por escrito, sin perjuicio de reconocer el contrato verbal y tácito, estas modalidades tendrán la obligatoriedad de respetar todos los derechos y beneficios laborales. Esta modalidad contractual deberá ser registrado por el empleador y/o trabajador en el Ministerio rector del trabajo para su seguimiento, control y deberá contener como mínimo:*

- a) El tipo de contrato.*
- b) Actividad base de la trabajadora del hogar.*
- c) El número de personas que habitan el hogar en el que trabajará.*
- d) La remuneración de acuerdo con la actividad base.*
- e) El horario de trabajo y de descanso.*
- f) La jornada de trabajo.*
- g) El lugar de prestación de servicio y*
- h) Otras cláusulas de las trabajadoras en general.”.*

El artículo en análisis es redundante y normativamente innecesario frente a lo que ya establece el Código del Trabajo vigente, particularmente en su artículos 8, donde se define al contrato individual de trabajo como un convenio por el cual se prestan servicios lícitos y personales bajo relación de dependencia, con remuneración; y, el artículo 11 que clasifica al contrato de trabajo como expreso (escrito) o tácito (verbal), estableciendo que todas estas formas son válidas y tienen efectos jurídicos plenos.



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

La disposición del artículo 5 del proyecto de ley también introduce que el contrato deberá celebrarse “*de manera preferente por escrito*”, que podría generar confusión o percepción de jerarquía entre formas contractuales que legalmente tienen la misma validez.

De la misma forma, el artículo 21 del Código del Trabajo establece cuáles son los requisitos que un contrato escrito debe cumplir, por lo que supone una duplicidad normativa.

Luego, al imponer la obligación de registro del contrato, incluso tácito o verbal, se incurre en una incompatibilidad práctica y jurídica. El contrato tácito, por definición, se configura a partir de hechos y conductas, como la prestación efectiva del servicio y la aceptación de la contraprestación, por lo que exigir su registro contraviene su naturaleza. Además, el Código del Trabajo ya establece la obligación de que toda forma de contrato se registre ante el mismo.

En razón de los argumentos expuestos, propongo la eliminación del artículo 5 del proyecto de ley.

### **II. OBJECIÓN A LA DISPOSICIÓN GENERAL ÚNICA**

El proyecto de ley establece, en la Disposición General Única, lo siguiente:

#### ***“DISPOSICIÓN GENERAL ÚNICA***

***ÚNICA.- El Ministerio de Trabajo deberá realizar las inspecciones de trabajo de manera obligatoria a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos laborales de los y las trabajadoras remuneradas del hogar de conformidad a la Ley y a su reglamento.”.***

El Código del Trabajo y las Normas Generales Aplicables al Control de las Obligaciones del Empleador y los Procedimientos de Inspección, ya establecen mecanismos detallados para priorizar inspecciones en casos de vulnerabilidad y activar procedimientos por denuncia o de oficio.

Esta disposición introduce un mandato paralelo y sin articulación con ese régimen legal, lo que genera confusión normativa y compromete la eficacia del sistema de inspección.

En razón de los argumentos expuestos, propongo la eliminación de la disposición general única del proyecto de ley.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### III.

#### OBJECIÓN A LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA

El texto de la Disposición Transitoria Tercera del proyecto de ley señala:

*“**TERCERA.-** En un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días el Ministerio rector del trabajo creará los mecanismos que permitan, de forma anual, diagnosticar, identificar y prevenir los factores de riesgo de la violencia y el acoso en el mundo de (sic) trabajo, por sectores de la economía, puestos de trabajo, modalidades contractuales, jornadas, entre otros que incluyan a las y los trabajadores del sector rural, urbano, formal e informal.”.*

Esta disposición es inconveniente porque no determina técnica y operativamente cómo se implementarían los mecanismos a los que se refiere, lo que puede generar ineficacia normativa y carga administrativa al ente rector del trabajo sin una garantía real de cumplimiento.

La obligación que se determina para el Ministerio del Trabajo, aunque valiosa en su intención, es excesivamente amplia, ya que pretende implementar un sistema de diagnóstico anual, de cobertura nacional, multidimensional y con un enfoque sectorial, sin que se hayan previsto recursos, metodología, ni articulación interinstitucional con otras entidades como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos y/o gobiernos autónomos descentralizados.

La implementación del sistema, en un plazo de 180 días puede no ser posible y puede dar lugar a respuestas improvisadas o simbólicas, sin efectos reales ni duraderos.

Finalmente, si se pretende incluir a trabajadores de todos los sectores, no solo los del hogar, sino también los informales y rurales, sin definir los mecanismos específicos de levantamiento de información o de participación directa, se corre el riesgo de que los sectores laborales más vulnerables queden nuevamente excluidos o mal representados en los diagnósticos que se realicen.

En consecuencia, ya que esta disposición impone una carga que no se puede ejecutar sin un respaldo técnico claro y corre el riesgo de no tener resultados concretos, propongo la eliminación de la Disposición Transitoria Tercera del proyecto de ley.

### IV.

#### OBJECIÓN A LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA

El texto de la Disposición Transitoria Cuarta del proyecto de ley señala:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*“CUARTA.- El porcentaje de recargo será definido de forma tripartita a través del Ministerio rector del trabajo, considerando las dimensiones de los hogares, el número de habitantes por hogar y las circunstancias que demanden más esfuerzo.*

*El Ministerio del Trabajo receptorá, tramitará y resolverá las denuncias relativas a la falta de registro y pago de las actividades adicionales, 180 días después de publicado en el Registro Oficial.”.*

La disposición aprobada por la Asamblea Nacional no es clara en su redacción, al no indicar a qué porcentaje de recargo se refiere, jornada laboral, actividades adicionales y circunstancias de esfuerzo, lo que vulnera claramente el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador que exige que las normas sean claras, precisas y previsibles en su aplicación.

Por lo expuesto, propongo la eliminación de la Disposición Transitoria Cuarta del proyecto de ley.

Con base en las consideraciones expuesta y en ejercicio de la atribución que me confieren los artículo 137, 138 y 139 de la Constitución de la República del Ecuador, emito la correspondiente **OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONSTITUCIONALIDAD Y OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONVENIENCIA** a la **LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO DEL TRABAJO PARA DIGNIFICAR EL TRABAJO DEL HOGAR**, decisión que queda establecida en los términos precedentes, así como en el documento correspondiente, cuyo auténtico devuelvo a su autoridad.

Atentamente,

Daniel Noboa Azín  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**