

Quito, D.M., 26 de junio de 2025

CASO 4-25-OP

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE EL SIGUIENTE

DICTAMEN 4-25-OP/25

Resumen: La Corte Constitucional declara improcedente la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República en contra del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código de Trabajo para Dignificar el Trabajo del Hogar. Luego del análisis, la Corte determina que las objeciones presentadas sobre los artículos 3 y 6 y disposiciones transitorias primera y segunda del proyecto de ley no contravienen los artículos 11.2 y 66.4 (igualdad y no discriminación); 76.2 (presunción de inocencia) y 76.7.d y h (derecho a la defensa) de la Constitución.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 28 de abril de 2025, la Asamblea Nacional aprobó en segundo debate el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código de Trabajo para Dignificar el Trabajo del Hogar (“**proyecto de ley**”). El 30 de abril de 2025, el proyecto de ley fue remitido a la presidencia de la República para la respectiva sanción u objeción presidencial.
2. El 29 de mayo de 2025, el presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, presentó: (i) la objeción parcial por inconstitucionalidad de los artículos 3, 6, disposición transitoria primera y disposición transitoria segunda; y, (ii) la objeción parcial por inconveniencia de los artículos 5, disposición general única y disposición transitoria tercera del proyecto de ley.
3. El 10 de junio de 2025, la Asamblea Nacional remitió ante este Organismo la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República.¹ Luego del sorteo correspondiente, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 18 de junio de 2025.

¹ La Asamblea Nacional remitió: 1) el oficio AN-RCCR-2025-0016-O mediante el cual puso en conocimiento del presidente de la República el proyecto de ley aprobado en segundo debate; 2) el oficio T-087-SGJ-25-004 mediante el que la presidencia de la República envió a la Asamblea Nacional la objeción parcial por inconstitucional y conveniencia del proyecto de ley; 3) el memorando AN-CTTS-2025-0168-M por el cual la Asamblea Nacional presentó el escrito en el que se exponen las razones por las cuales se considera infundada la objeción presidencial.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la objeción de constitucionalidad del proyecto de ley objetado por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, en virtud de los artículos 139 y 438 número 3 de la Constitución, y los artículos 75 número 2 y 131 de la LOGJCC. Esta competencia de la Corte trata exclusivamente respecto de las objeciones por inconstitucionalidad, mas no las relativas a inconveniencia.²

3. Oportunidad

5. El 30 de abril de 2025, la Asamblea Nacional remitió el proyecto de ley al presidente de la República. El proyecto de ley fue objetado por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, el 29 de mayo de 2025. Por tanto, se verifica que la objeción presidencial se presentó oportunamente dentro del plazo de 30 días, de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.

4. Normas objetadas por inconstitucionalidad

6. El presidente de la República objetó parcialmente por razones de inconstitucionalidad los artículos 3 y 6 y las disposiciones transitorias primera y segunda del proyecto de ley. Las normas objetadas establecen:

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.

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 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.”.

² CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párr. 8; CCE, dictamen 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 8.

[Disposición transitoria] 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.

[Disposición transitoria] 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 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.

5. Argumentos de las partes

5.1. Argumentos de la objeción presidencial por presunta inconstitucionalidad

7. El presidente de la República pretende que este Organismo dictamine la inconstitucionalidad de los artículos 3 y 6, y de las disposiciones transitoria primera y transitoria segunda del proyecto de ley. Para sustentar su pretensión, esgrime los siguientes argumentos:

5.1.1. Sobre el artículo 3

8. El presidente de la República cita los artículos 11 números 2, 3, 4, 8 y 9 (principios de aplicación de los derechos); 26 (educación); 33 (trabajo); 35 (grupos de atención prioritaria); 44 y 45 (derechos de niñas, niños y adolescentes); 82 (seguridad jurídica) y 331 (acceso al empleo en igualdad de condiciones de las mujeres) de la Constitución. Además, transcribe el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos (principio de igualdad).
9. En particular, considera que el **artículo 3 impugnado** infringe los artículos 11 número 2 y 66 número 4 (igualdad y no discriminación). Al respecto alega que, si bien el propósito del artículo impugnado es otorgar protección adicional “a los hijos de personas pertenecientes a un grupo laboral que, a través del tiempo, ha sido discriminado”, se genera una situación de discriminación basada en categorías sospechosas y “distinciones arbitrarias”.
10. En lo principal, argumenta que, si bien es meritorio todo esfuerzo destinado a reparar

exclusiones, la propuesta de reforma contradice principios constitucionales esenciales. De esta manera, manifiesta: “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”.

11. Además, arguye que el texto del artículo no tiene sustento técnico, evaluación de necesidades o capacidad logística, ni tampoco atiende a criterios pedagógicos de protección integral ni de sostenibilidad. Por último, agrega que la frase “centros de cuidado y de educación” no es clara en su redacción ni establece parámetros operativos que permitan garantizar su cumplimiento.

5.1.2. Sobre el artículo 6

12. El presidente de la República transcribe los artículos 76 número 2 (presunción de inocencia) y número 7 letras d y h (derecho a la defensa), y 82 (seguridad jurídica) de la Constitución. También menciona el artículo 10 del Convenio 190 de la Organización del Trabajo sobre la violencia y el acoso, y el artículo 5 del Código del Trabajo respecto de la protección judicial de los trabajadores.
13. En concreto, señala que el **artículo 6 impugnado** atentaría en contra del artículo 76 número 2 de la Constitución (presunción de inocencia) y el artículo 76 número 7 literales d y h de la Constitución (derecho a la defensa). Así, afirma:

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.

14. En la misma línea, considera que la disposición impugnada vulnera el artículo 82 de la Constitución (seguridad jurídica), porque “genera confusión en su interpretación” por falta de claridad sobre la frase “casos de trabajo”. Adiciona, que la frase “activación de alertas inmediatas de protección” podría “generar confusión en la autoridad administrativa”, debido a que “no establece cuáles son estas alertas, cómo se implementan, ni cuál es el procedimiento o criterio técnico para aplicarlas”. Asegura que el texto podría ocasionar que se elaboren y apliquen “normativas arbitrarias o desiguales”, sin que éstas garanticen “legalidad, imparcialidad, confidencialidad y respeto al debido proceso”.

5.1.3. Sobre la disposición transitoria primera

- 15.** La presidencia de la República transcribe los artículos 135 (iniciativa exclusiva del presidente de la República); 147 números 5, 6 y 13 (atribuciones del presidente de la República sobre organización y potestad reglamentaria); 226 (principio de legalidad); 287 (fuentes de financiamiento); 293 (presupuesto general del Estado) y 424 (supremacía constitucional) de la Constitución. Asimismo, cita el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de toda discriminación contra la mujer respecto de las obligaciones estatales y el artículo 3 número 2 del Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la violencia y el acoso.
- 16.** En lo principal, alega que la disposición transitoria primera contraviene el artículo 147 números 5 y 6 de la Constitución que establecen como facultades privativas del presidente de la República: “dirigir la administración en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control”. Añade, que la disposición impugnada incurre en una invasión de competencias del ejecutivo al pretender que la Asamblea Nacional defina la estructura interna de cada ministerio.
- 17.** Además, acusa que la disposición transgrede el artículo 135 de la Constitución que establece la iniciativa exclusiva del 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. En este sentido, argumenta que la creación de una instancia administrativa (inspección especializada en género y violencia) “genera inevitablemente gasto público recurrente”, a pesar de que la Asamblea Nacional haya señalado que se debe realizar “optimizando recursos existentes”.
- 18.** De la misma manera, plantea la inobservancia del artículo 287 (fuentes de financiamiento) de la Constitución en tanto el texto de la disposición transitoria impugnada “se limita a mencionar vagamente la ‘optimización de recursos existentes’, fórmula indeterminada que no identifica partidas concretas ni mecanismos financieros”. Asimismo, argumenta que esta disposición deja en manos del Ministerio de Trabajo la redistribución de recursos sin considerar que esto implica “restar [recursos] de otras partidas”.
- 19.** Por último, considera que es “inviable” cumplir con lo dispuesto en noventa días, por cuanto el Estado se encuentra con presupuesto prorrogado por los últimos comicios electorales, y además el Código del Trabajo ya prevé la estructura de las inspecciones laborales en los artículos 542 a 546.

5.1.4. Sobre la disposición transitoria segunda

20. El presidente de la República transcribe los artículos 82 (seguridad jurídica), 147 número 13 (potestad reglamentaria del presidente de la República), 226 (principio de legalidad) y 326 números 7 y 8 (libertad sindical) de la Constitución. Además, el artículo 2 del Convenio 87 de la Organización Internacional de Trabajo sobre la organización sindical y la protección del derecho de sindicación; artículos 2, 3 y 4 del Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva; y, el artículo 440 del Código de Trabajo sobre la libertad de asociación.
21. En concreto, el jefe de Estado alega que la disposición transitoria segunda impone al Ministerio del Trabajo la “obligación de emitir normas para que el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios monitoree la aplicación de la ley”. Señala también que esta norma incorporaría como función del Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, ente de consulta, el “control, monitoreo y fiscalización”, sin considerar que las atribuciones referidas son competencias administrativas “reservadas al Ministerio del Trabajo”, lo cual afectaría a la autonomía funcional de la Función Ejecutiva en la “forma de implementación y planificación normativa”.
22. Finalmente, la presidencia de la República señala que la disposición transitoria segunda “contradice el principio de seguridad jurídica”. Añade que, la “redacción de la norma es ambigua” porque no establece la naturaleza jurídica de la normativa que debería emitir el Ministerio del Trabajo, ni tampoco define lo que es “participación”, sus mecanismos, alcance o límites en la “implementación y monitoreo”. En el mismo sentido, menciona que en la disposición transitoria segunda existiría ambigüedad en la frase “vías de denuncia efectivas”, ya que no se precisan si son administrativas internas, externas, sindicales u otras.

5.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

5.2.1. Sobre el artículo 3

23. La Asamblea Nacional propone el “allanamiento” a la objeción presidencial al considerar que, en efecto, el texto del artículo otorga derechos “de manera privativa a los hijos e hijas de las personas trabajadoras del hogar”. Sobre ello, enfatizó que la disposición es regresiva de derechos “para el resto de la población que tiene hijos e hijas menores de edad” al contemplar un beneficio exclusivo para el sector privado.

5.2.2. Sobre el artículo 6

24. La Asamblea Nacional, luego de allanarse a la objeción presidencial, señaló que “una recepción temprana de denuncias, única y exclusivamente para un grupo determinado de ciudadanos” ocasionaría un desmedro en la atención “célere y eficiente” por parte del Ministerio del Trabajo a todos sus usuarios. Agregó que las denuncias anónimas afectarían el derecho al “buen nombre y reputación” de los ciudadanos.

5.2.3. Sobre la disposición transitoria primera

25. La Asamblea Nacional consideró que la creación de una nueva dependencia subordinada al Ministerio del Trabajo (inspección de violencia y género) implicaría “una carga presupuestaria y administrativa inconsulta al [Ministerio]”. De este modo, argumentó que este hecho conllevaría erogación de recursos financieros, y la iniciativa legislativa para disposiciones legales de tal naturaleza son privativas del ejecutivo.

5.2.4. Sobre la disposición transitoria segunda

26. La Asamblea Nacional no se opone a la objeción presidencial de esta disposición transitoria, para lo cual indicó que “no se puede establecer al Consejo Nacional de Trabajo la aplicación y monitoreo del cumplimiento de la Ley”, considerando que éste es un “órgano de carácter consultivo”.

5.2.5. Sobre los *amici curiae*

27. El 20 de junio de 2025, la “Plataforma de mujeres caminando hacia la igualdad” y el Centro de Investigación y Defensa del Derecho al Trabajo presentaron escritos de *amici curiae* en defensa del proyecto de ley.³

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

28. De acuerdo con el artículo 139 de la Constitución, la objeción de inconstitucionalidad corresponde a una competencia exclusiva del presidente de la República. Esta facultad conlleva el deber y la responsabilidad del jefe de Estado “de motivar de modo suficiente y coherente las razones de su objeción”.⁴ Así, la Corte Constitucional ha

³ Los escritos fueron presentados por Beatriz Tola Bermeo y Ximena Ponce León, en representación de la Plataforma de mujeres caminando hacia la igualdad; y, Marcela Arellano Villa, Lenny Quiroz Zambrano y Angie Toapanta Ventura, en representación del Centro de Investigación y Defensa del Derecho al Trabajo.

⁴ CCE, dictamen 1-22-OP/22, 12 de abril de 2022, párr. 16. CCE, dictamen 2-24-OP/24, 6 de junio de 2024, párr. 12.

sido enfática en determinar que, en garantía de la seguridad jurídica, del principio democrático y del principio de lealtad institucional, al actuar como legislador, le corresponde al presidente de la República establecer con precisión cuáles artículos son objetados por inconstitucionalidad y justificar suficientemente sus razones.

- 29.** Además, la Corte Constitucional ha señalado que los argumentos dirigidos a sostener la presunta incompatibilidad normativa entre el proyecto de ley y la Constitución deben ser claros, ciertos, específicos y pertinentes.⁵ Para que exista un argumento claro, cierto, específico y pertinente, este Organismo ha determinado que debe considerarse el alcance de este control constitucional, el cual se circunscribe a examinar si las disposiciones aprobadas por la Asamblea Nacional y que han sido objetadas por inconstitucionalidad superan o no la revisión constitucional. Este control preventivo se limita únicamente a confrontar las disposiciones objetadas por el presidente de la República según el artículo 139 de la Constitución con las normas constitucionales y cargos enunciados por el jefe de Estado.
- 30.** En esta línea, este Organismo ha precisado que un cargo claro, cierto, específico y pertinente en una objeción presidencial, en lo mínimo, debe indicar: i) cuál es la disposición del proyecto ley que se objeta por inconstitucional; ii) cuál es la disposición o principio constitucional que resultaría vulnerado, con su contenido y alcance; iii) cuáles son las razones que permitirían entender por qué se llega a objetar la incompatibilidad con el texto constitucional (argumento claro), considerando que estas razones se refieran a determinados textos del proyecto de ley (argumento cierto). Asimismo, estas razones deben relacionarse concreta y directamente con la disposición que se objeta, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas (argumento específico), mostrando además que se trata de razones de naturaleza constitucional (argumento pertinente).⁶
- 31.** Sobre este último elemento, la Corte Constitucional ha precisado que no corresponden al ámbito del control constitucional “cuestiones de inconveniencia, inadecuada estructuración, falencias e impactos negativos de la propuesta”.⁷ Tampoco los argumentos ligados a la racionalidad legislativa y, propiamente, a errores de técnica legislativa “como lo son los que producen ciertas ambigüedades o vaguedades, antinomias, lagunas, redundancias, etc.”.⁸ Lo anterior, debido a que estos errores no pueden configurar cargos que deban ser corregidos por el control de constitucionalidad

⁵ CCE, dictamen 2-24-OP/24, 6 de junio de 2024, párr. 14.

⁶ CCE, dictamen 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 32.

⁷ CCE, dictamen 003-19-DOP-CC, caso 0002-19-OP, 14 de marzo de 2019, párr.2.

⁸ CCE, dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 49.

y, menos todavía, que deban declararse inconstitucionales por esa sola consideración.⁹

32. Por lo expuesto, esta Corte sólo formulará un problema jurídico sobre los cargos en los que se logre identificar una argumentación que, de manera clara, cierta, específica y pertinente, muestre cómo el contenido del proyecto de ley contraviene una disposición específica de la Constitución, con la determinación de su contenido y alcance.
33. Ahora bien, respecto a los cargos planteados sobre el artículo 3 del proyecto de ley, este Organismo encuentra que la presidencia de la República fundamenta la presunta inconstitucionalidad del texto del artículo por dos cargos. Primero, considera que la disposición transgrede los artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la Constitución (igualdad y no discriminación) al otorgar un trato preferente a los hijos e hijas de las personas trabajadoras del hogar en el acceso a centros de cuidado y educación, sin tomar en cuenta otras situaciones de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes. De este modo, tal distinción colocaría en una situación de desigualdad y discriminación a los niños, niñas y adolescentes de progenitores con un trabajo distinto que no se justifica porque existen niños, niñas y adolescentes con “mayor” desventaja social por otros factores de vulnerabilidad (párr. 8 y 9 *ut supra*). Por lo expuesto, sobre este primer cargo, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 3 del proyecto de ley transgrede los artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la Constitución (derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación), al establecer un trato diferenciado en el acceso a centros de cuidado y educación de niños, niñas y adolescentes de progenitores trabajadores del hogar?**
34. En su segundo argumento, el jefe de Estado cuestiona la constitucionalidad del artículo 3 del proyecto de ley por la poca claridad de la expresión “centros de cuidado y educación” y en la falta de criterios pedagógicos y operativos que permitan el cumplimiento de la medida en la realidad (párr. 11 *ut supra*). Al respecto, esta Corte no formulará un problema jurídico sobre este cargo, ya que el argumento se limita a evidenciar posibles problemas en la ejecución de la medida y supuestas falencias propias de técnica legislativa en la redacción de la disposición normativa.
35. Sobre los cargos contenidos en los párrafos 12 y 13 *ut supra*, respecto del artículo 6 del proyecto de ley, el presidente de la República argumenta que la referida disposición sería contraria al artículo 76 número 2 de la Constitución (presunción de inocencia) y el artículo 76 número 7 letras d y h de la Constitución (derecho a la defensa), debido a

⁹ *Ibíd.*

que “la disposición autoriza que la denuncia pueda ser anónima y que, con base a ella, se activen de oficio, y de manera obligatoria, medidas administrativas, incluidas inspecciones y alertas”. También, indica que este artículo establecería la “obligatoriedad de iniciar acciones administrativas”, sin la posibilidad de una “verificación mínima de verosimilitud o valoración preliminar” de los hechos denunciados por parte del inspector del trabajo. En consecuencia, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 6 del proyecto de ley que contempla la recepción temprana de denuncias que incluye la denuncia anónima sería contrario al artículo 76 número 2 de la Constitución (presunción de inocencia) y el artículo 76 número 7 letras d y h de la Constitución (derecho a la defensa)?**

36. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 14 *supra* respecto de que el artículo 6 impugnado generaría una “confusión en su interpretación” por parte de la autoridad administrativa o que la elaboración futura de supuestas “normativas arbitrarias o desiguales”, podrían inobservar la “legalidad, imparcialidad, confidencialidad y respeto al debido proceso. Al respecto, no se formulará ningún problema jurídico. Ya que, estos argumentos no configuran un cargo sujeto al control de constitucionalidad, por referirse a problemas de aplicación de la norma, supuesta falta de técnica legislativa y no presentar ninguna argumentación.
37. En cuanto al cargo sintetizado en el párrafo 16 *ut supra*, esta Corte verifica que el presidente de la República advierte la transgresión del artículo 147 números 5 y 6 de la Constitución respecto a las atribuciones y deberes del Ejecutivo, en cuanto se pretende que la Asamblea Nacional defina la estructura interna de los ministerios. Sin embargo, el cargo no es específico respecto al artículo impugnado pues el jefe de Estado de forma general alega que habría una transgresión a sus competencias propias, pero no indica qué parte del texto de la disposición impugnada ocasionaría una invasión de competencias. Al respecto, es preciso recordar que la Corte no puede deducir, completar ni asumir cargos, por lo que no es posible formular un problema jurídico.
38. Sobre el cargo contenido en el párrafo 17 *ut supra*, esta Magistratura observa que el ejecutivo acusa que la disposición transitoria primera generaría gasto público adicional, y en consecuencia se opondría al artículo 135 de la Constitución, que contiene la iniciativa privativa del presidente de la República para presentar proyectos de ley que aumenten el gasto público. Sin embargo, el jefe de Estado no brinda argumentos -en atención al estándar de argumento claro-, que permitan a esta Corte entender de qué forma y por qué la creación de la inspección especializada en violencia y género incurriría en una nueva erogación de gastos (argumento claro), y en consecuencia, transgrediría el precepto constitucional. En consecuencia, esta Corte no

planteará algún problema jurídico sobre este cargo.

39. Respecto al cargo sintetizado en el párrafo 18 *ut supra*, esta Magistratura verifica que el presidente de la República se limitó a señalar que la norma contendría la fórmula indeterminada “optimización de recursos existentes” y aquello se opondría al artículo 287 de la Constitución. Sin embargo, no identificó qué elementos de la disposición constitucional se socavarían (argumento claro) ni tampoco otorgó un argumento específico que justifique las razones de la inconstitucionalidad. En consecuencia, esta Corte no planteará ningún problema jurídico sobre el cargo.
40. En lo que corresponde al cargo resumido en el párrafo 19 *ut supra*, esta Corte no formulará ningún problema jurídico para atender este argumento, toda vez que el cuestionamiento recae en la inconveniencia de la medida. A consideración del ejecutivo, resulta “inviabile” cumplir con lo determinado en el tiempo establecido – noventa días- y además no sería conveniente la creación de una nueva inspección porque el Código de Trabajo ya contempla la estructura de las inspecciones laborales. Sin embargo, las cuestiones de conveniencia o infraconstitucionales no son susceptibles de abordar en el marco del control abstracto de constitucionalidad.
41. Respecto del cargo resumido en el párrafo 21 *supra*, el presidente de la República enuncia el artículo 82, 147 número 13, 226 y 326 de la Constitución y señala que la disposición transitoria segunda, impone al Ministerio de Trabajo la obligación de emitir normas para que el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, ente de consulta, ejerza el “control, monitoreo y fiscalización” del proyecto de ley. Además, indica que estas imposiciones afectan la autonomía funcional de la función Ejecutiva en la forma de implementación y planificación normativa. Sin embargo, no indica cuál es la disposición o principio constitucional específico que resultaría vulnerado, con su contenido y alcance. Es decir, no existen razones que permitan entender el porqué de la objeción de inconstitucionalidad (argumento claro). Por lo dicho, esta Corte queda imposibilitada en la formulación de un problema jurídico al respecto.
42. Finalmente, en relación con el cargo mencionado en el párrafo 22 *supra*, el presidente de la República señala que la disposición transitoria segunda “contradice el principio de seguridad jurídica”. Incorpora que dicha contradicción se debe a la ambigüedad en la redacción de la norma, pues esta “no establece cuál es la naturaleza jurídica de la normativa que debe emitir el Ministerio”. En el mismo sentido, menciona que existiría ambigüedad en la frase “vías de denuncia efectivas”, ya que, no se precisan si son administrativas internas, externas, sindicales u otras. Sin embargo, estos argumentos únicamente sugieren problemas de aplicación, interpretación o errores de redacción de la norma impugnada, lo que no puede ser abordado mediante el control previo de

constitucionalidad. En consecuencia, sobre este cargo no se planteará ningún problema jurídico.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿El artículo 3 del proyecto de ley transgrede el artículo 11 número 2 de la Constitución (principio de igualdad y no discriminación) y el artículo 66 número 4 de la Constitución (derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación), al establecer un trato diferenciado en el acceso a centros de cuidado y educación de niños, niñas y adolescentes de progenitores trabajadores del hogar?

43. En particular, esta Magistratura considera pertinente determinar que, cuando el fundamento de la objeción recae en la presunta discriminación resultado de una distinción realizada por el legislador y cuya validez se niega, la carga de probar la razonabilidad del trato diferenciado incumbe a quien defiende el proyecto de ley. Por su parte, quien cuestiona la constitucionalidad del proyecto de ley por considerar que desatiende diferencias significativas, debe aportar las razones por las que debió atribuirse relevancia jurídica a tales diferencias. De esta manera, en el marco de una objeción presidencial, le corresponde al Ejecutivo explicar los motivos por los que la distinción no habría atendido a criterios de relevancia jurídica. En otras palabras, el jefe de Estado deberá explicar por qué la distinción realizada sería contraria a los preceptos de igualdad y no discriminación y por qué no estaría justificada. Es decir, en este caso, es al presidente de la República a quién le corresponde fundamentar sus afirmaciones.¹⁰
44. En la causa *in examine*, el presidente de la República argumenta que el artículo 3 discriminaría a niños, niñas y adolescentes de progenitores que no son personas trabajadoras del hogar, al otorgar un trato preferencial en el acceso a centros de educación y cuidado a los hijos de aquellos trabajadores. Aquello, porque la norma realizaría una distinción por la ocupación de los progenitores y además no tendría justificación porque no tomaría en cuenta que existen niños, niñas y adolescentes con otros factores de vulnerabilidad que, a consideración del Ejecutivo, los colocarían en “mayor desventaja”. Por su parte, la Asamblea Nacional coincide con el Ejecutivo al considerar que la disposición extiende un beneficio exclusivo a los hijos e hijas de este tipo de trabajadores del sector privado.
45. Ahora bien, a fin de verificar si la objeción presidencial es procedente o no, este

¹⁰ CCE, dictamen 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 25.

Organismo primero analizará el contenido del derecho a la igualdad y no discriminación en relación con el derecho a la educación y al cuidado. Puesto que, el cargo de la presidencia de la República radica en una presunta discriminación de niños, niñas y adolescentes en el acceso a centros de educación y cuidado, por el tipo de ocupación de sus progenitores.

46. La igualdad y no discriminación en nuestra Constitución tiene una doble dimensión, ya que está concebido como un **principio de aplicación** de los derechos (art. 11.2 CRE) que garantiza que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. También, la Constitución consagra a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación (art. 66.4 CRE) como un **derecho de libertad** (art. 66.4 CRE).
47. Este derecho de igualdad y no discriminación obliga a dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica –igualdad formal-¹¹ y permite otorgar un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho -igualdad material-.¹² Esta última, está orientada a superar las desigualdades fácticas en las que se encuentran determinados grupos de personas a través de la aplicación de mecanismos de igualación real.¹³ Es decir, permite crear condiciones materiales para alcanzar la igualdad de quienes se encuentran en condiciones diferentes y, por ello, requieren un trato distinto justificado.
48. Por su parte, el artículo 3 de la Constitución contempla como un deber primordial del Estado “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución [...] en particular la educación [...]”. De tal forma, el derecho a la educación está contemplado como una garantía de igualdad e inclusión social (art. 26 CRE) que permite el **acceso** universal, permanencia y movilidad en todos los niveles “sin discriminación alguna” (art. 28 CRE) [énfasis añadido].
49. Del mismo modo, el **derecho al cuidado** en la Constitución está presente en varios escenarios. Por ejemplo, el artículo 38 número 8 garantiza el cuidado y asistencia especial de adultos mayores; el artículo 43 número 3 contempla la protección prioritaria y cuidado de la salud integral durante el embarazo, parto y posparto; incluso el artículo 332 reconoce como labor productiva al trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares. En concordancia, este Organismo ha reiterado que el derecho al cuidado es un derecho universal y alude a una necesidad humana, ya que todas las personas necesitan de cuidados de otros a lo

¹¹ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 18.

¹² CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19.

¹³ CCE, sentencia 1041-19-JP/25, 9 de enero de 2025, párr.188.

largo del ciclo vital y sobre todo al comienzo y al final de la vida.¹⁴

50. En lo que respecta a niños, niñas y adolescentes, la Constitución en su artículo 45 consagra el derecho al cuidado de este grupo como parte del derecho a la vida y garantiza su cuidado y protección desde la concepción. En concordancia, el artículo 69 de la Constitución reitera el deber del Estado de promover la maternidad y paternidad responsable y enfatiza en la obligación del padre y la madre de velar por el cuidado y la protección de sus hijos.
51. En la especie, la objeción del presidente de la República se fundamenta en la presunta situación de discriminación en la que se colocaría a niños, niñas y adolescentes de progenitores que no son personas de trabajadores del hogar, en relación con su derecho a la educación y al cuidado. A su parecer, se establece un mecanismo preferente de acceso a centros de educación y cuidado, por la actividad productiva de sus progenitores, sin tomar en cuenta otros factores de vulnerabilidad. Por ello, al alegarse una presunta situación de discriminación corresponde que este Organismo analice tales argumentos a través de un **test de igualdad**.
52. Para este examen de igualdad, la Corte Constitucional deberá verificar los siguientes elementos: **(i)** la comparabilidad, que implica identificar la existencia de dos sujetos de derechos que se encuentran en condiciones iguales o semejantes; **(ii)** la constatación de un trato diferenciado; y de existir un trato diferenciado, **(iii)** la verificación de si se trata de una diferencia justificada o por el contrario es una que discrimina, en función del nivel de escrutinio.¹⁵
53. El artículo 3 del proyecto de ley establece como garantía de cuidado que “los hijos o hijas de las personas trabajadoras del hogar” accedan de forma preferencial a los centros de cuidado y de educación, sin distinción de su edad.
54. Sobre la **comparabilidad (i)**, esta Magistratura observa que existen sujetos susceptibles de comparación en tanto se trata de **hijos e hijas** de personas trabajadoras del hogar e **hijos e hijas** de personas trabajadoras con otras ocupaciones, con derecho a acceder al sistema de cuidado y educación. Es decir, el elemento comparativo recae en la calidad de personas trabajadoras que tienen hijos o hijas.
55. Respecto al **trato diferenciado (ii)**, esta Corte constata que el artículo en cuestión, en

¹⁴ CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 5 de agosto de 2020, párrs. 114 y 115.

¹⁵ CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 155, véase además los dictámenes 3-22-OP/22, 3 de octubre de 2022, párr. 43, 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 41; y, 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 50.

efecto, establece un trato preferente en el acceso al cuidado y educación de los hijos de los padres o madres que se dedican al trabajo del hogar. De modo que, existe una distinción entre los niños, niñas y adolescentes cuyos progenitores son personas trabajadoras del hogar y aquellos cuyos padres o madres se dedican a otra profesión u oficio y, además, tendrían otros factores de vulnerabilidad. En consecuencia, la norma sí realiza un trato diferenciado.

56. Ahora bien, en tanto este Organismo verifica que existe un trato diferenciado, es necesario determinar si tal distinción tiene justificación o si por el contrario es discriminatoria de los niños, niñas y adolescentes con progenitores que ejercen una actividad diferente a la del trabajo del hogar y que, además, tienen otros parámetros de vulnerabilidad (iii). Para lo cual, corresponde que la Corte identifique el nivel de escrutinio a aplicarse.¹⁶
57. Este Organismo ha puntualizado que el nivel de escrutinio depende del fundamento de la distinción y puede ser bajo o de mera razonabilidad, medio o estricto. Así, el escrutinio es bajo, cuando la distinción no se sustenta en una categoría sospechosa ni en una categoría protegida; medio, cuando el trato diferenciado se da a partir de categorías protegidas, y alto o estricto, cuando la distinción se fundamenta en una categoría sospechosa.¹⁷
58. En el caso, la distinción se realiza por el trabajo, oficio u ocupación de los progenitores de niños, niñas o adolescentes. De conformidad con el artículo 11 número 2 de la Constitución, en general este criterio no es una categoría protegida ni sospechosa, por lo que, corresponde efectuar un nivel de **escrutinio bajo** o de mera razonabilidad.¹⁸ Al respecto, es importante considerar que, si bien la medida involucra a niños, niñas y adolescentes, la distinción no se realiza en razón de esta categoría protegida, sino por la ocupación, oficio o actividad productiva de sus progenitores, categoría que no es protegida ni sospechosa.
59. Esta Magistratura ha reiterado a través de su jurisprudencia que, cuando el nivel de escrutinio es bajo al no estar inmersas categorías sospechosas ni protegidas, únicamente se debe evaluar si la medida está debidamente justificada y es razonable.¹⁹ En consecuencia, esta Corte determinará si la medida que causa la distinción entre

¹⁶ CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 146.

¹⁷ CCE, sentencia 28-15-IN/21 24 de noviembre de 2021, párr. 147; y, CCE, sentencia 1043-18-JP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 74.

¹⁸ Al respecto, es preciso recordar que las categorías contenidas en el artículo 11 número 2 de la Constitución no deben ser consideradas como criterios taxativos.

¹⁹ CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 150. Véase también las sentencias 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 64; y, 61-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 35.

niños, niñas y adolescentes con progenitores dedicados al trabajo del hogar y con progenitores con otras profesiones u ocupaciones, **tiene justificación y es razonable** dentro del ordenamiento jurídico.

60. De la revisión del informe de primer y segundo debate del proyecto de ley, se verifica que, en la exposición de motivos, la Asamblea Nacional argumentó que el trabajo del hogar constituye uno de los sectores fundamentales en la dinamización de la economía. Además, puntualizó que, pese a que el proyecto de ley se encuentra enfocado en las personas trabajadoras del hogar (hombres y mujeres), según datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas, este tipo de trabajo es ejercido en su mayoría por mujeres, niñas y adolescentes. De este modo, el fin del proyecto de ley es recoger las necesidades de este grupo laboral y reconocer su aporte a la sociedad, en el marco de la igualdad de género, verificación de sus condiciones de trabajo y seguridad social, con el objetivo de dignificar sus labores.
61. De conformidad con el artículo 33 de la Constitución el trabajo se configura como un deber social y un derecho económico. De esta forma, el Estado garantiza a todas las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa y al desempeño de un trabajo libremente escogido o aceptado. En particular, el artículo 325 de la Constitución incluye a las labores de autosustento y cuidado como una modalidad de trabajo.
62. En relación con las labores del hogar no remuneradas, la Constitución también reconoce que el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano y enfatiza en el deber del Estado de promover un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano. Bajo esta lógica, el artículo 333 de la Constitución prevé varios mecanismos que permiten hacer efectivos los derechos de las personas que se dedican al trabajo del hogar no remunerado. Tales como, facilidades en servicios, infraestructura, horarios de trabajo y de forma especial, garantizar servicios de cuidado infantil, atención a personas con discapacidad y “otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales”.
63. En lo que respecta a las personas trabajadoras del hogar, esta Corte debe observar que este grupo laboral ha sido recientemente incluido como grupo económicamente productivo, pues anteriormente las labores del hogar no contaban con el reconocimiento ni las garantías laborales de esta actividad. En Ecuador, las labores de autosustento y cuidado humano recién fueron reconocidas como una modalidad de trabajo en el artículo 325 de la Constitución de 2008, y no fue sino hasta 2015 que se expidió la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y el Reconocimiento del Trabajo del

Hogar, que contiene algunas regulaciones sobre los derechos de este tipo de trabajadores.

- 64.** En la misma línea, de acuerdo con una investigación realizada por la Comisión Interamericana de Mujeres, aproximadamente el 40% de personas trabajadoras del hogar tienen escasos años de escolarización y se encuentran ubicados en los niveles más altos de pobreza.²⁰ En el caso ecuatoriano, en un último estudio sobre la situación de las personas trabajadoras del hogar se determinó que, de acuerdo al último censo, se registraron 222.496 mujeres que realizan trabajo remunerado del hogar. El 29% tiene educación media y bachillerato y solo el 4% logró culminar la educación superior. Sobre su situación económica, se identificó que, el 57% de personas trabajadoras perciben menos del salario básico unificado y el 95% se encuentra en situación de pobreza por ingresos.²¹ De allí, la necesidad de que el Estado instaure medidas afirmativas encaminadas a hacer efectivo los derechos de este nuevo grupo productivo.
- 65.** Asimismo, el artículo 5 del Convenio 189 de la Organización Internacional de Trabajo insta a los Estados a adoptar medidas que aseguren que las personas trabajadoras del hogar gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia. En concordancia, en el artículo 6 se enfatiza la obligación de los Estados de adoptar las medidas necesarias a fin de que este tipo de trabajadores disfruten de condiciones de empleo equitativo y condiciones de trabajo decente.
- 66.** En la especie, la justificación de la medida está dada como una medida de dignificación del hogar que permite que las personas trabajadoras del hogar cumplan su rol mientras sus hijos se encuentran en los centros de cuidado o educación. En lo pertinente, la Asamblea Nacional reiteró la importancia de “ampliar el ámbito de protección y la garantía de derechos en favor del trabajo remunerado del hogar [...] pues es obligación del Estado velar por el beneficio familiar”.²² De esta manera, la medida garantiza que las personas trabajadoras del hogar puedan hacer efectivos sus derechos laborales, pues mientras cumplen con sus roles, el Estado es garante de otorgarle las facilidades necesarias tales como el acceso a centros de cuidado que pueden incluir servicios de guarderías, y el sistema de educación primaria y secundaria. Además, el Estado bajo sus obligaciones internacionales debe adoptar las medidas pertinentes que garanticen que este tipo de personas trabajadoras gocen de condiciones de empleo equitativo en

²⁰ Comisión Interamericana de Mujeres. (2022). Derechos de las trabajadoras remuneradas del hogar de las Américas: Avances y brechas persistentes.

²¹ CARE Ecuador. (2020). Situación del trabajo remunerado del hogar en Ecuador dentro del Proyecto Mujeres, Dignidad y Trabajo.

²² Informe para segundo debate, p. 77.

contraste con otro tipo de empleos.

67. En este sentido, este Organismo advierte que la medida legislativa propuesta en el artículo 3 del proyecto de ley está orientada a la equiparación de derechos del trabajo del hogar con los demás tipos de empleo. Sobre ello, es importante recalcar la importancia del papel de los Estados en la implementación de políticas y acciones encaminadas a proteger los derechos laborales y dignificar esta labor que ha sido invisibilizada.
68. Así, para este Organismo la medida se justifica en tanto el proyecto de ley tiene como finalidad mejorar las condiciones laborales de las personas trabajadoras del hogar y erradicar las prácticas abusivas en este contexto. Para cumplir con estos fines, el legislador, en su libertad configurativa, ha decidido plantear una medida encaminada a dignificar y eliminar la invisibilización de sus labores, lo que coadyuva a los fines del proyecto de ley y al principio de progresividad de los derechos (art. 11.8 CRE)
69. En concordancia, es preciso reiterar que el artículo 11 número 2 de la Constitución promueve el deber del Estado para adoptar **medidas afirmativas** en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad o desventaja.²³ Al respecto, esta Corte considera que, por los contornos históricos de este grupo laboral, la medida planteada tiene una justificación constitucional pues se encuentra relacionada con el derecho al trabajo contenido en el artículo 33 de la Constitución y en particular con las labores de autosustento y cuidado humano como modalidad laboral (art. 325 CRE). También tiene relación con el reconocimiento del trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares como labor productiva (art. 333 CRE) y con la obligación del Estado de adoptar las medidas afirmativas necesarias para promover la igualdad real en favor de quienes se encuentran en desventaja (art. 11.2. CRE).
70. De la misma manera, es preciso tomar en cuenta que, sobre el sistema de educación, la Ley Orgánica de Educación Intercultural (“**LOEI**”) en atención a los principios de acceso universal a la educación e igualdad de oportunidades y trato contenidos en su artículo 4 letras a y c, ya prevé un sistema de designación de **cupos preferenciales** para ciertos grupos de personas. Así, el artículo 106 de la LOEI reconoce que, si bien el servicio de educación es gratuito, las instituciones educativas cuentan con un sistema de cupos que prevé prioritariamente el acceso de niños, niñas y adolescentes. La asignación preferente responde a ciertos criterios susceptibles de protección

²³ Es importante reiterar que las medidas de acción afirmativa se configuran como un medio para promover el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones.

especial como, por ejemplo: pertenecer a los quintiles más bajos de pobreza; pertenecer a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; padecer alguna enfermedad catastrófica o degenerativa; contar con un carné de discapacidad; ser parte del sistema de acogida estatal; ser padre o madre adolescente; ser adolescente en estado de gestación o en general “cualquier otra característica que la entidad decida priorizar en el otorgamiento de cupos”.

71. De este modo, en atención a que la medida tiene como fin proteger los derechos de las personas trabajadoras del hogar, la característica de ser hijo o hija de una persona trabajadora del hogar guarda armonía con la protección que merecen ciertos grupos. De allí que, esta diferenciación es razonable y se integra adecuadamente como uno de los criterios a ser tomados en cuenta a la hora de asignar un cupo en el sistema de educación. Además, es importante considerar que el sistema de asignación de cupos preferente no impide que otros niños, niñas y adolescentes que no fueren hijos de trabajadores del hogar ni se encuentren dentro de otras categorías preferenciales, accedan al sistema de cuidado y educación. Por el contrario, la medida identifica un grupo susceptible de preferencia, por el objetivo del proyecto de ley y otorga un trato diferenciado justificado. En consecuencia, este Organismo encuentra que la medida está basada en criterios objetivos y razonables.
72. Por lo dicho, el artículo 3 del proyecto de ley no transgrede el principio a la igualdad y no discriminación ni tampoco el derecho a la igualdad y no discriminación (art. 11.2 y 66.4 CRE). Por lo que, esta Corte concluye que la objeción presidencial sobre este cargo no es procedente.
- 7.2. ¿El artículo 6 del proyecto de ley que contempla la recepción temprana de denuncias que incluye la denuncia anónima sería contrario al artículo 76 número 2 de la Constitución (presunción de inocencia) y el artículo 76 número 7 letras d y h de la Constitución (derecho a la defensa)?**
73. En este caso, la presidencia de la República argumenta que el artículo 6 del proyecto de ley inobserva el principio de presunción de inocencia (art. 76.2) y el derecho a la defensa (art. 76.7. d y h CRE) de los ciudadanos. Ya que, la “disposición autoriza que la denuncia pueda ser anónima y que, con base a ella, se activen de oficio, y de manera obligatoria, medidas administrativas, incluidas inspecciones y alertas”, con efectos inmediatos sobre el empleador. Además, señala que el artículo establece la “obligatoriedad de iniciar acciones administrativas”, sin la posibilidad de una “verificación mínima de verosimilitud o valoración preliminar” de los hechos denunciados por parte del inspector del trabajo. La Asamblea Nacional, por su parte, señala que esta norma va en “desmedro de la atención celer y eficiente que el

Ministerio de Trabajo debería promover con todos sus usuarios”. Asimismo, las denuncias anónimas afectarían el derecho al “buen nombre y reputación” de las personas.

74. Por lo tanto, para determinar si existe fundamento en la objeción presentada por el presidente de la República, es preciso que esta Corte identifique el contenido del artículo 76 números 2 y 7 letras d y h de la Constitución y luego verificará si, en efecto, el proyecto de ley es contrario a la Constitución al contemplar que la “denuncia pueda ser anónima y que, con base a ella, se activen de oficio, y de manera obligatoria, medidas administrativas, incluidas inspecciones y alertas” y la obligatoriedad del Ministerio del Trabajo “de iniciar acciones administrativas”, sin la posibilidad de una “verificación mínima de verosimilitud o valoración preliminar” de los hechos denunciados por parte del inspector del trabajo.

75. Al respecto, el artículo 76 números 2 y 7 letras d y h de la Constitución establecen lo siguiente:

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.

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.

76. De las normas citadas, se desprende que la Constitución establece que, en todo proceso, en el que se determinen derechos y obligaciones, se asegurará el derecho al debido proceso en la garantía de **presunción de inocencia** (art. 76.2 CRE). Por otro lado, en las garantías del derecho a la defensa se reconoce el **principio de publicidad** de los procesos (art. 76.7.d CRE) y el **principio de contradicción** que consiste en la posibilidad de presentar argumentos y pruebas, así como contradecir argumentos y pruebas que sean presentados por la otra parte (art. 76.7.h CRE).

77. En consecuencia, este Organismo verificará (i) si el artículo 6 del proyecto de ley es contrario a la presunción de inocencia (art. 76.2 CRE); y luego constatará (ii) si el

artículo cuya inconstitucionalidad es objetada, es opuesto al derecho a la defensa en las garantías de contar con “procedimientos públicos” (art. 76.7.d CRE) y la posibilidad de presentar argumentos y pruebas, así como contradecir argumentos y pruebas que sean presentados por la otra parte (art. 76.7.h CRE).

(i) **Presunción de inocencia**

78. Esta Corte ha señalado que la garantía a la presunción de inocencia (art. 76.2 CRE) no solamente tiene cabida dentro de un proceso penal o con relación a este, sino también posee una dimensión extrajudicial, dado que “la presunción de inocencia puede ser violada no sólo por el juez o una Corte, sino también por otra autoridad pública”.²⁴ Por tal motivo, esta **dimensión extrajudicial** –fuera del proceso penal– implica que el derecho de las personas y la obligación de las autoridades a respetar la presunción de inocencia, y que por ende no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos correspondientes a esos hechos en otras relaciones jurídicas.²⁵ Es decir, la presunción de inocencia en materia administrativa constituye una garantía para el administrado que consiste en que ningún individuo sea tratado como responsable hasta que exista un acto administrativo sancionador en firme.
79. En este contexto, la Corte observa que la primera parte del artículo 6 del proyecto de ley establece que el Ministerio del Trabajo cuente con “medios técnicos” que permitan a las “personas trabajadoras del hogar” denunciar ante la autoridad laboral cualquier tipo de violación de derechos en su entorno de trabajo. Del texto se verifica que, dicho contenido únicamente se refiere a la existencia de un canal que permitirá a las personas trabajadoras del hogar presentar sus denuncias sobre cualquier irregularidad en su puesto de trabajo.
80. Al respecto, esta Corte no puede perder de vista que el trabajo en el hogar es una de las ocupaciones más antiguas e importantes desempeñadas generalmente por mujeres, vinculado a factores de pobreza y dificultades de acceso al sistema de educación. Estas circunstancias las han mantenido excluidas a lo largo de la historia como lo reconoce el propio presidente de la República.²⁶ También, las personas trabajadoras del hogar han sido expuestas a prácticas de explotación y precariedad laboral. Por otra parte, como ya se señaló, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas que aseguren que las personas trabajadoras del hogar gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia. Por tanto, el acceso a medios técnicos de denuncia que

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Lori Berenson vs. Perú. Serie C N° 119. Sentencia de 24 de noviembre de 2004, párr. 159 y CCE, sentencia 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párr. 56.

²⁵ CCE, sentencia 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párr. 56.

²⁶ Objeción presidencial de 29 de mayo de 2025, párr. 5.

propone referido artículo, no pueden considerarse como un mecanismo que vulnere la presunción de inocencia de sus empleadores, sino como un mecanismo de acceso a la presentación de denuncias de un grupo de personas trabajadoras, tradicionalmente excluidas.

81. En consecuencia, no se evidencia que la primera parte del artículo 6 atente mínimamente la presunción de inocencia de ningún ciudadano. Por el contrario, esta Corte considera que la implementación de estos “medios técnicos” coadyuvan al rol del Estado como protector de derechos, así como contribuye al mejoramiento de las atribuciones y competencias del Ministerio del Trabajo en búsqueda del efectivo ejercicio del derecho al trabajo en un marco de respeto a la “dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado” (art. 33 CRE), de las personas trabajadoras del hogar.
82. En cuanto a la segunda parte del artículo 6 del proyecto de ley, se observa que la norma efectivamente incorpora que la “denuncia podrá ser anónima”, así como que el Ministerio del Trabajo de oficio tendrá la obligación de “iniciar las acciones administrativas que correspondan en el marco de sus competencias, incluidas inspecciones a los lugares de trabajo o la activación de alertas inmediatas de protección en casos de violencia, discriminación, trabajo”. Sin embargo, del texto no se verifica que la denuncia, por el solo hecho de su anonimato, determine por sí sola algún tipo de responsabilidad, ni determine la culpabilidad de los empleadores denunciados, que pueda vulnerar sin más la presunción de inocencia (art. 76.7 CRE). Más bien, el artículo referido, al contemplar que la “denuncia podrá ser anónima” contribuye con lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al estado ecuatoriano, respecto de la protección de la identidad de los denunciantes de irregularidades con la finalidad de que el Estado preserve la integridad personal de la persona trabajadora del hogar e incluso evite que sea víctima de un despido injustificado a causa de la denuncia que presente.²⁷
83. Adicionalmente, en el artículo 6 impugnado se establece que el Ministerio del Trabajo puede ordenar “inspecciones a los lugares de trabajo”, entre las medidas administrativas ante las denuncias presentadas. Es decir, la norma establece que las acciones administrativas serán en el marco de las competencias,²⁸ entre las cuales, el

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Viteri Ungaretti y Otros vs. Perú. Sentencia de 27 de noviembre de 2023, párr. 96.

²⁸ Sobre ello, es preciso considerar que el artículo 539 del Código de Trabajo, faculta al Ministerio del Trabajo la reglamentación, organización y protección del trabajo. Además, en su estructura administrativa cuenta con Inspectores del Trabajo a nivel nacional.

inspector del trabajo podrá verificar las afirmaciones que consten en las denuncias mediante inspecciones en el lugar del trabajo, antes del inicio del procedimiento sancionador. En este sentido, el artículo sí contempla una “verificación mínima de verosimilitud o valoración preliminar” de los hechos denunciados, previo a la determinación de cualquier responsabilidad de los empleadores. Con lo dicho, no se puede inferir que las acciones administrativas que tomará el Ministerio del Trabajo para verificar el cumplimiento o no de las obligaciones laborales de los empleadores denunciados, constituya per se un detrimento a la presunción de inocencia de los empleadores denunciados.

84. Por lo expuesto, se concluye que el artículo 6 del proyecto de ley no atenta en contra de la presunción de inocencia (art. 76.2 CRE) de los empleadores denunciados por las personas trabajadoras del hogar (i).

(ii) **Derecho a la defensa**

85. Ahora bien, le corresponde verificar a este Organismo si el artículo 6 del proyecto de ley es opuesto al derecho a la defensa en las garantías de contar con “procedimientos públicos” (art. 76.7.d CRE) y a la posibilidad de presentar argumentos y pruebas, así como el contradecir argumentos y pruebas que sean presentados por la otra parte (art. 76.7.h CRE).
86. Al respecto, se constata que el artículo 6 impugnado incorpora tres elementos: (i) la obligatoriedad del Ministerio del Trabajo de contar con “medios técnicos” que permitan a las personas trabajadoras del hogar presentar denuncias, (ii) el anonimato de la denuncia, y (iii) las “acciones administrativas que corresponda en el marco de sus competencias” del Ministerio del Trabajo, tales como inspecciones a los lugares del trabajo.
87. De lo expuesto, se verifica que el artículo 6 del proyecto de ley que reforma el Código de Trabajo solo contempla el **mecanismo de recepción temprana de denuncias** de las personas trabajadoras del hogar en caso de irregularidades en su relación laboral. Este mecanismo incluye la denuncia anónima y la posibilidad del Ministerio del Trabajo de realizar inspecciones a los lugares del trabajo, entre otras medidas administrativas. Sin embargo, el artículo referido no desarrolla el procedimiento que observarán las denuncias que presenten las personas trabajadoras del hogar. En consecuencia, este artículo no podría, por sí solo, contravenir el derecho a la defensa en las garantías de publicidad y contradicción. Ya que, un mecanismo de recepción temprana no implica que el empleador quede imposibilitado en el ejercicio de su derecho a la defensa en cualquier momento del procedimiento sancionador. Por lo

dicho, este Organismo constata que del texto no se deduce la incompatibilidad con las garantías del derecho a la defensa mencionadas (art. 76.7 letras d y h).

88. Sin perjuicio de lo expuesto, esta Corte puntualiza que la normativa que desarrolle la autoridad pública competente sobre el procedimiento administrativo sancionador para el tratamiento de las denuncias de las personas trabajadoras del hogar deberá observar las garantías del debido proceso (art. 76 CRE). Especialmente, se deben garantizar las garantías de publicidad y contradicción, tomando en cuenta los límites legales.
89. Por lo expuesto, el artículo 6 del proyecto de ley no es incompatible con el principio de presunción de inocencia (art. 76.2) ni con el derecho a la defensa en sus garantías de publicidad y contradicción (art. 76.7. letras d y h CRE). En consecuencia, no procede la objeción presidencial.
90. Finalmente, este Organismo considera pertinente recordar que las consideraciones de esta decisión son emitidas en el marco del control previo de constitucionalidad. De esta forma, esta decisión no impide que eventualmente se puedan presentar acciones públicas de inconstitucionalidad con argumentos diferentes.

8. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Declarar improcedente** la objeción presidencial sobre el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código de Trabajo para Dignificar el Trabajo del Hogar.
2. **Notificar** a la Asamblea Nacional para que continúe el trámite, de conformidad con la ley.
3. Cúmplase y publíquese.

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 26 de junio de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 4-25-OP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Antecedentes

1. La Asamblea Nacional mediante oficio de 30 de abril de 2025, remitió al presidente de la República el proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código de Trabajo para Dignificar el Trabajo del Hogar (“**proyecto de ley**”), para que pueda ser sancionado u objetado por el Ejecutivo.
2. El 29 de mayo de 2025, el presidente de la República presentó, ante el legislador, la objeción parcial por razones de inconstitucionalidad de los artículos 3, 6, disposición transitoria primera y disposición transitoria segunda.
3. Con fecha 10 de junio de 2025, la Asamblea Nacional puso en conocimiento de esta Corte Constitucional la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad para el respectivo pronunciamiento.
4. Mediante dictamen de 26 de junio, este Organismo resolvió:
 1. Declarar improcedente la objeción presidencial sobre el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código de Trabajo para Dignificar el Trabajo del Hogar.
 2. Notificar a la Asamblea Nacional para que continúe el trámite, de conformidad con la ley.
 3. Cúmplase y publíquese.

2. Disidencia

5. Así las cosas, quien suscribe encuentra motivos para presentar un voto disidente en tanto: **i)** se advierten preocupaciones de cara al examen material de constitucionalidad realizado y **ii)** no se coincide con el análisis efectuado de cara al planteamiento de los problemas jurídicos.

Preocupaciones sobre el examen material de constitucionalidad realizado

6. Con relación al análisis material de constitucionalidad, el dictamen planteó dos problemas jurídicos a resolver que se citan a continuación:
- a) ¿El artículo 3 del proyecto de ley transgrede el artículo 11 número 2 de la Constitución (principio de igualdad y no discriminación) y el artículo 66 número 4 de la Constitución (derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación), al establecer un trato diferenciado en el acceso a centros de cuidado y educación de niños, niñas y adolescentes de progenitores trabajadores del hogar?
 - b) ¿El artículo 6 del proyecto de ley que contempla la recepción temprana de denuncias que incluye la denuncia anónima sería contrario al artículo 76 número 2 de la Constitución (presunción de inocencia) y el artículo 76 número 7 letras d y h de la Constitución (derecho a la defensa)?
7. El presente voto se enfocará en el análisis realizado respecto del primer problema jurídico *ut supra*. Entonces, se tiene que el presidente de la República alegó una vulneración al principio de igualdad y no discriminación por cuanto se estaría creando un trato diferenciado en el acceso a centros de cuidado y educación, de modo que los hijos de progenitores trabajadores del hogar gozarían de un acceso preferente frente a los hijos de aquellos progenitores dedicados a cualquier otra actividad.
8. A través del denominado *test de igualdad*, este Organismo razonó que
- 8.1. El fundamento del Ejecutivo radicó en la posible discriminación de niños, niñas y adolescentes de progenitores que no son hijos de personas trabajadoras del hogar, al darse un trato preferente de acceso a centros de educación y cuidado a aquellos que sí lo son. (párrafo 44).
 - 8.2. Existe comparabilidad entre “hijos e hijas de personas trabajadoras del hogar e hijos e hijas de personas trabajadoras con otras ocupaciones, con derecho a acceder al sistema de cuidado y educación. (párrafo 54).
 - 8.3. Existe una distinción entre niños, niñas y adolescente cuyos progenitores son personas trabajadoras del hogar y aquellos cuyos progenitores se dedican a otra profesión u oficio. (párrafo 55).

- 8.4.** Corresponde aplicar un nivel de escrutinio bajo o de mera razonabilidad pues el trabajo, oficio u ocupación de los progenitores no es una categoría protegida ni sospechosa. (párrafo 58).
- 9.** De lo dicho, quien suscribe considera que la decisión adoptada desatiende a los destinatarios de las normas, por cuanto es poco plausible que sobre una disposición jurídica que pretende el beneficio directo de niños, niñas y adolescentes para acceder a educación y cuidado, se haya optado por un estudio de comparabilidad basado en el oficio u ocupación de sus progenitores. El acceso preferente que pretende el proyecto de ley no está direccionado para los progenitores, sino directamente para los niños, niñas y adolescentes y, en todo caso, implicaría una suerte de alivio indirecto para las personas a su cargo. No obstante, aquello no deja de involucrar y afectar a una categoría protegida, reconocida por la propia decisión, como lo son los niños, niñas y adolescentes. (párrafo 58).
- 10.** De ahí que el análisis debió aplicar un escrutinio estricto y no uno de mera razonabilidad, de modo que se permita verificar si una norma que pretende brindar acceso preferente a un grupo específico de niños, niñas y adolescentes sobre otros, cumple a cabalidad con un fin legítimo, es idónea, necesaria y estrictamente proporcional. Lo dicho no puede evaluarse en aplicación de un escrutinio pues aquel permite, únicamente, a verificar si existe justificación y si la medida resulta razonable. Un escrutinio de esta tipología desatiende exigencias propias de un grupo de atención prioritaria como lo son los niños, niñas y adolescentes y que, incluso, se encuentran amparados por máximas del derecho tales como el interés superior del niño.
- 11.** Por otro lado, incluso bajo la consideración hecha por la decisión de mayoría respecto de que “el trabajo, oficio u ocupación” de los progenitores no es una categoría protegida ni sospechosa, vale precisar que, conforme al propio dictamen, durante el trámite de formación del proyecto de ley se consideró que

[...] según datos proporcionados por el [INEC], este tipo de trabajo es ejercido en su mayoría por **mujeres, niñas y adolescentes**. De este modo, el fin del proyecto de ley es recoger las necesidades de este grupo laboral y reconocer su aporte a la sociedad, en el marco de la igualdad de género, verificación de sus condiciones de trabajo y seguridad social con el objetivo de dignificar sus labores. (párrafo 60).

[...] este grupo laboral [las personas trabajadoras del hogar] ha sido recientemente incluido como grupo económicamente productivo. [...] (párrafo 63).

[...] aproximadamente el 40% de personas trabajadoras del hogar tienen escasos años de escolarización y se encuentran ubicados en los niveles más altos de pobreza. [...] [D]e acuerdo al último censo [...] se identificó que, el 57% de personas trabajadoras perciben menos del salario básico unificado y el 95% se encuentra en situación de pobreza por ingresos. [...] (párrafo 64).

12. Así las cosas, a la luz del propio razonamiento de mayoría, los efectos derivados del proyecto de ley, por las consideraciones realizadas en la exposición de motivos y la situación de los grupos a los que está dirigido, permitían la realización de un control previo de constitucionalidad estricto, tomando en consideración categorías protegidas como la de niños, niñas y adolescentes (referida en párrafos *supra*) así como categorías como las de *edad y condición socio-económica*, contempladas en el artículo 11 numeral 2 de la CRE.
13. Por último, el presente voto considera pertinente pronunciarse sobre el razonamiento esgrimido por el dictamen en el párrafo 71, que indica:

[...] Además, es importante considerar que el sistema de asignación de cupos preferente **no impide que otros niños, niñas y adolescentes que no fueren hijos de trabajadores del hogar ni se encuentren dentro de otras categorías preferenciales, accedan al sistema de cuidado y educación.** [...].

14. Sobre aquello, la suscrita recuerda que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la discriminación puede ocurrir por vía directa o indirecta, siendo que esta última:

[...] se observa en aquellos casos en los que, si bien a primera vista la práctica o norma aplicada al caso, y que genera consecuencias jurídicas distintas es neutral, su impacto en un grupo determinado podría generar una consecuencia igualmente discriminatoria. De esta forma, aunque en principio no habría una diferencia en el trato, la situación estructural en la que se encontrarían estos grupos, conllevaría a una situación de discriminación.

En este sentido, la Corte IDH ha determinado que la discriminación indirecta se ve reflejada en aquellos casos en que “el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aun cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables”.¹

15. En definitiva, considerar que la distinción realizada por el proyecto de ley no implica que aquellos hijos de progenitores trabajadores del hogar estén impedidos de acceder al sistema de cuidado y educación, reconoce que los efectos de la disposición

¹ CCE, sentencia 1894-10-JP/20, 04 de marzo de 2020, párr. 54.

impugnada pueden verse como neutrales, en tanto ningún grupo de niños, niñas y adolescentes, aparentemente se vería afectado. No obstante, aquello merecería un análisis más profundo que permita cuestionar si la aparente neutralidad no trae consigo un beneficio desproporcionado frente a otros miembros de este grupo protegido, para acceder a cuidado y educación. Como se ha sostenido en párrafos previos, dicho análisis no es posible en aplicación de un test de mera razonabilidad.

Sobre el análisis relativo al planteamiento de problemas jurídicos

16. En su objeción, el presidente de la República esgrimió argumentaciones de inconstitucionalidad con relación a los artículos 3 y 6 así como en contra de las disposiciones transitorias primera y segunda del proyecto de ley. Respecto de ellos, la decisión de mayoría descartó plantear un problema jurídico con relación a la disposición transitoria primera por lo que este voto planteará razones por la cuales no se coincide con la forma en que se ha descartado dicho cargo.
17. Con relación a la disposición transitoria primera del proyecto de ley, que se cita a continuación para mayor claridad, el Ejecutivo sostuvo que la misma **i)** era contraria al artículo 147 numerales 5 y 6 de la CRE, por cuanto se pretende que la Asamblea Nacional defina la estructura interna de los ministerios y **ii)** era contraria al artículo 135 de la CRE por cuanto implicaría un aumento del gasto público y en consecuencia se requería de iniciativa exclusiva del presidente del República para su planteamiento.

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.

18. Respecto del primer cargo (sobre el artículo 147 de la CRE) esta Corte razonó que

[...], **el cargo no es específico** respecto al artículo impugnado pues el jefe de Estado de forma general alega que habría una transgresión a sus competencias propias, pero **no indica qué parte del texto de la disposición impugnada ocasionaría una invasión de competencias**. Al respecto, es preciso recordar que la Corte no puede deducir, completar ni asumir cargo, por lo que no posible formular un problema jurídico. (párrafo 37) [énfasis añadido].

19. Sin embargo, de una lectura simple de la objeción presidencial se puede identificar el cargo específico planteado. El Ejecutivo señaló expresamente en su objeción

presidencial que

[...] 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. [...]

20. En consecuencia, es plenamente identificable que la objeción se circunscribe a la creación, mediante ley dictada por la Asamblea Nacional, de dependencias internas de un ministerio integrante de la Función Ejecutiva.
21. Por lo expuesto, comparando los cargos referidos por el Ejecutivo y el texto de la disposición impugnada, a criterio de quien suscribe, el descarte realizado no obedece a una cuestión de especificidad del cargo; ello toda vez que la argumentación plausible de la objeción se refiere a cuestionar la creación de una dependencia propia de la estructura de la Función Ejecutiva sin que dicha creación se haya originado en el jefe de Estado. En definitiva, este Organismo debió plantear un problema jurídico específico que determine si la creación de una inspección especializada en género y violencia, como parte de la estructura del Ministerio del Trabajo, implicaba o no una intromisión en la facultad presidencial de determinar la estructura interna del Ejecutivo.
22. Por otro lado, respecto del segundo cargo (artículo 135 de la CRE) el dictamen de mayoría también descartó plantear algún problema jurídico señalando que

[...] el jefe de Estado no brinda argumentos -en atención al estándar de argumento claro-, que permitan a esta Corte entender de qué forma y por qué la creación de la inspección especializada en violencia y género incurriría en una nueva erogación de gastos (argumento claro), y en consecuencia, transgrediría (sic) el precepto constitucional.

23. No obstante, basta con remitirse al texto de la objeción presidencial para corroborar que sí se realizaron precisiones que podrían satisfacer el requisito de claridad del argumento. El jefe de estado textualmente señaló que:

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.

24. Por lo que, a la luz del cargo expuesto, para la suscrita jueza constitucional es meridianamente claro que la creación de una nueva dependencia (**de qué forma**) trae consigo impacto presupuestario derivado de la contratación de personal especializado, capacitación técnica, infraestructura y espacio físico, entre otros. (**por qué**).²
25. En el contexto expresado reposan las razones de la disidencia.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

²El uso de las terminologías “de qué forma” y “por qué” es exclusivamente con relación con los criterios de análisis contemplados en el párrafo 38 del dictamen y han sido incorporados al presente voto particular para contrastar la posibilidad de plantear un problema jurídico, incluso a la luz del texto empleado por la propia decisión.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en el dictamen de la causa 4-25-OP, fue presentado en Secretaría General el 08 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 12:18; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL