



LW
LP

UFQ

LAW WORKING PAPERS





LAW WORKING PAPERS

Manutención a Personas con Discapacidad en el Derecho Laboral Ecuatoriano: El “Elefante en la Habitación” de la Protección Laboral Reforzada

Camila Daniela Hermann Duque

2026 / 07

USFQ Law Working Papers

Colegio de Jurisprudencia
Universidad San Francisco de Quito USFQ
Quito, Ecuador

En contestación a: n/a

Recibido: 2026 / 04 / 23

Difundido: 2026 / 07 / 31

Materias: Derecho Laboral

DOI: <https://doi.org/10.18272/q9f35t34>

Citación sugerida: Hermann Duque, Camila Daniela “Manutención a Personas con Discapacidad en el Derecho Laboral Ecuatoriano: El “Elefante en la Habitación” de la Protección Laboral Reforzada”. *USFQ Law Working Papers*, 2026/07, <https://doi.org/10.18272/q9f35t34>

©Hermann Duque, Camila Daniela

El presente constituye un documento de trabajo (working paper). Puede ser descargado bajo acceso abierto en: <http://lwp.usfq.edu.ec>. Sus contenidos son de exclusiva responsabilidad de los autores, quienes conservan la titularidad de todos los derechos sobre su trabajo. USFQ Law Working Papers no ostenta derecho o responsabilidad alguna sobre este documento o sus contenidos.

Acerca de

USFQ Law Working Papers

USFQ Law Working Papers es una serie académico-jurídica de difusión continua, con apertura autoral para profesionales y de acceso abierto. Introduce en Ecuador un novedoso tipo de interacción académica que, por sus características particulares, tiene el potencial de ser pionero en rediseñar el discurso público del Derecho. Su objetivo es difundir documentos de trabajo (*working papers*) con impacto jurídico, que pueden abarcar cualquier asunto de las ramas de esta ciencia y sus relaciones con otras áreas del conocimiento, por lo que está dirigida a la comunidad jurídica y a otras disciplinas afines, con alcance nacional e internacional.

USFQ Law Working Papers difunde artículos académicos y científicos originales, entrevistas, revisiones o traducciones de otras publicaciones, entre otros, en español o inglés. Los contenidos son de exclusiva responsabilidad de sus autores, quienes conservan la titularidad de todos los derechos sobre sus trabajos. La difusión de los documentos es determinada, caso a caso, por el Comité Editorial. Se prescinde de la revisión por pares con el fin de dar a toda la comunidad académica la oportunidad de participar, mediante la presentación de nuevos trabajos, en la discusión de todos los contenidos difundidos.

USFQ Law Working Papers nace, se administra y se difunde como una iniciativa de la profesora Johanna Fröhlich (PhD) y un grupo de *alumni* del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito USFQ (Ecuador). Su difusión se realiza gracias al apoyo del Instituto de Investigaciones Jurídicas USFQ (Ecuador).

Más información: <http://lwp.usfq.edu.ec>

Manutención a Personas con Discapacidad en el Derecho Laboral Ecuatoriano: El “Elefante en la Habitación” de la Protección Laboral Reforzada

Maintenance Obligations Toward Persons with Disabilities in Ecuadorian Labor Law: The “Elephant in the Room” of Reinforced Labor Protection

Camila Daniela Hermann Duque
Investigadora Independiente
chermannnd@gmail.com

RESUMEN

Este trabajo analiza la evolución de la protección laboral reforzada en el Ecuador en relación con la manutención de personas con discapacidad. Se evidencia que la falta de delimitación normativa en la derogada Ley Orgánica de Discapacidades permitió el desarrollo de criterios divergentes entre la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional, especialmente respecto del conocimiento previo del empleador. Las reformas posteriores, incluida la nueva ley, la regulación administrativa y la reciente jurisprudencia constitucional, no han resuelto estas tensiones, sino que han evidenciado un problema estructural. Se concluye que la expansión interpretativa del régimen ha generado inseguridad jurídica, lo que exige un desarrollo legislativo que garantice su aplicación coherente.

PALABRAS CLAVE

Personas con discapacidad, sustitutos, derecho laboral, estabilidad laboral reforzada, seguridad jurídica

ABSTRACT

This paper analyzes the evolution of reinforced labor protection in Ecuador regarding maintenance obligations toward persons with disabilities. It shows that the lack of normative clarity in the former Organic Law on Disabilities led to divergent interpretations between the Constitutional Court and the National Court of Justice, particularly concerning the employer's prior knowledge. Subsequent reforms, including the new law, administrative regulation, and recent constitutional jurisprudence, have not resolved these tensions but instead reveal a structural problem. The paper argues that the expansive interpretation of this regime has generated legal uncertainty, highlighting the need for legislative development to ensure coherent application.

KEYWORDS

Persons with disabilities, substitutes, labor law, reinforced job stability, legal certainty

SUMARIO

1.Introducción. – 2. El escenario previo: expansión interpretativa y ausencia de criterios uniformes en la aplicación del Artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades. - 3. La consolidación de la línea de la Corte Nacional de Justicia: una expansión garantista sin límites de previsibilidad. – 4. La intervención administrativa: la regulación del Ministerio del Trabajo y la formalización del régimen de sustitutos. – 5. El criterio de la Corte Constitucional: el conocimiento previo del empleador y la necesidad de desarrollo legislativo. – 6. La persistencia de la inseguridad jurídica: fragmentación institucional y ausencia de desarrollo legislativo. – 7. Conclusiones y recomendaciones.

1. Introducción

En el Ecuador, la protección laboral reforzada de las personas con discapacidad y de quienes tienen a su cargo su manutención ha constituido uno de los principales mecanismos para garantizar la inclusión y permanencia en el empleo de este grupo de atención prioritaria. Bajo el régimen de la Ley Orgánica de Discapacidades, el Artículo 51 establecía una indemnización agravada equivalente a dieciocho meses de la mejor remuneración en casos de despido intempestivo de personas con discapacidad o de quienes tuvieran a su cargo su manutención, configurando así una protección especial en el ámbito laboral¹.

No obstante, la aplicación práctica de esta disposición evidenció importantes dificultades. En particular, se presentaron múltiples casos en los que trabajadores, tras su desvinculación, alegaban por primera vez su condición de responsables de la manutención de una persona con discapacidad y reclamaban el pago de la indemnización prevista en la ley. En estos supuestos, el empleador carecía de conocimiento previo sobre dicha situación, lo que impedía verificar oportunamente las condiciones que activaban la protección y generaba un escenario de incertidumbre en la aplicación de la normativa.

Este problema dio lugar a una marcada divergencia en la interpretación judicial. Por un lado, la Corte Nacional de Justicia (en adelante “CNJ”) consolidó una línea jurisprudencial que prescinde del conocimiento previo del empleador como requisito para la procedencia de la indemnización, limitando los requisitos a la existencia del despido intempestivo y a la condición de discapacidad.² Por otro lado, la Corte Constitucional del

¹ Ley Orgánica de Discapacidades, Registro Oficial Suplemento No. 796, 25 de septiembre de 2012, Artículo 51.

² Resolución No. 01-2025, Corte Nacional de Justicia, Registro Oficial Suplemento No. 734, 31 de enero de 2025.

Ecuador (en adelante “CCE”) ha sostenido, de manera progresiva, que el conocimiento previo del empleador constituye un elemento indispensable para la operatividad de la protección laboral reforzada, aunque sin exigir formalidades rígidas para su acreditación. La coexistencia de estos criterios ha configurado un escenario de fragmentación jurídica respecto de un elemento central del régimen.

A este contexto se suma la intervención de otros actores institucionales. En 2025 entró en vigencia la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad, que derogó la normativa anterior y reconfiguró el marco jurídico aplicable, manteniendo la protección laboral reforzada e incluso ampliando su alcance mediante la incorporación de mecanismos como la reinserción laboral.³ Sin embargo, esta reforma no abordó de manera expresa uno de los aspectos más controvertidos en la práctica: el alcance del conocimiento previo del empleador como presupuesto de dicha protección. Posteriormente, el Ministerio del Trabajo, mediante el Acuerdo Ministerial No. MDT-2025-105, reguló la certificación de sustitutos directos y estableció obligaciones de notificación y registro ante el empleador, introduciendo un estándar formal de acreditación de esta condición.⁴

En este escenario, la CCE, a través de la Sentencia No. 1937-19-JP/25, no solo desarrolló estándares generales sobre la protección laboral reforzada, sino que además reconoció la necesidad de un desarrollo normativo que delimite con mayor precisión esta figura.⁵

En consecuencia, el problema ya no se limita a determinar qué interpretación resulta jurídicamente correcta, sino a evidenciar la ausencia de un marco normativo coherente que articule de manera adecuada las distintas fuentes del derecho. La coexistencia de criterios divergentes, sumada a la regulación administrativa reciente y a la reforma legislativa de 2025, mantiene un escenario de inseguridad jurídica estructural que afecta tanto a empleadores como a trabajadores.

2. El escenario previo: expansión interpretativa y ausencia de criterios uniformes en la aplicación del Artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades

³ Sentencia No. 2126-19-EP/24, Corte Constitucional del Ecuador, 25 de abril de 2024.

⁴ Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad, Registro Oficial Cuarto Suplemento No. 73, 3 de julio de 2025.

⁵ Sentencia No. 1937-19-JP/25, Corte Constitucional del Ecuador, 11 de diciembre de 2025.

Para comprender las tensiones actuales en torno a la protección laboral reforzada en materia de manutención de personas con discapacidad, es necesario partir del análisis del régimen previsto en la Ley Orgánica de Discapacidades, actualmente derogada. En particular, los Artículos 48⁶ y 51⁷ de dicha norma configuraron el núcleo de la problemática, al regular, por un lado, la figura de los trabajadores sustitutos y, por otro, la estabilidad laboral reforzada y la indemnización agravada en casos de despido intempestivo.

El Artículo 48 introdujo la posibilidad de que familiares o personas solidarias de quienes padecen una discapacidad severa sean considerados como sustitutos para efectos del cumplimiento de la cuota laboral, ampliando así el alcance de la política de inclusión. Por su parte, el Artículo 51 estableció una indemnización equivalente a dieciocho meses de la mejor remuneración en favor de las personas con discapacidad o de quienes tuvieran a su cargo su manutención, en caso de despido injustificado, configurando una de las formas más intensas de protección laboral en el ordenamiento ecuatoriano.

En particular, la normativa no estableció si el empleador debía conocer previamente la condición de discapacidad o la situación de manutención que activaba la protección, ni definió los medios a través de los cuales debía acreditarse. Este silencio normativo generó un espacio interpretativo amplio que trasladó a los jueces la tarea de delimitar un elemento esencial del régimen sin contar con parámetros legales definidos.

En este contexto, la evolución jurisprudencial no puede entenderse únicamente como una divergencia interpretativa, sino como una consecuencia directa del diseño normativo. La CNJ, al prescindir de requisitos no previstos expresamente en la ley, respondió a esta apertura mediante una interpretación expansiva que prioriza la eficacia de la protección. Por su parte, la CCE introdujo progresivamente un límite a esta expansión, al sostener la relevancia del conocimiento previo del empleador como elemento de equilibrio frente a los efectos de dicha interpretación.

⁶ “Artículo. 48.- Sustitutos. - Las y los parientes hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, cónyuge, pareja en unión de hecho, representante legal o las personas que tengan bajo su responsabilidad y/o cuidado a una persona con discapacidad severa, podrán formar parte del porcentaje de cumplimiento de inclusión laboral, de conformidad con el reglamento. Este beneficio no podrá trasladarse a más de una (1) persona por persona con discapacidad. (...)” Ley Orgánica de Discapacidades, 2012.

⁷ “Artículo. 51.- Estabilidad laboral.- Las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo. En el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tuviere a su cargo la manutención de la persona con discapacidad, deberá ser indemnizada con un valor equivalente a dieciocho (18) meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente. (...)” Ley Orgánica de Discapacidades, 2012.

La coexistencia de estos criterios evidenció una ruptura en la coherencia del sistema jurídico, en la medida en que los máximos órganos de justicia sostenían posiciones incompatibles respecto de un elemento esencial del régimen. En la práctica, ello permitió la imposición de consecuencias jurídicas agravadas en contextos en los que el empleador no contaba con información suficiente para anticiparlas, configurando un escenario de inseguridad jurídica.

Este proceso de expansión interpretativa y fragmentación jurídica no solo evidenció las limitaciones del régimen anterior, sino que generó las condiciones para su posterior reformulación normativa. En 2025 entró en vigencia la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad, que mantiene y amplía la protección laboral reforzada particularmente a través del Artículo 56,⁸ incorporando incluso la reinserción laboral como mecanismo complementario.

No obstante, el legislador no abordó de manera expresa el elemento que dio origen a la dispersión interpretativa previa: el alcance del conocimiento previo del empleador. En consecuencia, la nueva normativa no rompe con la lógica del régimen anterior, sino que la prolonga, permitiendo la persistencia de las tensiones estructurales en la aplicación de la protección laboral reforzada.

3. La consolidación de la línea de la Corte Nacional de Justicia: una expansión garantista sin límites de previsibilidad

3.1 La construcción progresiva de un criterio expansivo

La interpretación del Artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades por parte de la CNJ no ha sido estática, sino el resultado de una evolución progresiva de criterios que, a lo largo de varios años, han ampliado el alcance de la protección laboral reforzada más allá de los parámetros originalmente previstos en la norma.

⁸ “Art. 56.- Estabilidad laboral.- Las personas con discapacidad gozarán de estabilidad especial en el trabajo. En el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tenga a su cargo la manutención de la persona con discapacidad, deberá ser indemnizada con un valor equivalente a dieciocho meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente y de la obligación de reinserción inmediata en el puesto de trabajo que desempeñaba, si esa es la voluntad de la o el trabajador afectado. Las personas que adquieran una discapacidad en su vida laboral, por caso fortuito o por enfermedad sobrevenida, tienen derecho a su rehabilitación, readaptación, capacitación, reubicación o reinserción, de conformidad con la Ley. (...)” Ley Orgánica de las Personas Con Discapacidad, 2025.

Desde decisiones tempranas, como la Sentencia No. 17731-2016-2746, la Corte sostuvo que la indemnización prevista en el Artículo 51 no está sujeta a requisitos adicionales como la notificación previa al empleador, al considerar que imponer tales condiciones implicaría introducir barreras no contempladas en la ley.⁹ Este criterio marcó el punto de partida de una línea interpretativa orientada a privilegiar la protección del trabajador, incluso a costa de la previsibilidad en la aplicación de la norma.

Esta tendencia se consolidó en decisiones posteriores, en las que la Corte no solo reiteró la innecesariedad de la notificación, sino que además fue configurando un estándar probatorio flexible respecto de la condición de manutención. En la Sentencia No. 09359-2019-00072, por ejemplo, se estableció que no es necesario acreditar la calidad de sustituto conforme al Artículo 48 de la Ley Orgánica de Discapacidades para acceder a la indemnización, bastando demostrar que el trabajador tiene a su cargo a una persona con discapacidad.¹⁰

A partir de este punto, la CNJ introdujo de manera implícita una distinción entre la figura del “trabajador sustituto” y la de quien tiene a su cargo la manutención de una persona con discapacidad, configurando en la práctica una categoría autónoma que no se encuentra expresamente prevista en la normativa. Esta construcción jurisprudencial, si bien orientada a ampliar la protección, generó un primer nivel de indeterminación respecto de los requisitos aplicables y de los mecanismos de acreditación de dicha condición.

3.2 La flexibilización probatoria y la desarticulación del marco normativo

En decisiones más recientes, como la Sentencia No. 09359-2021-01922, la CNJ profundizó esta línea al establecer que los únicos requisitos para la procedencia de la indemnización son la existencia de un despido intempestivo y la condición de discapacidad o de manutención, desplazando la relevancia de los procedimientos formales de calificación y certificación previstos en la normativa administrativa.¹¹

⁹ Sentencia No. 17731-2016-2746, Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, 4 de septiembre de 2018.

¹⁰ Sentencia No. 09359-2019-00072, Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, 12 de octubre de 2021.

¹¹ Sentencia No. 09359-2021-01922, Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, 22 de febrero de 2024, párr. 52.

En este contexto, la CNJ ha llegado incluso a validar la acreditación de la condición de manutención mediante medios probatorios indirectos, como declaraciones testimoniales, lo que evidencia un alejamiento de los mecanismos formales existentes para la determinación de dicha condición. Esta flexibilización probatoria, si bien responde a una lógica garantista, desarticula el sistema normativo en la medida en que prescinde de las reglas diseñadas para dotar de objetividad y certeza a la aplicación de la ley.

La Sentencia No. 09359-2022-00227 refleja con mayor claridad estas tensiones. En ella, la CNJ, por un lado, reconoce la existencia de normativa específica para la calificación de sustitutos y, por otro, introduce exigencias probatorias adicionales que no se encuentran claramente definidas, generando una aplicación inconsistente de los criterios previamente desarrollados.¹² Esta oscilación evidencia la ausencia de un estándar uniforme, incluso dentro de la propia línea jurisprudencial del órgano.

3.3 La consolidación del criterio: la Resolución No. 01-2025

La evolución descrita alcanza su punto de consolidación con la Resolución No. 01-2025, mediante la cual la CNJ establece como precedente jurisprudencial obligatorio que, para la procedencia de la indemnización prevista en el Artículo 51, no se requiere la notificación al empleador ni la calificación como trabajador sustituto.¹³

Con esta resolución, la Corte fija de manera definitiva una interpretación que elimina cualquier requisito relacionado con el conocimiento previo del empleador, reduciendo los presupuestos de aplicación de la norma a dos elementos: el despido intempestivo y la condición de discapacidad o de manutención.

Si bien esta decisión otorga coherencia interna a la línea jurisprudencial de la Corte, también profundiza el problema de fondo, al desvincular completamente la operatividad de la protección de cualquier elemento de previsibilidad. En efecto, bajo este criterio, el empleador puede verse obligado a asumir consecuencias jurídicas agravadas sin haber tenido la posibilidad de conocer previamente las circunstancias que las generan.

3.4 Consecuencias: protección reforzada vs. seguridad jurídica

¹²Sentencia No. 09359-2022-00227, Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, 13 de junio de 2024.

¹³ Resolución No. 01-2025, Corte Nacional de Justicia, Registro Oficial Suplemento No. 734, 31 de enero de 2025.

El desarrollo jurisprudencial de la CNJ evidencia una clara orientación hacia la maximización de la protección laboral reforzada. No obstante, esta expansión ha tenido como contrapartida una afectación significativa al principio de seguridad jurídica, en la medida en que introduce un grado de incertidumbre respecto de las condiciones en las que se activa la norma.

En particular, la eliminación del conocimiento previo como elemento relevante para la aplicación del Artículo 51 genera un escenario en el que los empleadores no cuentan con parámetros claros para anticipar las consecuencias de sus decisiones, lo que dificulta el cumplimiento efectivo de sus obligaciones y desnaturaliza el equilibrio que debe existir entre la protección de derechos y la previsibilidad del sistema jurídico.

En este sentido, la línea consolidada por la CNJ no solo amplía el alcance de la protección laboral reforzada, sino que lo hace sin establecer límites claros para su aplicación, configurando una expansión garantista que carece de mecanismos adecuados de previsibilidad. Este escenario constituye uno de los principales factores que explican la posterior intervención de la CCE y del legislador, orientada a corregir las distorsiones generadas en la práctica.

4. La intervención administrativa: la regulación del Ministerio del Trabajo y la formalización del régimen de sustitutos.

La evolución del conflicto en torno a la protección laboral reforzada de personas con discapacidad y de quienes tienen a su cargo su manutención no quedó circunscrita al ámbito judicial. Frente a la dispersión interpretativa generada en la aplicación del Artículo 51 de la derogada Ley Orgánica de Discapacidades, el Ministerio de Trabajo también intervino mediante regulación administrativa, incorporando mecanismos orientados a dotar de mayor certeza al régimen de sustitutos. En este contexto, expidió el Acuerdo Ministerial No. MDT-2025-105, mediante el cual se aprobó la “Norma para la Certificación de Sustitutos Directos de Personas con Discapacidad”, con el objeto de regular el procedimiento para la obtención y pérdida de esta calidad, así como las obligaciones de empleadores públicos y privados respecto de su registro.¹⁴

¹⁴ Acuerdo Ministerial No. MDT-2025-105, Ministerio del Trabajo, 22 de agosto de 2025, publicado en el Registro Oficial, Tercer Suplemento No. 110, 26 de agosto de 2025.

La importancia de esta intervención radica en que no se limita a organizar un trámite administrativo, sino que introduce una lógica de formalización en un ámbito que, hasta entonces, había sido predominantemente modelado por interpretaciones judiciales dispares. En efecto, la nueva normativa establece requisitos diferenciados según la edad y condición de la persona con discapacidad, determina la documentación necesaria para acreditar la calidad de sustituto directo, fija un plazo de vigencia del certificado y prevé causales expresas para la pérdida de esta condición. Con ello, el Ministerio del Trabajo busca transformar una categoría que había sido aplicada con márgenes amplios de indeterminación en una situación jurídicamente verificable.

Este cambio es especialmente relevante porque incorpora, de manera expresa, obligaciones de notificación y registro. En el sector privado, la norma dispone que el trabajador debe informar a su empleador sobre su calidad de sustituto directo y presentar la certificación correspondiente; en el sector público, la comunicación debe realizarse ante la Unidad de Administración de Talento Humano. A su vez, tanto empleadores privados como entidades públicas deben registrar esta información en el Sistema Único de Trabajo o en el sistema informático del Ministerio dentro del plazo previsto para ello.

De esta manera, la regulación administrativa introduce un estándar formal de conocimiento institucional que busca corregir uno de los principales déficits del régimen previo: la ausencia de mecanismos claros para que el empleador conozca oportunamente la situación que activa la protección reforzada.

Desde esta perspectiva, la intervención administrativa se alinea más con la preocupación por la seguridad jurídica que con la lógica expansiva sostenida por la CNJ. Mientras esta última consolidó un criterio según el cual la indemnización prevista en el Artículo 51 operaba aun sin notificación previa al empleador, la normativa ministerial parte de la premisa contraria: que la operatividad ordenada del sistema requiere información previa, acreditación formal y registro. No se trata, en consecuencia, de una mera regulación complementaria, sino de una respuesta institucional que intenta limitar la aplicación imprevisible del régimen y dotarlo de condiciones mínimas de verificabilidad.

Sin embargo, esta formalización no está exenta de tensiones. Por un lado, aporta claridad procedimental y permite objetivar la condición de sustituto directo, lo que fortalece la posibilidad de control administrativo y reduce márgenes de discrecionalidad. Por otro, su coexistencia con los criterios jurisprudenciales previamente consolidados evidencia la persistencia de una falta de articulación entre las distintas fuentes del

derecho. En particular, la regulación administrativa exige certificación, notificación y registro, mientras que la línea jurisprudencial de la CNJ había descartado que la procedencia de la indemnización dependa de estos elementos. Esta superposición de estándares refleja que el problema ya no consistía únicamente en interpretar el régimen anterior, sino en determinar cuál de las distintas respuestas institucionales debía prevalecer para su aplicación práctica.

A ello se suma que la expedición del Acuerdo Ministerial No. MDT-2025-105 se produjo en un contexto de transición normativa más amplio, marcado por la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad en julio de 2025. En ese escenario, la regulación administrativa no solo buscó ordenar el reconocimiento de los sustitutos directos, sino también adaptar operativamente el sistema a un nuevo marco legislativo que, aunque mantuvo y amplió la protección laboral reforzada, tampoco resolvió de manera expresa el alcance del conocimiento previo del empleador. Así, la actuación del Ministerio del Trabajo adquiere especial relevancia, constituye el primer intento institucional claro de traducir en procedimientos concretos una exigencia de información previa que la jurisprudencia constitucional desarrollaría con mayor fuerza pocos meses después.

En consecuencia, la regulación ministerial de 2025 no puede ser entendida como una reforma menor ni como un simple desarrollo técnico del régimen de sustitutos. Su verdadero alcance radica en haber introducido un criterio formal de acreditación, notificación y registro en un ámbito atravesado por la incertidumbre normativa y la fragmentación jurisprudencial. Precisamente por ello, esta intervención administrativa representa un momento decisivo dentro de la evolución del régimen: no cerró la discusión, pero sí evidenció la necesidad de establecer límites más claros a la expansión interpretativa y anticipó la posterior consolidación de un estándar centrado en el conocimiento previo del empleador.

5. El criterio de la Corte Constitucional: el conocimiento previo del empleador y la necesidad de desarrollo legislativo.

5.1. La protección laboral reforzada en el constitucionalismo ecuatoriano y la construcción jurisprudencial del régimen

El desarrollo de la protección laboral reforzada en el Ecuador no puede entenderse sin partir de la transformación estructural del sistema jurídico derivada de la Constitución de 2008¹⁵, en la que se consolida un modelo de constitucionalismo material en el que la Constitución deja de ser una norma programática para convertirse en una norma de aplicación directa y eje central del ordenamiento jurídico. En este contexto, la CCE adquiere un rol determinante como intérprete último de los derechos, lo que ha implicado que aspectos esenciales del régimen laboral, particularmente en materia de grupos de atención prioritaria, sean definidos a través de estándares jurisprudenciales.¹⁶

Esta transformación ha tenido un impacto directo en la protección de las personas con discapacidad y de quienes se encuentran a su cargo, en la medida en que la CCE ha interpretado que los principios de igualdad material, no discriminación y atención prioritaria imponen no solo obligaciones negativas de abstención, sino deberes positivos orientados a garantizar condiciones reales de inclusión.¹⁷ En este sentido, la protección laboral reforzada deja de ser una figura estrictamente legal para configurarse como una garantía constitucional autónoma, cuyo contenido no se agota en la literalidad de la norma, sino que se construye a partir de la interpretación de principios constitucionales.¹⁸

No obstante, este proceso de constitucionalización también ha generado un fenómeno complejo: la progresiva sustitución de la ley como principal fuente de regulación por estándares jurisprudenciales contruidos caso a caso. Si bien esto ha permitido una expansión de derechos, también ha provocado que aspectos esenciales del régimen como los requisitos de aplicación, los mecanismos de acreditación o las obligaciones del empleador carezcan de una delimitación normativa clara. En consecuencia, la protección laboral reforzada se ha consolidado como una garantía constitucional robusta, pero al mismo tiempo indeterminada en sus elementos operativos, lo que constituye uno de los principales problemas que aborda el presente trabajo.

5.2. La construcción del estándar constitucional: el conocimiento previo del empleador como elemento de equilibrio

¹⁵ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.

¹⁶ Sentencia No. 001-10-SIN-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 18 de marzo de 2010.

¹⁷ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, Artículos: 11, número 2; 35; 47.

¹⁸ Sentencia No. 367-19-EP/20, Corte Constitucional del Ecuador, 7 de octubre de 2020.

Dentro de este proceso de desarrollo jurisprudencial, uno de los aspectos más relevantes ha sido la construcción del criterio relativo al conocimiento previo del empleador como elemento determinante para la operatividad de la protección laboral reforzada. A diferencia de la CNJ, que adoptó una postura orientada a eliminar cualquier requisito relacionado con el conocimiento del empleador, la CCE ha desarrollado una posición más compleja, en la que busca equilibrar la protección de derechos con el principio de seguridad jurídica.

En una primera etapa, la CCE enfatizó que los derechos de las personas con discapacidad y de quienes se encuentran a su cargo no pueden estar condicionados al cumplimiento de formalidades administrativas. En la Sentencia No. 689-19-EP/20, se estableció que la certificación de trabajador sustituto emitida por el Ministerio del Trabajo tiene un carácter meramente declarativo y no constituye un requisito para el reconocimiento de derechos constitucionales.¹⁹ Este criterio se orienta a evitar que la burocracia administrativa limite el acceso a la protección, reconociendo que los derechos existen con independencia de su formalización.

Sin embargo, este desarrollo inicial generaba un problema evidente: si no se exige ningún tipo de acreditación ni comunicación, el empleador podría ser responsabilizado por la vulneración de derechos en situaciones que desconocía completamente. Es precisamente en este punto donde la Corte introduce un matiz fundamental. En la Sentencia No. 2126-19-EP/24, el tribunal establece que, si bien no es necesario cumplir con requisitos formales rígidos, sí resulta indispensable que el empleador tenga conocimiento previo de la situación de discapacidad o de manutención para que opere la protección laboral reforzada.²⁰

Este estándar intermedio resulta clave, ya que evita dos extremos problemáticos: por un lado, el formalismo excesivo que condiciona el acceso a derechos; y, por otro, la ausencia total de requisitos que genera inseguridad jurídica. Al exigir conocimiento previo, aunque no formalizado, la CCE reconoce que la protección laboral reforzada no puede operar exclusivamente en función de la situación objetiva del trabajador, sino que requiere un mínimo de cognoscibilidad que permita al empleador adecuar su conducta.

No obstante, la CCE no desarrolla de manera suficiente cuáles son los medios idóneos para acreditar dicho conocimiento ni establece criterios claros sobre su alcance,

¹⁹ Sentencia No. 689-19-EP/20, Corte Constitucional del Ecuador, 22 de julio de 2020.

²⁰ Sentencia No. 2126-19-EP/24, Corte Constitucional del Ecuador, 25 de abril de 2024.

lo que deja abierta una zona de indeterminación que se proyecta en la aplicación práctica del régimen

5.3. La flexibilización probatoria y la indeterminación en la acreditación de la manutención

Un segundo eje fundamental en la jurisprudencia constitucional es la flexibilización de los medios probatorios para acreditar la condición de discapacidad o de manutención. En la Sentencia No. 367-19-EP/20, la Corte establece que el carné de discapacidad o la certificación administrativa no constituyen pruebas únicas ni indispensables, permitiendo que la condición pueda ser acreditada mediante otros medios.²¹

Este criterio responde a una lógica garantista orientada a evitar que requisitos formales se conviertan en barreras de acceso a derechos. Sin embargo, la eliminación de estos parámetros formales no implica la desaparición de la carga probatoria, sino su transformación en un estándar material cuya aplicación depende de la valoración del juez en cada caso concreto.

Es precisamente en este punto donde surgen las principales tensiones del régimen. La ausencia de criterios objetivos para determinar qué constituye una prueba suficiente de la manutención o del cuidado genera un amplio margen de discrecionalidad judicial. Esta problemática es advertida incluso dentro de la propia CCE, como se evidencia en el voto salvado de la Sentencia No. 367-19-EP/20, en el que se señala que la falta de mecanismos claros de acreditación puede derivar en la imposición de obligaciones al empleador sin que este haya tenido la posibilidad de conocer o verificar la situación del trabajador.²²

Adicionalmente, en la Sentencia No. 514-17-EP/24, la Corte analiza la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica en el contexto de la interpretación del Artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades, concluyendo que la exigencia de probar la manutención no constituye una reforma arbitraria de la norma.²³ Sin embargo, esta decisión no resuelve el problema de fondo, ya que mantiene la ambigüedad respecto a los parámetros que deben utilizarse para acreditar dicha situación.

²¹ Sentencia No. 367-19-EP/20, Corte Constitucional del Ecuador, 7 de octubre de 2020.

²² Voto salvado, Sentencia No. 367-19-EP/20, Corte Constitucional del Ecuador.

²³ Sentencia No. 514-17-EP/24, Corte Constitucional del Ecuador, 18 de julio de 2024.

En consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha logrado eliminar barreras formales, pero al mismo tiempo ha generado un escenario en el que la acreditación de la manutención carece de criterios uniformes, lo que afecta la previsibilidad del régimen y contribuye a la persistencia de la inseguridad jurídica.

5.4. La Sentencia 1937-19-JP/25: sistematización jurisprudencial y evidencia de inconsistencias

La Sentencia No. 1937-19-JP/25 constituye el desarrollo más completo de la CCE en esta materia, al sistematizar los estándares aplicables a la protección laboral reforzada y analizar múltiples casos relacionados con trabajadores sustitutos y cuidadores.²⁴

El análisis de los casos acumulados permite identificar que la Corte reafirma dos elementos centrales: la necesidad de conocimiento previo del empleador y la posibilidad de acreditar la condición de manutención mediante diversos medios probatorios. No obstante, también evidencia que la aplicación de estos criterios no es uniforme.

En algunos casos, la Corte considera que no se ha acreditado de manera suficiente la relación de cuidado o dependencia, aun cuando existen indicios relevantes; en otros, reconoce la vulneración de derechos con base en una valoración más flexible de la prueba. Esta variabilidad demuestra que, pese a la existencia de un estándar general, su aplicación concreta continúa dependiendo en gran medida del criterio del juzgador.

Este punto es fundamental, ya que evidencia que el problema del régimen no se limita a la falta de reconocimiento de derechos, sino que radica en la ausencia de parámetros claros para su aplicación. En otras palabras, la Corte ha logrado desarrollar principios orientadores, pero no ha conseguido establecer un estándar operativo uniforme, lo que mantiene la incertidumbre en la práctica judicial.

5.5. La insuficiencia del desarrollo jurisprudencial y el mandato de legislar

El elemento más trascendental de la Sentencia No. 1937-19-JP/25 radica en que la CCE reconoce, de manera implícita, los límites de la construcción jurisprudencial y dispone la necesidad de un desarrollo legislativo específico en materia de protección laboral reforzada.

²⁴ Sentencia No. 1937-19-JP/25, Corte Constitucional del Ecuador, 11 de diciembre de 2025.

Este mandato constituye un punto de inflexión en la evolución del régimen jurídico, por cuanto: (i) traslada el problema desde el ámbito interpretativo hacia el plano normativo; reconoce que la dispersión de criterios no puede ser resuelta exclusivamente por los jueces y; (iii) exige la intervención del legislador para establecer reglas claras, uniformes y previsibles.

En efecto, la coexistencia de criterios divergentes entre la CNJ, la CCE y la normativa administrativa evidencia un escenario de fragmentación institucional que compromete la seguridad jurídica de las relaciones laborales.

Así, la CCE no solo consolida un estándar interpretativo, sino que también abre la puerta a una reconfiguración integral del régimen, al exigir que el legislador delimite con precisión aspectos fundamentales como el alcance de la manutención; los mecanismos de acreditación; las obligaciones de notificación y; las consecuencias jurídicas de su incumplimiento.

En este contexto, la jurisprudencia constitucional deja de ser un punto de llegada y se convierte en un punto de partida para la construcción de un marco normativo coherente, capaz de equilibrar la protección de derechos con la seguridad jurídica.

6. La persistencia de la inseguridad jurídica: fragmentación institucional y ausencia de desarrollo legislativo

El resultado de esta superposición de fuentes es un sistema fragmentado, en el que distintos órganos del Estado han desarrollado respuestas parciales a un mismo problema, sin que exista una articulación coherente entre ellas. Esta fragmentación no solo se manifiesta en la existencia de criterios divergentes, sino también en la falta de jerarquización clara entre los estándares aplicables, lo que genera incertidumbre sobre cuál debe prevalecer en la resolución de casos concretos.

En la práctica, esta situación se traduce en un escenario en el que los empleadores no cuentan con parámetros claros para determinar cuándo se configura la protección laboral reforzada, mientras que los trabajadores enfrentan dificultades para acreditar su condición bajo criterios uniformes. De esta manera, el régimen termina dependiendo en gran medida de la interpretación judicial en cada caso, lo que refuerza la discrecionalidad y debilita la previsibilidad del sistema.

Este problema se agrava si se considera que la protección laboral reforzada implica consecuencias jurídicas de alta intensidad, como la imposición de indemnizaciones

agravadas o la obligación de reinserción laboral. La ausencia de reglas claras en un régimen de esta naturaleza no solo afecta la seguridad jurídica, sino que compromete la coherencia del sistema de relaciones laborales en su conjunto.

En este contexto, la Sentencia No. 1937-19-JP/25 de la CCE adquiere una relevancia particular, en la medida en que reconoce explícitamente la insuficiencia del marco normativo vigente y dispone la necesidad de un desarrollo legislativo que permita delimitar con claridad los elementos del régimen.²⁵ Este mandato no constituye únicamente una recomendación, sino el reconocimiento de que el problema ha superado la capacidad de resolución de la vía jurisprudencial.

En consecuencia, la persistencia de la inseguridad jurídica en esta materia no puede ser entendida como un problema coyuntural, sino como una manifestación de una falla estructural en la configuración del régimen. Mientras no exista una intervención legislativa que establezca parámetros claros, uniformes y coherentes, la protección laboral reforzada continuará operando en un escenario de fragmentación, en el que la ampliación de derechos coexiste con la ausencia de certeza en su aplicación.

7. Conclusiones y recomendaciones.

El análisis desarrollado en este trabajo permite afirmar que la problemática en torno a la manutención de personas con discapacidad en el derecho laboral ecuatoriano no responde a una falta de reconocimiento de derechos, sino a la ausencia de un diseño normativo capaz de sostenerlos de manera coherente. La protección laboral reforzada fue concebida como un mecanismo de tutela intensa, pero sin delimitar adecuadamente los elementos que determinan su operatividad, lo que abrió un espacio para su expansión interpretativa sin parámetros uniformes.

En ese escenario, la Corte Nacional de Justicia consolidó una línea que, al eliminar la exigencia de conocimiento previo del empleador, terminó por desanclar la protección de cualquier criterio mínimo de previsibilidad. El resultado es un régimen en el que las consecuencias jurídicas pueden activarse respecto de hechos que el empleador no conocía ni podía razonablemente conocer, configurando un nivel de inseguridad jurídica incompatible con las bases del derecho laboral. La protección, en estos términos, deja de ser una garantía estructurada para convertirse en una reacción *ex post*, intensa en su resultado, pero inestable en su aplicación.

²⁵ Sentencia No. 1937-19-JP/25, Corte Constitucional del Ecuador, diciembre de 2025.

La Corte Constitucional del Ecuador, al introducir el conocimiento previo como elemento relevante, no corrige completamente esta distorsión, pero sí evidencia el límite de la expansión jurisprudencial. Su desarrollo más reciente, particularmente en la Sentencia No. 1937-19-JP/25, reconoce que el problema ya no puede resolverse únicamente desde la interpretación, sino que exige una respuesta normativa expresa. Con ello, la discusión deja de centrarse en quién interpreta correctamente la ley y se traslada al terreno donde realmente debe resolverse: el legislativo.

Las intervenciones administrativas y la expedición de la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad en 2025 confirman esta necesidad, pero no la satisfacen. Si bien introducen mecanismos de formalización y amplían el alcance de la protección, no abordan el elemento que ha generado mayor conflictividad: el conocimiento previo del empleador y los criterios para acreditar la manutención. En consecuencia, el sistema mantiene su fragmentación, con estándares que coexisten sin articularse, perpetuando la inseguridad jurídica.

Frente a este panorama, la solución no radica en restringir la protección, sino en estructurarla. Un régimen verdaderamente garantista no puede prescindir de reglas claras sobre cuándo se activa ni sobre cómo debe acreditarse. La manutención no puede seguir operando como una categoría abierta, ni el conocimiento del empleador como un elemento implícito. Ambos deben ser definidos normativamente de manera precisa, permitiendo que la protección sea no solo efectiva, sino también previsible.

En definitiva, la manutención de personas con discapacidad se ha consolidado como el punto más problemático de la protección laboral reforzada en el Ecuador: un elemento central del sistema, ampliamente reconocido, pero insuficientemente regulado. Ese es, precisamente, el “elefante en la habitación”: una realidad evidente, discutida en la práctica judicial y abordada parcialmente por distintas instituciones, pero aún no enfrentada de manera directa por el legislador.

Mientras esta omisión persista, la protección seguirá oscilando entre la expansión y la incertidumbre. En cambio, asumir el mandato de desarrollo legislativo no solo permitiría ordenar el régimen, sino también dotarlo de la coherencia necesaria para cumplir su finalidad: garantizar derechos sin sacrificar la seguridad jurídica. Solo entonces la protección laboral reforzada dejará de ser una construcción fragmentada y podrá consolidarse como un sistema verdaderamente estructurado.

8. Bibliografía.

Normativa

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.

Ley Orgánica de Discapacidades. Registro Oficial Suplemento No. 796, 25 de septiembre de 2012.

Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad. Registro Oficial Cuarto Suplemento No. 73, 3 de julio de 2025.

Ministerio del Trabajo. Acuerdo Ministerial No. MDT-2025-105. Registro Oficial Tercer Suplemento No. 110, 26 de agosto de 2025.

Jurisprudencia Corte Constitucional del Ecuador

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 689-19-EP/20, 22 de julio de 2020.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 367-19-EP/20, 7 de octubre de 2020.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 514-17-EP/24, 18 de julio de 2024.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2126-19-EP/24, 25 de abril de 2024.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1937-19-JP/25, 11 de diciembre de 2025.

Jurisprudencia Corte Nacional de Justicia

Corte Nacional de Justicia. Sentencia No. 17731-2016-2746, 4 de septiembre de 2018.

Corte Nacional de Justicia. Sentencia No. 09359-2019-00072, 12 de octubre de 2021.

Corte Nacional de Justicia. Sentencia No. 09359-2021-01922, 22 de febrero de 2024.

Corte Nacional de Justicia. Sentencia No. 09359-2022-00227, 13 de junio de 2024.

Corte Nacional de Justicia. Resolución No. 01-2025. Registro Oficial Suplemento No. 734, 31 de enero de 2025.