UNE

CUADERNOS EL EDUCADOR

“ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EL CONTROL DE FLUJOS IRREGULARES DE CAPITALES”

TERCERA SERIE

NÚMERO 6

UNE

POR UNA EDUCACIÓN PARA EL PUEBLO

CUADERNOS EL EDUCADOR

TERCERA SERIE

NÚMERO 6

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EL CONTROL DE FLUJOS IRREGULARES DE CAPITALES

Autores:
Unión Nacional de Educadores
Centro de Investigación y Defensa del Derecho al Trabajo
Observatorio de la Dolarización
Enver Aguirre
Vladimir Andocilla
CEDOCUT

Ediciones:
Cuadernos "El Educdor"
Tercera Serie
Número: 6

UNE Nacional
(Av.Javier Ascázubi y 9 de Octubre)

Diseño de portada y Diagramación:
Danny Figueroa

Tercera edición
1.000 ejemplares
Agosto 2025

Impresión:

Quito - Ecuador

ÍNDICE

Índice..... 4

Presentación..... 5

Análisis Acuerdo Ministerial MDT-2025-082..... 6

Opinión Jurídica sobre el Acuerdo Ministerial MDT-2025..... 34

Análisis Ley Control de Flujos..... 38

Ley de Control de Flujos Irregulares de Capitales: Una barrera para la producción ecuatoriana..... 41

El Derecho a la Asociación y el Proyecto de Ley Orgánica para el Control de Flujos Irregulares de Capitales..... 45

PRESENTACIÓN

Retomamos la posta de nuestros compañeros (as) y reiniciamos la publicación de las Serie de los Cuadernos "El Educador" que surgió entre el año 1996. Nos proponemos contribuir a la formación de los maestros/as como protagonistas de la Escuela para la Emancipación; buscamos expresar las opiniones y las inquietudes del magisterio y de los compañeros unionistas; pretendemos erigir una tribuna del pensamiento democrático, crítico, científico y progresista de los ecuatorianos (as); en fin, queremos abrir el debate sobre los grandes problemas de la educación y el país.

En esta nueva serie de los Cuadernos "El Educador" aparecerán diversos trabajos que tienen un compromiso con los intereses de los trabajadores, mujeres, jóvenes y los pueblos del Ecuador. Se trata de puntos de vista y de opiniones dirigidas a plantear inquietudes y preguntas, a suscitar la discusión entre maestros/as, estudiantes, madres y padres de familia, a cimentar los principios de la democracia, la libertad, el patriotismo y la solidaridad.

Al presentar este esfuerzo editorial, expresamos nuestra decisión de fortalecer la UNE, de fomentar la unidad del Magisterio y la decisión de los maestros/as en defensa de la educación pública y en oposición a las políticas neoliberales que vuelven alzar su mirada hacia la privatización, hoy denominados concesiones o "apadrinamientos de escuelas".

Estamos convencidos que nuestro mensaje tendrá oídos receptivos, mentes reflexivas y actitudes decididas en la gran mayoría de maestros y maestras. Desde el Comité Ejecutivo Nacional, estamos cumpliendo el mandato de las bases, luchando firmemente por los intereses de los educadores y el pueblo, y ahora, también en el ámbito de las ideas, de la lucha de las ideas por una nueva sociedad que edifique una nueva escuela.

Pero también este retomar del "El Educador" busca ser una respuesta pedagógica y política a las decisiones de los gobiernos de turno que se siguen ensañados en destruir los derechos de nuestros niños, niñas, adolescentes y del Magisterio. En este caso volvemos a resurgir con dos temas trascendentes para el proceso de enseñanza y aprendizaje como es la importancia de la lectura apropósito de entregar un texto para cada tres estudiantes; y del modelo educativo que el Ecuador necesita, ya que para los de siempre las competencias siguen siendo la respuesta que necesita nuestra educación. Mientras para los actores educativos (estudiantes, docentes, padres de familia, comunidad…) la educación debe generar capacidades. Bienvenidos a movilizar consciencias, a debatir, cuestionar, reflexionar, y proponer mediante "EL EDUCADOR".

Andrés Quishpe
Presidente Nacional UNE

"Análisis del Proyecto de Ley Orgánica para el Control de Flujos Irregulares de Capitales "

AGO. - 2025

ANÁLISIS ACUERDO MINISTERIAL MDT-2025-082

El Acuerdo Ministerial MDT-2025-082 incorpora modificaciones sustantivas que, aunque invocan el respeto a los Convenios 87 y 98 de la OIT, implican una expansión del control estatal sobre aspectos internos de las organizaciones sindicales. Se observa un desplazamiento desde un marco de registro formal hacia un régimen de supervisión sustantiva que afecta tanto los procesos democráticos internos como la autonomía financiera de las organizaciones.

El AM MDT-2025-082, bajo el pretexto de fortalecer principios democráticos y de transparencia, introduce restricciones directas a la autonomía sindical: impone parámetros obligatorios en elecciones internas (paridad, alternabilidad, límites de reelección), controla la membresía mediante registros actualizados ante el Ministerio y somete la gestión financiera de las centrales a supervisión estatal. Esto representa una regresión frente a la doctrina de la OIT sobre la no injerencia en la vida interna de los sindicatos, vulnerando el Convenio 87 y comprometiendo el libre ejercicio de la libertad sindical en Ecuador.

Este análisis examina los cambios introducidos por el Acuerdo Ministerial MDT-2025-082, evidenciando su impacto en la libertad sindical. Sin embargo, es importante señalar que, como se advirtió desde 2024, el propio Acuerdo MDT-2024-012 ya implicaba retrocesos significativos respecto a los estándares internacionales de la OIT y no corrigió las deficiencias previamente señaladas en el anterior Reglamento de Organizaciones Laborales (Acuerdo 130), manteniendo disposiciones restrictivas que fueron ahora profundizadas en el nuevo marco normativo.

En la matriz comparativa se pueden evidenciar los principales cambios (tomar en cuenta que la primera fila únicamente copia el contenido íntegro de los dos AM):

TÍTULO I DE LAS GENERALIDADES	
ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-012	**Artículo 1. Del objeto.** El presente Acuerdo Ministerial tiene por objeto normar los trámites concernientes a: la constitución de las organizaciones de Trabajadores en general; aprobación, reforma y codificación de sus estatutos; y, registro de directivas y demás actos que tengan relación con la vida jurídica de las organizaciones laborales dentro de las competencias legales asignadas al Ministerio del Trabajo. Para la aplicación de esta normativa, se tomarán en cuenta, los principios legales y doctrinarios que rigen esta materia como son, los de: libertad y autonomía sindical, así como el de mínima intervención y no injerencia en la vida interna de las organizaciones de modo tal que se limiten sus derechos o se entorpezca su ejercicio legal.

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-012	**Artículo 2. Del ámbito.** Las disposiciones de este Acuerdo Ministerial rigen para todas las organizaciones laborales, conformadas al amparo de lo establecido en los numerales 7 y 8 del artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 440 y siguientes del Código del Trabajo, en armonía con las prescripciones del Convenio Nro. 87 de la OIT.
ACUERDO MINISTERIAL MDT-2025-082	**Artículo 1. Del objeto.** El presente Acuerdo Ministerial tiene por objeto normar los trámites concernientes a la constitución de las organizaciones de trabajadores en general; la aprobación, reforma y codificación de sus estatutos; el registro de sus directivas; y los demás actos que tengan relación con la vida jurídica de las organizaciones laborales, dentro de las competencias legales asignadas al Ministerio del Trabajo. Este Acuerdo se aplicará en observancia de los principios de libertad y autonomía sindical, mínima intervención estatal y no injerencia en la vida interna de las organizaciones laborales, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos colectivos. Su aplicación se realizará conforme a lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador, el Código del Trabajo, los Convenios Internacionales del Trabajo ratificados por el país, en particular los Convenios Nros. 87 y 98 de la OIT, la Ley de Financiamiento de las Centrales Sindicales, y demás normativa vigente relacionada con el derecho a la organización y representación laboral. **Artículo 2. Del ámbito.** Las disposiciones de este Acuerdo Ministerial rigen para todas las organizaciones laborales conformadas al amparo de lo establecido en los numerales 7 y 8 del artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 440 y siguientes del Código del Trabajo, y en armonía con las disposiciones de los Convenios Nros. 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativos a la libertad sindical, la protección del derecho de sindicación y la negociación colectiva.

El **Acuerdo Ministerial MDT-2025-082**, en su Título I, introduce cambios que, aunque en apariencia refuerzan el marco jurídico de protección de la libertad sindical al mencionar expresamente el **Convenio 98 de la OIT y la Ley de Financiamiento de las Centrales Sindicales**, en realidad amplían la injerencia del Estado en la vida interna de las organizaciones laborales. Mientras que el acuerdo anterior (MDT-2024-012) se limitaba a establecer reglas procedimentales vinculadas a la constitución, reforma y registro de sindicatos bajo principios de **libertad sindical y mínima intervención estatal**, la nueva versión vincula directamente el ejercicio de los derechos colectivos al cumplimiento de requisitos administrativos supervisados por el Ministerio del Trabajo, lo que desplaza la garantía de autonomía desde el ámbito sindical hacia la esfera estatal.

La incorporación de la **Ley de Financiamiento de Centrales Sindicales** dentro del objeto del acuerdo implica que la supervisión de los recursos de las organizaciones pasa a ser una competencia expresa del Ministerio, lo que puede traducirse en controles financieros que afectan la independencia económica de las organizaciones de tercer grado. Si bien el control formal de informes financieros puede ser admisible en térmvvinos de transparencia, el marco planteado en el MDT-2025-082 excede este ámbito al habilitar a la autoridad laboral para intervenir en la administración de recursos sindicales, lo que contraviene el **artículo 3 del Convenio 87 de la OIT,** que reconoce el derecho de los sindicatos a gestionar libremente su administración y actividades sin interferencia estatal.

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-012	En consecuencia, aunque el texto invoca los principios de no injerencia y autonomía sindical, su diseño normativo habilita formas indirectas de supervisión y control sobre aspectos estratégicos de las organizaciones, como su financiamiento y funcionamiento administrativo. Ello constituye una restricción incompatible con los estándares internacionales sobre libertad sindical establecidos por la OIT y abre la puerta a prácticas de vigilancia estatal que pueden debilitar la independencia de las organizaciones de trabajadores en Ecuador.
ACUERDO MINISTERIAL MDT-2025-082	
TÍTULO II DE LAS ORGANIZACIONES LABORALES CAPÍTULO I DE LA CLASIFICACIÓN O TIPOS	
ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-012	**Artículo 3. De las clases de Organizaciones laborales.** Para los efectos del presente Reglamento, las organizaciones laborales se clasifican de la siguiente manera: • **Organizaciones laborales de primer grado.** Son aquellas asociaciones de trabajadores de toda clase, que se encuentran bajo relación de dependencia de un mismo empleador y aquellas que agrupan a trabajadores de una misma profesión, oficio o actividad, que persiguen un fin común, como: la capacitación profesional; La cultura y educación de carácter general o aplicada a la correspondiente rama de trabajo; el apoyo mutuo mediante la formación de cooperativas o caja de ahorros; y, los demás que entrañen mejoramiento económico o social de los trabajadores y la defensa de los intereses de clase. Se podrán denominar, como: Asociaciones Profesionales, Sindicatos y Comités de Empresa, o cualquier otro tipo de denominación que libremente escojan sus integrantes. • **Organizaciones laborales de segundo grado.** Son aquellas que agrupan a personas jurídicas u organizaciones laborales de primer grado. Éstas se denominan como Federaciones y pueden ser: provinciales, regionales o nacionales, de una rama determinada o de diversas ramas. • **Organizaciones laborales de tercer grado.** Son aquellas que pueden agrupar a organizaciones laborales de primer o segundo grado a nivel nacional. Se pueden denominar, como: Confederaciones, Centrales Sindicales, Uniones, o cualquier otra denominación.

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2025-082	**Artículo 3. De las clases de Organizaciones laborales.** Para los efectos del presente Acuerdo Ministerial, las organizaciones laborales se clasifican de la siguiente manera: • **Organizaciones laborales de primer grado.** Son aquellas asociaciones de trabajadores de toda clase, que se encuentran bajo relación de dependencia de un mismo empleador y aquellas que agrupan a trabajadores de una misma profesión, oficio o actividad, que persiguen un fin común, como: la capacitación profesional; La cultura y educación de carácter general o aplicada a la correspondiente rama de trabajo; el apoyo mutuo mediante la formación de cooperativas o caja de ahorros; y, los demás que entrañen mejoramiento económico o social de los trabajadores y la defensa de los intereses de clase. Se podrán denominar, como: Asociaciones Profesionales, Sindicatos y Comités de Empresa, o cualquier otro tipo de denominación que libremente escojan sus integrantes. • **Organizaciones laborales de segundo grado.** Son aquellas que agrupan a personas jurídicas u organizaciones laborales de primer grado. Éstas se denominan como Federaciones y pueden ser: provinciales, regionales o nacionales, de una rama determinada o de diversas ramas. • **Organizaciones laborales de tercer grado.** Son aquellas que pueden agrupar a organizaciones laborales de primer o segundo grado a nivel nacional. Se pueden denominar, como: Confederaciones, Centrales Sindicales, Uniones, o cualquier otra denominación.

Sobre la clasificación de las organizaciones laborales, mantiene en el **MDT-2025-082** la misma estructura tripartita del acuerdo anterior (organizaciones de primer, segundo y tercer grado) pero introduce ajustes sutiles que tienen efectos relevantes en la libertad sindical. Si bien el texto conserva la posibilidad de que los trabajadores elijan libremente la denominación de sus organizaciones (sindicatos, comités de empresa, asociaciones, federaciones, confederaciones o centrales sindicales), el nuevo acuerdo enfatiza la obligatoriedad de que las organizaciones de primer o segundo grado solo puedan pertenecer a una única organización de tercer grado, a fin de evitar "duplicidad institucional".

Esta restricción limita la **pluralidad sindical y la libertad de afiliación intersindical**, elementos que forman parte del contenido esencial de la **libertad sindical** reconocida en el artículo 2 del Convenio 87 de la OIT, que consagra el derecho de los trabajadores a "constituir las organizaciones que estimen convenientes" y a afiliarse a ellas sin restricciones injustificadas. La imposición de una pertenencia única a una confederación nacional reduce las posibilidades de articulación múltiple entre sindicatos de base y organizaciones de tercer grado, y consolida un modelo de centralización controlada que puede afectar la representatividad plural dentro del movimiento sindical.

Si bien la clasificación de organizaciones por grados en sí misma no es contraria a los estándares internacionales —y de hecho es un criterio común de ordenamiento institucional—, la restricción de afiliación exclusiva constituye una limitación innecesaria que desconoce que, conforme a la doctrina del Comité de Libertad Sindical de la OIT, los trabajadores deben poder decidir libremente tanto la estructura organizativa como los vínculos de federación y confederación que les resulten más eficaces para la defensa de sus intereses. En lugar de fomentar la autonomía asociativa, el MDT-2025-082 introduce un mecanismo que puede facilitar el control estatal indirecto sobre las cúpulas sindicales, restringiendo el derecho de los trabajadores a organizarse en diferentes niveles según sus necesidades.

En síntesis, aunque la clasificación formal de tipos de organizaciones no cambia respecto al acuerdo anterior, la inclusión de la limitación de pertenencia única y la supervisión más estricta de la conformación de federaciones y confederaciones generan un retroceso en los términos del **Convenio 87 de la OIT,** al condicionar la libre articulación sindical a parámetros de unicidad orgánica impuestos desde el aparato estatal.

TÍTULO II DE LAS ORGANIZACIONES LABORALES CAPÍTULO II DE LA CONSTITUCIÓN Y OTORGAMIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICA A LAS ORGANIZACIONES	
ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-012	**Artículo 4. De los requisitos para el otorgamiento de personería jurídica de las organizaciones laborales de primer grado.** Para obtener la personería jurídica, las asociaciones profesionales, sindicatos, comités de empresa, o cualquier otra organización laboral bajo cualquier denominación, deberá remitir al Ministerio del Trabajo a través de las Direcciones Regionales de Trabajo y Servicio Público de la respectiva jurisdicción, lo siguientes documentos: 1. Petición dirigida al Ministerio del Trabajo solicitando la aprobación de la personería jurídica de la organización y su correspondiente registro. Dicha petición debe estar suscrita por el Secretario General o Presidente de la Directiva Provisional. Se hará constar, además, el domicilio de la organización, dirección electrónica (e-mail) para las notificaciones. Es opcional, el patrocinio de un abogado o promotor sindical. 2. Copia del Acta de Asamblea General Constitutiva con nombres y apellidos, número de cédulas y firmas autógrafas de los concurrentes. Los que no supieren firmar deberán dejar impresa su huella digital. 3. Dos copias del acta determinada en el numeral anterior, autenticada por el Secretario de actas y comunicaciones de la Directiva provisional; 4. Tres ejemplares del Estatuto de la organización, autenticados por el Secretario de Actas y Comunicaciones de la directiva provisional, con indicación de las fechas de las sesiones en las que fue discutido y aprobado.

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-012	El estatuto deberá contener como mínimo, lo establecido en el artículo 447 del Código del Trabajo. 5. Dos ejemplares de la nómina (nombres y apellidos) de los miembros de la Directiva provisional, con la indicación de número de cédula, nacionalidad, sexo, profesión, oficio o especialidad, lugar o centro de trabajo y domicilio de cada uno de ellos, se acompañará una copia fotostática de la cédula de identidad. 6. Nómina de todos los trabajadores que se hubieren incorporado a la organización con posterioridad a la asamblea general reunida para constituirla, en la que se especifique: número de cédula, lugar de residencia, profesión, oficio o especialidad y el lugar de trabajo de los integrantes. 7. Para las organizaciones laborales de instituciones públicas, se deberá justificar, el régimen laboral que ampara a los constituyentes. 8. Informe del Inspector del Trabajo que conoció de la constitución de la organización y la solicitud para la notificación al empleador con fines informativos, así como de la diligencia de notificación respectiva. **Artículo 5. De la constitución de organizaciones laborales de segundo y tercer grado.** Las organizaciones que manifiesten su voluntad de constituir o afiliarse a una asociación de trabajadores de segundo o tercer nivel, deben acreditar que se encuentran legalmente constituidas y registradas en el Ministerio del Trabajo. Para constituir organizaciones laborales de segundo grado, se realizará con un mínimo de cinco (05) organizaciones laborales de primer grado. Para el caso de organizaciones laborales de tercer grado, se efectuará con un mínimo diez (10) organizaciones laborales de segundo grado. **Artículo 6. De los requisitos para el otorgamiento de personería jurídica de las organizaciones laborales de segundo y tercer grado.** Las organizaciones laborales de segundo y tercer grado deberán ingresar en las Direcciones Regionales de Trabajo y Servicio Público o de la delegación que corresponda al domicilio de la organización, los siguientes documentos: 1. Petición dirigida al titular del Ministerio del Trabajo, firmada por el Secretario General o Presidente de la Directiva Provisional, en el que

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-012	conste el domicilio de la organización, dirección electrónica (e-mail) para las notificaciones que deba recibir. 2. Copia del Acta Constitutiva con las firmas autógrafas de los representantes legales de las organizaciones laborales que lo conforman la organización de primer o segundo nivel, según corresponda. 3. Tres ejemplares de los Estatutos de la organización, autenticados por el secretario de Actas y Comunicaciones de la directiva provisional, con indicación de las fechas de las sesiones en las que fue discutido y aprobado. 4. Dos ejemplares de la nómina (nombres y apellidos) de la Directiva provisional, con la indicación de número de cédula, nacionalidad, sexo, profesión, oficio o especialidad, lugar o centro de trabajo y domicilio de cada uno de ellos, adjuntando copia de la cédula de identidad de sus integrantes. 5. Listado de las organizaciones y sus representantes que se hubieren incorporado a la organización con posterioridad a la asamblea constitutiva, especificando la fecha de otorgamiento de la personería jurídica, domicilio, número de afiliados. **Artículo 7. Del otorgamiento de personería jurídica y registro de organizaciones laborales.** La Dirección de Organizaciones Laborales examinará: la documentación referida en los artículos precedentes; revisará que las normas contenidas en los Estatutos, no sean contrarias a la Constitución ni a las leyes vigentes; y, emitirá su informe que pondrá en conocimiento del titular de la Subsecretaría del Trabajo quien, a su vez, luego de aprobarlo, lo remitirá al Viceministro de Trabajo y Empleo, quien emitirá el Acuerdo con el que se otorga la personería jurídica de la organización y se ordenará el registro del nombre y características, en el libro correspondiente de la Dirección de Organizaciones Laborales y en la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público respectiva. En el caso del incumplimiento de los requisitos establecidos, se emitirá el acto administrativo motivado, negando el registro de la organización. **Artículo 8. Del plazo para la elección de la primera directiva.** Una vez que se haya concedido personería jurídica a la organización, la misma contará con el plazo de treinta (30) días para la elección de su primera directiva, el mismo que correrá a partir de la fecha de notificación a la organización laboral del respectivo Acuerdo Ministerial.

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2025-082	**Artículo 4. De los requisitos para el otorgamiento de personería jurídica de las organizaciones laborales de primer grado.** Para obtener la personería jurídica, las asociaciones profesionales, sindicatos, comités de empresa o cualquier otra organización laboral, bajo cualquier denominación, deberán remitir al Ministerio del Trabajo, a través de las Direcciones Regionales de Trabajo y Servicio Público de la respectiva jurisdicción, los siguientes documentos: 1. Petición dirigida al Ministerio del Trabajo solicitando la aprobación de la personería jurídica de la organización y su correspondiente registro. Esta solicitud deberá estar suscrita por el Secretario General o Presidente de la Directiva Provisional. Se deberá consignar el domicilio de la organización, dirección electrónica (correo electrónico institucional) para efectos de notificación. El patrocinio de un abogado o promotor sindical será opcional. 2. Copia certificada del acta original de Asamblea General Constitutiva, en la que consten los nombres y apellidos, número de cédula y firmas autógrafas de los concurrentes. Quienes no supieren firmar deberán dejar impresa su huella digital. 3. Dos copias del acta referida en el numeral anterior, autenticadas por el Secretario de Actas y Comunicaciones de la Directiva Provisional. 4. Tres ejemplares del estatuto de la organización, autenticados por el Secretario de Actas y Comunicaciones de la Directiva Provisional, con indicación de las fechas de las sesiones en las que fue discutido y aprobado. El estatuto deberá contener, como mínimo, lo establecido en el artículo 447 del Código del Trabajo y cumplir con los principios y requisitos establecidos en el presente Acuerdo Ministerial. 5. Dos ejemplares de la nómina (nombres y apellidos) de los miembros de la Directiva provisional, con la indicación de número de cédula, nacionalidad, sexo, profesión, oficio o especialidad, lugar o centro de trabajo y domicilio de cada uno de ellos, se acompañará una copia fotostática de la cédula de identidad. 6. Nómina de todos los trabajadores que se hubieren incorporado a la organización con posterioridad a la Asamblea General Constitutiva, en la que se especifique: número de cédula, lugar de residencia, profesión, oficio o especialidad, y lugar de trabajo de cada integrante. 7. Para las organizaciones laborales de instituciones públicas, se deberá justificar el régimen laboral que ampara a los constituyentes, quienes

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2025-082	deberán tener la condición de trabajadores activos al momento de la constitución. 8. Informe del Inspector del Trabajo que conoció la constitución de la organización y la solicitud para la notificación al empleador con fines informativos, así como la constancia de la diligencia de notificación respectiva. **Artículo 5. De la constitución de organizaciones laborales de segundo y tercer grado.** Las organizaciones laborales que manifiesten su voluntad de constituir o afiliarse a una organización de segundo o tercer grado deberán acreditar que se encuentran legalmente constituidas y registradas en el Ministerio del Trabajo. • Para constituir una organización laboral de segundo grado, se requerirá un mínimo de cinco (5) organizaciones laborales de primer grado. • Para constituir una organización laboral de tercer grado, se requerirá un mínimo de siete (7) organizaciones laborales de segundo grado, pudiendo completarse el número restante con organizaciones de primer grado, siempre que se alcance al menos un total de diez (10) organizaciones constituyentes. Las organizaciones laborales de primer o segundo grado solo podrán pertenecer a una única organización de tercer grado, a fin de garantizar una representación orgánica, democrática y sin duplicidad institucional. **Artículo 6. De los requisitos para el otorgamiento de personería jurídica de las organizaciones laborales de segundo y tercer grado.** Las organizaciones laborales de segundo y tercer grado deberán presentar su solicitud ante las Direcciones Regionales de Trabajo y Servicio Público o la delegación correspondiente al domicilio de la organización, adjuntando los siguientes documentos: 1. Petición dirigida al Ministerio del Trabajo solicitando la aprobación de la personería jurídica de la organización y su registro. Esta solicitud deberá estar suscrita por el Secretario General o Presidente de la Directiva Provisional, indicando el domicilio y dirección electrónica institucional para fines de notificación. 2. Copia certificada del acta original de Asamblea Constitutiva en la que consten las firmas autógrafas de los representantes legales de las organizaciones laborales de primer o segundo grado que conforman la organización, según corresponda. Se deberá verificar que todas las organizaciones constituyentes se encuentren legalmente registradas en el Ministerio del Trabajo.

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2025-082	3. Tres ejemplares del estatuto de la organización, autenticados por el Secretario de Actas y Comunicaciones de la Directiva Provisional, indicando las fechas de las sesiones en las que fue discutido y aprobado. El estatuto deberá cumplir con lo previsto en el presente Acuerdo Ministerial y en el artículo 447 del Código del Trabajo, en lo que fuera aplicable. 4. Dos ejemplares de la nómina de los miembros de la Directiva Provisional, con nombres y apellidos completos, número de cédula, nacionalidad, sexo, profesión, oficio o especialidad, lugar o centro de trabajo y domicilio, adjuntando copia de la cédula de identidad de cada uno de sus integrantes. 5. Listado de las organizaciones que se hubieren incorporado a la organización con posterioridad a la Asamblea Constitutiva, especificando su denominación, número de personería jurídica, fecha de otorgamiento, domicilio y número de afiliados. **Artículo 7. Del otorgamiento de personería jurídica y registro de organizaciones laborales.** La Dirección de Organizaciones Laborales y Sociales examinará la documentación referida en los artículos precedentes y verificará que las disposiciones contenidas en los estatutos no contravengan la Constitución, la ley, los convenios internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano, ni lo dispuesto en el presente Acuerdo Ministerial. Una vez completada la revisión técnica, la Dirección de Organizaciones Laborales y Sociales elaborará el informe correspondiente y lo pondrá en conocimiento de la Subsecretaría de Trabajo, instancia que mantendrá en todo momento la rectoría del proceso. La Subsecretaría de Trabajo, previo análisis y validación de lo actuado, emitirá el Acuerdo Ministerial que otorgará la personería jurídica de la organización y dispondrá su registro en el libro correspondiente de la Dirección de Organizaciones Laborales y Sociales, así como en la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de la jurisdicción respectiva. En caso de incumplimiento de los requisitos establecidos o verificación de inconsistencias o ilegalidades en la documentación, la Subsecretaría de Trabajo emitirá un oficio negando el otorgamiento de la personería jurídica y su registro.

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2025-082	**Artículo 8. Del plazo para la elección de la primera directiva definitiva.** Una vez que se haya concedido personería jurídica a la organización, la misma contará con el plazo de treinta (30) días para la elección de su primera directiva definitiva, el mismo que correrá a partir de la fecha de notificación a la organización laboral del respectivo Acuerdo Ministerial.

El MDT-2025-082 mantiene la lógica procedimental del acuerdo anterior, pero introduce requisitos adicionales y mayor centralización administrativa que inciden en la autonomía sindical. Aunque ambos acuerdos exigen la presentación de actas constitutivas, nóminas de afiliados y estatutos conforme al artículo 447 del Código del Trabajo, el nuevo texto refuerza el control del Ministerio del Trabajo mediante dos cambios relevantes: (i) la exigencia de que los miembros constituyentes y directivos sean trabajadores activos bajo relación de dependencia, y (ii) la limitación de que las organizaciones de primer o segundo grado solo puedan afiliarse a una confederación nacional única.

Estas condiciones, lejos de ser meramente formales, implican restricciones sustantivas al derecho de asociación sindical protegido por el **artículo 2 del Convenio 87 de la OIT**, que establece que los trabajadores, "sin distinción alguna", tienen derecho a constituir organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a ellas sin autorización previa. La exigencia de "trabajador activo bajo relación de dependencia" excluye a personas despedidas en represalia sindical o en litigio por despido, privándolas de participación organizativa justo en escenarios donde su defensa sindical resulta más urgente. El **Comité de Libertad Sindical (CLS)** ha sido claro en sostener que esta clase de requisitos que condicionan la elegibilidad sindical a vínculos contractuales vigentes pueden constituir obstáculos al derecho de sindicación.

Adicionalmente, el MDT-2025-082 concentra el control del trámite de otorgamiento de personería en la **Subsecretaría de Trabajo**, desplazando la competencia que antes estaba radicada en las Direcciones Regionales y el Viceministerio. Esta centralización amplía la discrecionalidad estatal, pues condiciona la inscripción al análisis técnico y validación de la autoridad central, que incluso puede devolver trámites o negar registros por "inconsistencias" administrativas.

Aunque en apariencia esto busca estandarizar procesos, en la práctica introduce un filtro adicional que puede ser usado para retardar o bloquear registros sindicales, afectando la materialización efectiva del derecho reconocido en el artículo 39 de la Constitución ecuatoriana y en el artículo 2 del Convenio 87 de la OIT.

En suma, este bloque revela un desplazamiento desde un modelo de registro formal a un modelo de **control administrativo intensivo** que condiciona el reconocimiento legal de las organizaciones al cumplimiento de parámetros estrechos y fiscalizados centralmente. Esto constituye una injerencia contraria al principio de **mínima intervención estatal** consagrado en los estándares de la OIT y debilita el ejercicio real de la libertad sindical en el Ecuador, especialmente en su fase fundacional.

TÍTULO II DE LAS ORGANIZACIONES LABORALES CAPÍTULO III DE LA REFORMA Y CODIFICACIÓN DE LOS ESTATUTOS	
ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-012	**Artículo 9. De los requisitos para la reforma de los estatutos.** Para la aprobación de las reformas de estatutos de la organización laboral, se cumplirán los siguientes requisitos: 1. Petición dirigida al Ministerio del Trabajo, solicitando la aprobación de las reformas a los Estatutos de la Organización, firmada por el Secretario General/Presidente de la Directiva vigente. Se consignará la dirección domiciliaria, casillero judicial o dirección electrónica (e-mail) para las notificaciones correspondientes. De manera opcional la petición podrá ser patrocinada por un abogado; 2. Una copia del Estatuto a reformarse, certificado por el Secretario de Actas y Comunicaciones de la Organización; y 3. Tres ejemplares del Estatuto Reformado y Codificado, certificados por el Secretario de Actas y Comunicaciones de la Organización, con indicación de las fechas que fue discutido y aprobado. **Artículo 10. De la aprobación de la reforma de estatutos.** La Dirección de Organizaciones Laborales del Ministerio del Trabajo examinará que los estatutos no contengan disposiciones contrarias a la Constitución o a las leyes vigentes, e informará a la Subsecretaría del Trabajo. De ratificarse el informe favorable de la Dirección, el Viceministro de Trabajo y Empleo, aprobará total o parcialmente, mediante Acuerdo las reformas y ordenará su registro. En caso de contener disposiciones contrarias, el Viceministro de Trabajo y Empleo denegará dichas reformas, indicando las razones de orden legal que fundamenten la negativa.
ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-082	**Artículo 9. De los requisitos para la reforma de los estatutos.** Para la aprobación de reformas estatutarias de una organización laboral, se deberán presentar ante las Direcciones Regionales del Ministerio del Trabajo los siguientes documentos: 1. Petición dirigida al Ministerio del Trabajo, suscrita por el Secretario General o Presidente de la directiva vigente, solicitando la aprobación de las reformas estatutarias. En ella se deberá indicar el domicilio de la organización, y una dirección electrónica institucional para fines de notificación. El patrocinio de abogado o promotor sindical será opcional.

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-082	2. Una copia del estatuto vigente que se pretende reformar, certificada por el Secretario de Actas y Comunicaciones de la organización. 3. Tres ejemplares del estatuto reformado y codificado, igualmente certificados por el Secretario de Actas y Comunicaciones, con indicación de las fechas de las sesiones en las que fue discutido y aprobado, conforme a los procedimientos previstos en los estatutos de la organización. **Artículo 10. De la aprobación de la reforma de estatutos.** La Dirección de Organizaciones Laborales y Sociales examinará que las reformas estatutarias no contengan disposiciones contrarias a la Constitución, la ley, los convenios internacionales ratificados por el Ecuador o el presente Acuerdo Ministerial, y elaborará el informe técnico correspondiente. Dicho informe será remitido a la Subsecretaría de Trabajo, que evaluará el cumplimiento normativo y decidirá su aprobación. Una vez aprobadas las reformas por parte de la Subsecretaría, esta emitirá el Acuerdo Ministerial que formalice la aprobación y disponga el registro correspondiente. En caso de detectarse disposiciones contrarias al ordenamiento jurídico, la Subsecretaría de Trabajo emitirá un oficio negando la aprobación de la reforma, detallando las razones legales que sustenten dicha negativa.

Sobre la reforma y codificación de los estatutos, introduce en el **MDT-2025-082** un cambio sustancial respecto del acuerdo anterior, desplazando el procedimiento desde un simple control de legalidad formal hacia una supervisión administrativa más intensa sobre el contenido estatutario de las organizaciones sindicales. Mientras el **MDT-2024-012** se limitaba a verificar que las reformas estatutarias no contravinieran la Constitución o la ley, el nuevo texto amplía la revisión a la conformidad con los **Convenios 87 y 98 de la OIT**, el propio Acuerdo Ministerial y "demás normativa vigente", remitiendo la decisión final a la **Subsecretaría de Trabajo**, que se erige como instancia decisoria central.

Este cambio implica que, más allá de un control formal, la autoridad laboral puede **cuestionar contenidos estatutarios autónomamente decididos por las organizaciones** bajo el argumento de inadecuación con el marco internacional o con el propio acuerdo ministerial. Si bien invocar el cumplimiento de los convenios de la OIT parecería positivo, en la práctica esto se traduce en una **potencial reinterpretación estatal de los estándares internacionales** para condicionar la aprobación de reformas internas. La **doctrina de la OIT**, sin embargo, es clara: el artículo 3 del **Convenio 87** protege expresamente el derecho de las organizaciones de trabajadores a redactar y reformar sus estatutos sin interferencia de las autoridades públicas, limita do la intervención estatal únicamente a un control registral formal.

La obligación adicional de que las reformas estatutarias cumplan con los principios establecidos en el mismo **MDT-2025-082** (por ejemplo, alternabilidad, paridad y límites de reelección)

constituye una imposición normativa externa que fuerza a los sindicatos a alinear sus estatutos a parámetros definidos por la autoridad administrativa, desplazando la autodeterminación de sus órganos deliberativos. Además, el acuerdo incorpora una exigencia implícita de que toda reforma estatutaria siga los procedimientos internos de aprobación previstos en los propios estatutos, pero bajo validación ministerial, lo que abre la puerta a objeciones que pueden demorar o impedir reformas legítimas adoptadas democráticamente. En términos de **libertad sindical**, esta disposición se traduce en una injerencia directa en la vida interna de las organizaciones, vulnerando la autonomía sindical que la OIT ha reconocido como núcleo esencial del Convenio 87. La **Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)** ha sostenido reiteradamente que "las autoridades públicas no deben tener facultad de intervenir en el contenido de los estatutos ni de condicionar su vigencia a criterios administrativos" (Observación general sobre C87, 2012). Por tanto, este bloque refuerza la tendencia general del MDT-2025-082 hacia un modelo de control sustantivo sobre los sindicatos, incompatible con la noción de autogobierno sindical reconocida internacionalmente.	
TÍTULO III RÉGIMEN DEMOCRÁTICO INTERNO CAPÍTULO I ELECCION Y REGISTRO DE LA DIRECTIVA	
ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-012	**Artículo 11. De los procesos eleccionarios.** Las organizaciones laborales tienen el derecho de elegir libremente a sus representantes, de conformidad con lo establecidos en sus estatutos y reglamentos si los hubiere. **Artículo 12. De los requisitos para el registro de directiva.** Para la inscripción de la directiva de las organizaciones laborales, éstas deberán cumplir con los siguientes requisitos: 1. Solicitud de registro de la Directiva dirigida a al Director Regional del Trabajo y Servicio Público de la respectiva jurisdicción, suscrita por el Secretario General o Presidente de la Organización, en el que conste el domicilio y la dirección electrónica (e-mail), para las notificaciones que correspondan. 2. Convocatoria a elecciones de conformidad con lo determinado en los estatutos y reglamentos de la organización. 3. Acta de la Asamblea General o acta de escrutinio y/o de proclamación de resultados, en la que consten la elección de la directiva de conformidad con lo que establezca los estatutos de la organización. En dicha acta, se hará constar los nombres y apellidos completos de los integrantes de la directiva electa y sus respectivos cargos. En los casos en los que el estatuto de la organización prevea la conformación de un Tribunal o comisión electoral se deberá comprobar su cumplimiento. 4. Para las organizaciones laborales de instituciones públicas, se deberá justificar el régimen laboral que ampara a los miembros de la directiva electa.

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-012	Iguales requisitos y procedimientos se verificarán para las organizaciones de segundo y tercer grado. **Artículo 13. De la prórroga de funciones.** En el caso de que la directiva de una organización hubiera concluido el periodo para el cual fue elegida, ésta continuará en funciones hasta que sea legalmente reemplazada. Sin embargo, los socios podrán solicitar la convocatoria urgente a elecciones siempre que lo hagan por lo menos el veinticinco por ciento de sus miembros. En caso que la directiva se reúsa a hacerlo, los trabajadores en un número no menor al cincuenta por ciento de sus miembros podrán reunirse en Asamblea General extraordinaria para elegir un Tribunal Electoral y convocará a elecciones, misma que deberá contar con una participación de más del cincuenta por ciento de sus miembros.
ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-082	**Artículo 11. De la alternabilidad, paridad, reelección y condiciones de directivos.** Las organizaciones laborales garantizarán en sus estatutos la alternabilidad y la paridad de género en la composición de sus directivas, siempre que ello sea posible, conforme a lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador. Los miembros de la directiva podrán ser reelegidos únicamente por un período adicional consecutivo. Luego de ello, deberán esperar al menos un período estatutario completo antes de postularse nuevamente. Para ser miembro de una directiva sindical será requisito indispensable tener la condición de trabajador activo, bajo relación de dependencia, y estar sujeto al Código del Trabajo. En caso de que algún directivo deje de cumplir esta condición y no exista un suplente, la organización laboral deberá convocar inmediatamente a una Asamblea General Extraordinaria, conforme a lo dispuesto en sus estatutos, para designar a su reemplazo, quien deberá cumplir con los requisitos establecidos. Artículo 12. De los procesos eleccionarios. Las organizaciones laborales tienen el derecho de elegir libremente a sus representantes, en ejercicio de su autonomía colectiva, de conformidad con los procedimientos establecidos en sus estatutos debidamente aprobados y registrados ante el Ministerio del Trabajo. Los procesos electorales deberán garantizar el respeto a los principios de democracia interna, transparencia, alternabilidad y participación conforme a la normativa vigente, sin injerencia externa del Estado, en concordancia con la Constitución de la República del Ecuador y los Convenios Nros. 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-082	**Artículo 13. De los requisitos para el registro de directiva.** Para la inscripción de la directiva de las organizaciones laborales, éstas deberán cumplir con los siguientes requisitos: 1. Solicitud de registro de la directiva dirigida al Director Regional del Trabajo y Servicio Público de la respectiva jurisdicción, suscrita por el Secretario General o Presidente de la organización, en la que conste el domicilio y la dirección electrónica (e-mail) para las notificaciones que correspondan. 2. Convocatoria a elecciones conforme a lo determinado en los estatutos y reglamentos de la organización. 3. Acta de la Asamblea General o acta de escrutinio y/o de proclamación de resultados, en la que conste la elección de la directiva conforme a lo establecido en los estatutos de la organización. En dicha acta se deberá consignar los nombres y apellidos completos de los integrantes de la directiva electa y sus respectivos cargos. En los casos en que los estatutos prevean la conformación de un Tribunal o Comisión Electoral, se deberá comprobar su existencia y actuación conforme a lo previsto. 4. Para las organizaciones laborales del sector público, se deberá justificar el régimen laboral que ampara a los miembros de la directiva electa. Iguales requisitos y procedimientos se aplicarán a las organizaciones de segundo y tercer grado. Los requisitos antes descritos serán verificados y validados inicialmente por las Direcciones Regionales de Trabajo y Servicio Público del Ministerio del Trabajo, quienes emitirán el informe técnico correspondiente. La Subsecretaría de Trabajo, en virtud del informe técnico regional, procederá con la aprobación del registro. La Subsecretaría de Trabajo podrá requerir aclaraciones o convalidación de documentos cuando se detecten inconsistencias, omisiones o se requiera verificar la legalidad de los actos reportados, previo a emitir su pronunciamiento. En caso de inconsistencias graves, se devolverá el trámite a la Dirección Regional para su archivo.

Este representa uno de los apartados más problemáticos del **MDT-2025-082** en cuanto a su compatibilidad con la libertad sindical. A diferencia del **MDT2024-012**, que reconocía la facultad de las organizaciones de elegir a sus representantes conforme a sus estatutos, el nuevo texto introduce una serie de requisitos obligatorios que intervienen de manera directa en la vida interna sindical: imposición de alternabilidad, paridad de género, límite de reelección a un solo período adicional, exigencia de que los directivos sean trabajadores activos bajo relación de dependencia, y prohibición de prórrogas automáticas de mandato.

Estas disposiciones, aunque presentadas bajo el argumento de garantizar democracia interna, constituyen **restricciones sustantivas al derecho de los sindicatos a autoorganizarse y elegir libremente a sus dirigentes**, protegido por el **artículo 3 del Convenio 87 de la OIT**. La imposición de paridad y alternabilidad obligatorias, así como la limitación de la reelección, son decisiones que deberían ser adoptadas por los propios estatutos sindicales según su realidad organizativa, no impuestas por una autoridad administrativa. En este sentido, el **Comité de Libertad Sindical (CLS)** ha reiterado que "cualquier interferencia de las autoridades en la regulación de la duración de mandatos, reelecciones o requisitos de elegibilidad de dirigentes sindicales constituye una violación del Convenio 87".

Asimismo, la exigencia de que los directivos sean únicamente trabajadores activos excluye a dirigentes despedidos en represalia o en litigio, debilitando la capacidad de defensa sindical frente a prácticas antisindicales. Esto vulnera el Convenio 98 de la OIT, que protege a los dirigentes frente a actos de discriminación antisindical y garantiza que puedan desempeñar sus funciones sin temor a represalias. Al impedir que personas en estas condiciones continúen en la directiva o sean elegidas, se refuerza el poder de los empleadores para debilitar sindicatos mediante despidos dirigidos.

Otro cambio preocupante es la **prohibición de prórroga de mandatos**, que deroga la regla previa que permitía la continuidad provisional hasta la elección de una nueva directiva. La nueva norma dispone que los cargos expiran automáticamente y que los trabajadores deben autoconvocarse para organizar elecciones en un plazo máximo de 90 días, so pena de dejar sin efecto el registro de la directiva. Esto crea un **vacío de representación que puede paralizar el funcionamiento sindical** y expone a los sindicatos a inestabilidad permanente.

En conjunto, este bloque configura una **injerencia estatal directa en la estructura de gobierno interno y procesos democráticos de los sindicatos**, contraria a los estándares de la OIT. Lejos de limitarse a un control de registro, el Ministerio del Trabajo adquiere facultades para invalidar procesos electorales, supervisar requisitos de candidaturas y condicionar el registro de directivas, lo que genera un riesgo evidente de instrumentalización política y administrativa del aparato estatal para incidir en la conducción del movimiento sindical.

TÍTULO III RÉGIMEN DEMOCRÁTICO INTERNO CAPÍTULO II DE LA DISOLUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES LABORALES	
ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-012	**Artículo 14. De los requisitos para marginar la disolución.** En caso de disolución de una organización laboral, conforme lo previsto en el artículo 4 del Convenio Nro. 87 de la OIT, en concordancia con el inciso cuarto del artículo 440 del Código del Trabajo, los interesados deberán remitir al Ministerio del Trabajo los siguientes requisitos: 1. Comunicación dirigida al Director Regional del Trabajo y Servicio Público de la respectiva jurisdicción, solicitando la marginación de la disolución de la organización laboral; y, 2. Dos (2) copias certificadas de la sentencia en la que el Juez resolvió disolver la Organización laboral con la respectiva razón de su ejecutoría.

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-012	**Artículo 15. De la marginación de la disolución.** Cumplidos los requisitos del artículo anterior el Director Regional de Trabajo y Servicio Público que corresponda, procederá a la marginación de la disolución de la organización laboral, en el libro correspondiente y remitirá copia de lo actuado a la Dirección de Organizaciones Laborales.
ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-082	**Artículo 14. Duración y renovación de funciones de las directivas.** Las directivas de las organizaciones laborales ejercerán sus funciones únicamente durante el periodo para el cual fueron elegidas, conforme a lo dispuesto en sus estatutos debidamente aprobados. No se admitirán prórrogas automáticas ni tácitas de las funciones directivas. Las organizaciones laborales están obligadas a convocar a elecciones generales con una anticipación mínima de noventa (90) días antes de que concluya el período estatutario vigente. La elección deberá realizarse respetando los principios constitucionales de democracia interna y transparencia, conforme al artículo 326 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador y lo establecido en los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En ningún caso las autoridades directivas podrán permanecer en sus cargos más allá del período estatutario para el que fueron electas. **Artículo 15. Actualización y registro de miembros.** Las organizaciones laborales deberán mantener actualizado, de forma obligatoria, el listado de sus socios ante las Direcciones Regionales del Trabajo y Servicio Público del Ministerio del Trabajo cada vez que se produzcan modificaciones, indicando expresamente el régimen laboral bajo el cual se encuentran vinculados. Para efectos de inclusión o exclusión de afiliados, la organización deberá notificar por escrito a la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público correspondiente, adjuntando como único requisito el acta emitida por el órgano competente de la organización laboral, en la que conste la decisión de inclusión o exclusión de socios, conforme a sus estatutos y normativa interna. La documentación presentada será validada y registrada por las Direcciones Regionales de Trabajo y Servicio Público del Ministerio del Trabajo. Las Direcciones Regionales deberán remitir periódicamente la información registrada a la Dirección de Organizaciones Laborales y Sociales, la cual podrá requerir aclaraciones o convalidación de documentos cuando se detecten inconsistencias, omisiones, o se requiera verificar la legalidad de los actos reportados.

Sobre la disolución de las organizaciones laborales, en el **MDT-2025-082**, mantiene la referencia formal al artículo 4 del **Convenio 87 de la OIT**, que establece que la disolución o suspensión de organizaciones sindicales solo puede producirse mediante resolución judicial. Sin embargo, introduce procedimientos administrativos que, aunque se presentan como actos registrales, pueden operar como mecanismos indirectos de control estatal sobre la existencia legal de los sindicatos.

A diferencia del **MDT-2024-012**, que se limitaba a regular la marginación de disolución una vez emitida la sentencia judicial, el nuevo texto del MDT-2025-082:

1. **Centraliza el registro de disoluciones en el Ministerio del Trabajo**, incluyendo un control posterior por parte de la Dirección de Organizaciones Laborales y Sociales, lo que habilita revisiones administrativas incluso después de un pronunciamiento judicial.

2. Impone la obligación de remitir copia ejecutoriada de la sentencia judicial, condicionando la actualización registral al trámite administrativo, lo que puede generar demoras o situaciones de indefinición jurídica para las organizaciones.

3. Vincula indirectamente la disolución al régimen de cancelación de registros aplicable a las directivas en prórroga (Disposición General Sexta), creando una relación entre la caducidad de representaciones y la desaparición funcional de los sindicatos.

Aunque formalmente se respeta la exigencia judicial para la disolución, la intervención administrativa en la etapa de registro abre espacio para que el Ministerio condicione o retrase el reconocimiento de la personalidad jurídica de organizaciones en reorganización o en procesos de reconstitución, afectando su capacidad operativa. Esto genera un riesgo de **"disolución de facto"**, donde el sindicato pierde efectividad por la falta de registro actualizado de su existencia o de su directiva, sin mediar orden judicial expresa.

El Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT ha señalado que incluso las medidas indirectas que obstaculicen la continuidad de los sindicatos —como trabas registrales o cancelaciones administrativas— vulneran el **artículo 4 del Convenio 87**, pues constituyen formas encubiertas de disolución estatal. Así, este capítulo, aunque en apariencia garantiza el requisito judicial, introduce herramientas que debilitan la seguridad jurídica de los sindicatos y facilitan su neutralización administrativa, en contravención de los estándares internacionales de protección de la libertad sindical.

TÍTULO III RÉGIMEN DEMOCRÁTICO INTERNO CAPÍTULO III DE LOS DEBERES DEL MINISTERIO	
ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-012	**Artículo 16. De las atribuciones del Ministerio del Trabajo.** Corresponde al Ministerio del Trabajo observar que los documentos relacionados con los trámites de constitución, aprobación, reforma y codificación de estatutos, disolución, registro de directiva contemplados en este instrumento que tengan relación con la vida jurídica de las organizaciones laborales, se ajusten a las disposiciones convencionales, constitucionales, legales, estatutarias y al presente Reglamento.

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-012	**Artículo 17. De la notificación electrónica.** El Ministerio del Trabajo, a través de sus unidades administrativas, realizará las notificaciones correspondientes dentro del proceso, ingresado al correo electrónico señalado por la organización laboral, de conformidad a lo establecido en el Código Orgánico Administrativo. En virtud de lo señalado y para dar efectivo cumplimiento a la notificación electrónica, las organizaciones laborales deberán proporcionar un correo electrónico (e-mail) vigente y actualizarlo de ser necesario. Si la organización laboral no ha fijado su domicilio de conformidad con este artículo, se procederá como lo dispone el inciso final del artículo 172 del Código Orgánico Administrativo. **Artículo 18. Del término para subsanar.** Cuando alguno de los actos o documentos ingresados para su trámite en el Ministerio del Trabajo por la organización laboral, no reúnan los requisitos establecidos en el presente reglamento, se le notificará a la organización para que, en el término de diez (10) días, subsane su omisión, conforme lo establece el artículo 140 del Código Orgánico Administrativo. **Artículo 19. De los conflictos internos en el proceso eleccionario.** Cuando ingresaren simultáneamente dos o más pedidos de una misma organización sindical, solicitando el registro de la directiva electa y de ésta se evidenciaré la existencia de conflictos internos dentro de la organización, que imposibilite determinar la existencia de procesos democráticos y legitimados, el Ministerio del Trabajo se abstendrá de intervenir en dichos conflictos salvo que los trabajadores en conflicto soliciten por escrito o mediante un acta transaccional, someter sus diferencia a la dirimencia o arbitraje del Director Regional del Trabajo y Servicio Público de su jurisdicción, comprometiéndose a aceptar su laudo o resolución, conforme a lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 542 del Código del Trabajo. La inscripción de una directiva en el Ministerio del Trabajo, no significa reconocimiento legal ni legitimación de la misma, como condición para el ejercicio de sus derechos colectivos.
ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-082	**Artículo 16. De los requisitos para registrar la disolución.** En caso de disolución de una organización laboral, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 del Convenio Nro. 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en el inciso cuarto del artículo 440 del Código del Trabajo, los interesados deberán remitir al Ministerio del Trabajo la siguiente documentación:

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-082	1. Comunicación dirigida al Director Regional del Trabajo y Servicio Público de la jurisdicción correspondiente, solicitando el registro de la disolución de la organización laboral. 2. Dos (2) copias certificadas de la sentencia judicial ejecutoriada mediante la cual se declare la disolución de la organización laboral, con su respectiva razón de ejecutoría. **Artículo 17. Del registro de la disolución.** Una vez verificados los requisitos previstos en el artículo anterior, el Director Regional del Trabajo y Servicio Público correspondiente procederá a registrar la disolución de la organización laboral en el libro respectivo. Dentro del plazo de cinco (5) días hábiles posteriores a dicho registro, la Dirección Regional deberá remitir copia íntegra del expediente a la Dirección de Organizaciones Laborales y Sociales, que podrá realizar observaciones si se detectan inconsistencias, omisiones o cualquier incumplimiento normativo. **Artículo 18. Cumplimiento de la Ley de Financiamiento de las Centrales Sindicales.** De conformidad con lo establecido en la Ley de Financiamiento de las Centrales Sindicales (Ley Nro. 180, Registro Oficial Nro. 804, de 9 de agosto de 1984), los trabajadores de empresas o instituciones en las que existan sindicatos, comités de empresa o asociaciones afiliadas a una Organización Laboral de tercer grado aportarán a dicha organización el 0,5% de su remuneración mensual como cuota obligatoria adicional, la cual se suma a la establecida en el numeral 7 del artículo 447 del Código del Trabajo. Los empleadores del sector público y privado descontarán de las remuneraciones de los trabajadores el porcentaje señalado y lo entregarán mensualmente a la Organización Laboral de tercer grado respectiva. El representante legal de la organización laboral de primer grado dará a conocer a la empresa o institución pública o privada a que organización laboral de tercer grado pertenece y el número de cuenta de dicha organización con el respectivo certificado bancario. Las Organizaciones Laborales de tercer grado que reciban estos fondos deberán presentar al Ministerio del Trabajo, hasta el último día del mes de marzo de cada año, un informe técnico y financiero anual, que deberá contener como mínimo:

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-082	• El monto total recaudado durante el ejercicio fiscal anterior; • La identificación de las fuentes de los fondos y número de trabajadores aportantes. • El desglose detallado del uso y destino de los recursos; y, • El informe económico rendido a sus afiliados. El informe será entregado a la Dirección de Organizaciones Laborales y Sociales de la Subsecretaría de Trabajo, instancia que emitirá un informe de revisión formal. El Ministerio del Trabajo actuará como ente receptor, verificador formal y canal institucional. En caso de incumplimiento en la entrega del informe, la Subsecretaría de Trabajo pondrá el caso en conocimiento de las entidades competentes. **Artículo 19. De las atribuciones del Ministerio del Trabajo.** Corresponde al Ministerio del Trabajo, a través de sus unidades competentes, verificar que los trámites relacionados con la constitución, aprobación, reforma, codificación de estatutos, registro de directivas, disolución y demás actos vinculados con la vida jurídica de las organizaciones laborales, se ajusten a las disposiciones convencionales, constitucionales, legales, estatutarias y a lo establecido en el presente Acuerdo Ministerial. **Artículo 20. De la notificación electrónica.** El Ministerio del Trabajo, a través de sus unidades administrativas, efectuará las notificaciones correspondientes dentro de los procesos tramitados, mediante el envío de comunicaciones al correo electrónico señalado por la organización laboral, conforme a lo previsto en el Código Orgánico Administrativo. Las organizaciones laborales deberán mantener actualizado un correo electrónico institucional vigente, el cual servirá como domicilio electrónico válido para todos los efectos administrativos. En caso de que la organización no haya fijado un domicilio electrónic conforme a lo dispuesto en este artículo, se procederá según lo establecido en el inciso final del artículo 172 del Código Orgánico Administrativo. **Artículo 21. Del término para subsanar.** Cuando alguno de los documentos o actos presentados por una organización laboral para su trámite ante el Ministerio del Trabajo no cumpla con los requisitos establecidos en el presente Acuerdo Ministerial, se notificará a la organización para que subsane la omisión en un término de diez (10) días, conforme a lo previsto en el artículo 140 del Código Orgánico Administrativo.

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-082	**Artículo 22. De los conflictos internos en procesos eleccionarios.** En caso de que se presenten de manera simultánea dos o más solicitudes de registro de directivas por parte de una misma organización laboral, y se evidencie la existencia de conflictos internos que imposibiliten verificar la legitimidad y validez democrática del proceso eleccionario, el Ministerio del Trabajo se abstendrá de intervenir directamente. No obstante, los trabajadores involucrados podrán, de manera voluntaria y por escrito o mediante acta transaccional, someter sus diferencias a la dirimencia o arbitraje del Director Regional del Trabajo y Servicio Público de su jurisdicción, comprometiéndose expresamente a acatar la resolución o laudo que se emita, conforme a lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 542 del Código del Trabajo. La inscripción de una directiva en el Ministerio del Trabajo no implica, por sí sola, su reconocimiento legal o legitimación como condición para el ejercicio de derechos colectivos, los cuales deberán sustentarse en la observancia de los principios de legalidad, democracia interna y representatividad efectiva.

Sobre los deberes del Ministerio, en el **MDT-2025-082**, amplía de manera significativa la atribuciones de la autoridad administrativa en comparación con el **MDT-2024-012**, consolidando un rol de supervisión activa sobre la vida interna sindical. Aunque formalmente se presenta como una función de verificación del cumplimiento de normas convencionales, constitucionales y legales, el nuevo texto introduce mecanismos que, en la práctica, i**nstitucionalizan la injerencia estatal en aspectos esenciales de la autonomía sindical.**

Uno de los cambios más notorios es la incorporación de la obligación de las organizaciones de **remitir periódicamente la nómina actualizada de afiliados al Ministerio**, con la identificación del régimen laboral aplicable. Esta disposición, inexistente en el acuerdo anterior, convierte al Ministerio en un receptor constante de información sensible sobre la composición de las bases sindicales. La **OIT** ha advertido que el suministro obligatorio de listas de afiliados a autoridades estatales puede facilitar prácticas de vigilancia y represalias antisindicales, afectando el derecho de los trabajadores a organizarse sin temor a injerencias externas.

Además, el MDT-2025-082 incluye un **control financiero sobre las centrales sindicales** derivado de la aplicación de la Ley de Financiamiento de Centrales Sindicales, exigiendo que estas presenten informes técnico-financieros detallados al Ministerio. Aunque se plantea como un mecanismo de transparencia, este tipo de supervisión sobre el uso de recursos sindicales excede el ámbito meramente formal aceptado por la OIT. La **CEACR** ha sostenido que la intervención estatal en las finanzas sindicales, más allá de la verificación contable básica, constituye una violación del **artículo 3 del Convenio 87**, que garantiza la libre administración de los recursos sindicales por sus afiliados.

Asimismo, la norma refuerza la competencia del Ministerio para intervenir en **conflictos internos de elección de directivas**, incluso habilitando su participación arbitral si las partes así lo solicitan. Si bien este arbitraje se presenta como voluntario, la centralización de los registros de directivas y la posibilidad de suspender su reconocimiento hasta la resolución de disputas coloca al Ministerio en una posición de poder que, en la práctica, condiciona el funcionamiento sindical.

En síntesis, este bloque transforma el papel del Ministerio de un órgano registral y de constatación formal, como planteaba el **MDT-2024-012**, a un **ente supervisor que controla afiliación, finanzas, procesos electorales y conflictos internos sindicales**, lo que vulnera la autonomía organizativa prevista en el **artículo 3 del Convenio 87**. Al consolidar esta función de vigilancia y control, el MDT-2025-082 se aparta del principio de "mínima intervención y no injerencia" en la vida interna sindical, erosionando las garantías internacionales de libertad sindical y creando un marco administrativo propicio para el control político y estatal del movimiento sindical.

DISPOSICION GENERAL SEXTA	
ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-082	**SEXTA.** Las directivas sindicales que se encuentren en situación de prórroga quedarán sin efecto en el registro del Ministerio del Trabajo. En tales casos, y en pleno ejercicio de su autonomía colectiva, los trabajadores deberán autoconvocarse en Asamblea General Extraordinaria y adoptar sus decisiones democráticamente, conforme a sus estatutos y normativas internas, con el fin de organizar y llevar a cabo el proceso electoral correspondiente en un plazo máximo de noventa (90) días. Esta disposición se emite en respeto a los principios de libertad sindical reconocidos en los artículos 323 y 326 de la Constitución de la República del Ecuador, y en observancia de los Convenios Nros. 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativos a la libertad y protección sindical, el derecho de sindicación y la negociación colectiva, instrumentos internacionales vigentes y obligatorios en el ordenamiento jurídico nacional.

La **Disposición General Sexta** del **MDT-2025-082** dispone que las directivas sindicales en situación de prórroga quedarán automáticamente **sin efecto en el registro del Ministerio del Trabajo**, obligando a los trabajadores a **autoconvocarse en Asamblea General Extraordinaria** para organizar elecciones en un plazo máximo de 90 días. Aunque el texto invoca el respeto a los principios de libertad sindical de la Constitución y los Convenios 87 y 98 de la OIT, esta disposición representa una forma indirecta de **cancelación administrativa de directivas sindicales**, con implicaciones graves para la autonomía organizativa.

En la práctica, la medida coloca a los sindicatos que no hayan renovado sus directivas en riesgo inmediato de perder su reconocimiento registral, aun cuando la falta de elecciones pueda deberse a circunstancias justificadas (conflictos internos, represalias antisindicales, o

incluso dilaciones administrativas). Este esquema es contrario a la jurisprudencia del **Comité de Libertad Sindical (CLS)** de la OIT, que ha sostenido que "la disolución o suspensión de organizaciones sindicales, ya sea directa o indirectamente, solo puede ser decidida por órganos judiciales independientes". La cancelación automática en sede administrativa supone una forma de **disolución encubierta** que vulnera el **artículo 4 del Convenio 87**, el cual prohíbe expresamente la disolución por vía administrativa.

Además, el hecho de que el Estado condicione la vigencia del registro sindical al cumplimiento de un plazo estricto de 90 días para elecciones desconoce que el proceso de renovación directiva forma parte de la vida interna de los sindicatos, que debe ser regida por sus propios estatutos y decisiones democráticas. Al imponer una caducidad automática del registro, el Ministerio adquiere la capacidad de **paralizar la representación sindical** en aquellas organizaciones que, por causas internas o externas, no logren organizar elecciones dentro de ese plazo.

Aunque la disposición utiliza el lenguaje de la "autonomía colectiva", en realidad introduce un mecanismo coercitivo que subordina el funcionamiento sindical a un control administrativo de registros. Esto contradice el principio de **no injerencia estatal en la vida interna sindical**, piedra angular del **Convenio 87**, y puede ser interpretado como un instrumento para debilitar sindicatos mediante su despojo formal de representación legal cuando atraviesan periodos críticos, en lugar de garantizar un entorno favorable para su fortalecimiento democrático. En suma, esta disposición supone un retroceso grave en términos de libertad sindical, al habilitar una forma administrativa de suspensión funcional de los sindicatos incompatible con los estándares internacionales de la OIT.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS	
ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-082	**PRIMERA.** En el plazo máximo de noventa (90) días contados desde la entrada en vigencia del presente Acuerdo Ministerial, las organizaciones laborales deberán: a) Reformar sus estatutos, de ser necesario, para incorporar los principios de alternabilidad, paridad de género, límites a la reelección y reemplazos de directivos, así como la exigencia de que los miembros de la directiva sean trabajadores activos bajo relación de dependencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del presente Acuerdo Ministerial; y b) Remitir a las Direcciones Regionales del Ministerio del Trabajo el listado actualizado de sus socios, con indicación del régimen laboral aplicable, en cumplimiento del artículo 15 del presente instrumento.

ACUERDO MINISTERIAL MDT-2024-082	**SEGUNDA.** Las confederaciones nacionales de trabajadores que hayan percibido fondos por concepto de la cuota obligatoria adicional del 0,5% durante el ejercicio fiscal 2024 deberán presentar el informe técnico y financiero correspondiente ante la Dirección de Organizaciones Laborales y Sociales de la Subsecretaría de Trabajo, en un plazo máximo de sesenta (60) días contados a partir de la entrada en vigencia del presente Acuerdo Ministerial.

Las **Disposiciones Transitorias del MDT-2025-082** imponen obligaciones inmediatas que profundizan la injerencia estatal en la vida interna de las organizaciones sindicales. En particular, la **Primera Disposición Transitoria** ordena que, en un plazo máximo de 90 días, todas las organizaciones laborales deberán reformar sus estatutos para incorporar de manera obligatoria los principios de **alternabilidad, paridad de género, límites a la reelección y reemplazos de directivos**, así como acreditar que sus dirigentes son trabajadores activos bajo relación de dependencia.

Este mandato supone una **imposición estatal directa sobre el contenido de los estatutos sindicales**, desconociendo el derecho reconocido en el **artículo 3 del Convenio 87** de la OIT, que protege expresamente la facultad de los sindicatos para "redactar sus estatutos y reglamentos administrativos". Según la doctrina de la **Comisión de Expertos (CEACR)**, la autoridad administrativa no puede condicionar el reconocimiento o vigencia de una organización sindical a la reforma de sus estatutos conforme a parámetros fijados unilateralmente por el Estado (Observación General C87, 2012). La imposición de un plazo de 90 días y el carácter obligatorio de estas reformas constituyen una forma de **interferencia indebida en la autonomía interna**, trasladando a la autoridad pública competencias que corresponden a los órganos deliberativos de cada organización.

Por su parte, la **Segunda Disposición Transitoria** exige que las confederaciones nacionales presenten, también en un plazo de 60 días, informes técnicofinancieros sobre la recaudación y uso de la cuota sindical obligatoria del 0,5%, derivada de la **Ley de Financiamiento de Centrales Sindicales**. Esta medida otorga al Ministerio del Trabajo un rol de **control financiero sustantivo** sobre los recursos sindicales, pues no solo recibe los informes, sino que queda habilitado para remitirlos a "entidades competentes" en caso de incumplimiento. Este nivel de fiscalización contraviene la jurisprudencia de la OIT, que ha reiterado que "la supervisión estatal de los fondos sindicales debe limitarse a controles meramente formales" y que cualquier intervención que pueda derivar en sanciones o injerencia en el uso de los recursos es incompatible con el **Convenio 87**.

En conjunto, estas disposiciones transitorias operan como un mecanismo de reestructuración forzada de los sindicatos, al condicionar su continuidad legal al cumplimiento en plazos reducidos de obligaciones estatutarias y financieras impuestas externamente. Esto no solo vulnera el principio de autonomía sindical, sino que coloca a las organizaciones en una posición de subordinación administrativa frente al Ministerio del Trabajo, que pasa a controlar su gobernanza interna y su gestión económica. En términos de los estándares de la OIT, se trata de un retroceso que erosiona el contenido esencial de la libertad sindical en Ecuador.

El **Acuerdo Ministerial MDT-2025-082** representa un cambio estructural en la regulación de las organizaciones sindicales en Ecuador, desplazando el rol del Ministerio del Trabajo de un mero ente registral y formal a una **autoridad de supervisión intensiva** que incide en todos los aspectos esenciales de la vida sindical: constitución, reformas estatutarias, elecciones internas, actualización de afiliados y control financiero. Si bien el texto invoca principios de libertad y autonomía sindical y cita expresamente los **Convenios 87 y 98 de la OIT**, su diseño normativo configura un marco de **injerencia administrativa directa**, incompatible con los estándares internacionales sobre libertad sindical.

Los principales problemas detectados incluyen:

a) **Interferencia en elecciones internas:** imposición de alternabilidad, paridad, límites de reelección y prohibición de prórroga, que restringen la autoorganización sindical.

b) **Control de afiliación y registro:** obligación de remitir nóminas de afiliados y dependencia del registro ministerial para la vigencia de directivas.

c) **Supervisión financiera de centrales sindicales:** informes obligatorios y facultades ministeriales de verificación que exceden el control formal aceptado por la OIT.

d) **Imposición de reformas estatutarias obligatorias en plazos reducidos:** subordinando los órganos deliberativos sindicales a la autoridad estatal.

e) **Riesgo de disolución administrativa indirecta:** cancelación de registros de directivas en prórroga y vacíos de representación forzados.

Estos elementos vulneran el **artículo 3 del Convenio 87** de la OIT, que garantiza a los sindicatos el derecho a redactar sus estatutos, elegir sus dirigentes y administrar sus recursos sin intervención estatal, así como el **Convenio 98**, que protege la actividad sindical frente a actos de injerencia. La **Comisión de Expertos (CEACR)** y el **Comité de Libertad Sindical (CLS)** han sido consistentes en afirmar que la supervisión administrativa debe limitarse a controles formales, sin invadir la autonomía organizativa ni el funcionamiento democrático interno de las organizaciones.

En términos constitucionales, el acuerdo plantea tensiones con los **artículos 39 y 326 numerales 7 y 8 de la Constitución ecuatoriana**, que reconocen la libertad sindical y la autonomía de las organizaciones de trabajadores. Al condicionar la existencia legal de los sindicatos a la observancia de requisitos estatales sustantivos, el MDT-2025-082 desnaturaliza la relación entre el Estado y el movimiento sindical, acercándola a un modelo de **sindicalismo tutelado**.

Posibles acciones jurídicas

1) **Acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional:**

   a) Argumentar vulneración de la libertad sindical (arts. 39 y 326 CRE), autonomía organizativa y principio de mínima intervención estatal.

b) Invocar control de convencionalidad con base en los Convenios 87 y 98 de la OIT, reconocidos como parte del bloque de constitucionalidad en Ecuador.

c) Cuestionar especialmente las disposiciones sobre elecciones internas, reforma estatutaria obligatoria, control de afiliados y supervisión financiera.

2) **Queja ante los órganos de control de la OIT:**

a) Presentar un caso ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) documentando cómo el MDT-2025-082 constituye injerencia estatal prohibida.

b) Solicitar observación específica de la CEACR sobre Ecuador en la próxima memoria anual de aplicación del Convenio 87 y 98.

3) **Litigio estratégico complementario:**

a) En casos concretos de negativa de registro, cancelación de directivas o cuestionamientos a reformas estatutarias, interponer acciones de protección y medidas cautelares para evitar efectos irreparables.

b) Documentar casos de aplicación del acuerdo que evidencien su uso restrictivo.

“OPINIÓN JURÍDICA SOBRE EL ACUERDO MINISTERIAL MDT-2025-082”

OPINIÓN JURÍDICA SOBRE EL ACUERDO MINISTERIAL MDT-2025-082

I. CONTEXTO Y OBJETIVO DEL ACUERDO

El Acuerdo Ministerial MDT-2025-082 emite un nuevo **Reglamento de Organizaciones Laborales,** que regula:

- La constitución, reformas estatutarias, y registro de organizaciones sindicales;
- La validación de elecciones internas;
- Y, de forma obligatoria, impone reformas estructurales a los estatutos (alternancia de género, límites a la reelección, etc.).

Se justifica en principios de "transparencia" y "fortalecimiento democrático" en el marco del artículo 326 numeral 8 de la Constitución. No obstante, **representa una expansión de la rectoría estatal que amenaza la autonomía sindical garantizada en la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.**

II. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

1. Vulneración del principio de autonomía sindical (Art. 326.4 y 8 CRE)

La Constitución reconoce expresamente la autonomía sindical como parte del derecho de libertad de organización, sin injerencia estatal en su vida interna.

- **Art. 326.4:** "El derecho a la libertad sindical comprende la facultad de constituir organizaciones sindicales... sin intervención del Estado."

- **Art. 326.8:** "El Estado garantizará el funcionamiento democrático y transparente de las organizaciones..."

Interpretación armónica: La "transparencia" y el "funcionamiento democrático" deben ser promovidos mediante incentivos o asistencia técnica, **no mediante imposición normativa** sobre estructuras internas.

2. Extralimitación del poder reglamentario del Ejecutivo (Art. 154.1 CRE)

El Presidente puede emitir reglamentos **"sin alterar el espíritu de la ley"**, lo que se ha desbordado en este caso:

- El Código de Trabajo no impone cuotas de género ni límites de reelección a directivas sindicales.

- Por tanto, el Ministerio no puede, por vía reglamentaria, imponer estos requisitos.

III. INCOMPATIBILIDAD CON EL DERECHO INTERNACIONAL

1. Convenio OIT 87 (ratificado y vigente en Ecuador)

Art. 3.1 y 3.2: Las organizaciones de trabajadores tienen derecho a redactar sus estatutos, elegir representantes y organizar sus actividades **"sin intervención de las autoridades públicas".**

El Reglamento viola este principio al:

- Imponer estatutos uniformes (Art. 11);
- Validar elecciones por autoridad estatal (Art. 13);
- Limitar afiliaciones o imponer requisitos externos (Art. 5).

La **Comisión de Expertos de la OIT** ha condenado prácticas similares en Venezuela (2019), Nicaragua (2021), y Ecuador (caso No. 2991 de 2015).

2. Convenio OIT 98

Art. 4: Los Estados deben fomentar negociación colectiva **"sin entorpecer su desarrollo por medio de actos estatales".**

El requisito de afiliación única a centrales sindicales y el control de legitimidad de sus directivas por el Estado (Art. 5 y 13 del Reglamento) **limitan la pluralidad sindical** y coartan la libertad de negociación colectiva.

IV. AFECTACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ADICIONALES

1. Principio de legalidad y reserva de ley (Art. 132 y 84 CRE)

Solo la ley puede limitar derechos fundamentales. Este reglamento, al imponer reformas estatutarias obligatorias y sanciones por su incumplimiento (pérdida de personería jurídica), actúa como una norma limitativa de derechos sin rango legal.

2. Seguridad jurídica (Art. 82 CRE)

El plazo de 90 días para modificar estatutos bajo amenaza de cancelación de personería genera inseguridad jurídica y desproporcionalidad sancionatoria.

V. CRITERIO DE PROPORCIONALIDAD

Aplicando el test de proporcionalidad (jurisprudencia constitucional reiterada):

- Legitimidad del fin: Promover la democracia interna y transparencia es legítimo.
- Idoneidad: Puede lograrse por otros medios (incentivos, asistencia técnica, guías voluntarias).
- Necesidad: Imponer estatutos únicos no es necesario; existen medidas menos restrictivas.
- Proporcionalidad en sentido estricto: El costo para la libertad sindical es mayor que el beneficio de control obtenido.

Conclusión: El reglamento es desproporcionado.

VI. RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS

A. Impugnación ante la Corte Constitucional

Con fundamento en:

- Art. 88 CRE (acción de protección por violación de derechos);
- Art. 428 CRE (acción pública de inconstitucionalidad);
- Art. 424 CRE (bloque de constitucionalidad con tratados internacionales).

Sugerencia: Impugnar los artículos más conflictivos (Art. 5, 11, 13, 18 y disposiciones transitorias) por violar el derecho a la libertad sindical, seguridad jurídica y principio de legalidad.

B. Solicitud de Opinión Consultiva a la OIT

Las organizaciones pueden solicitar intervención de la OIT para evaluar si el reglamento se ajusta a los convenios 87 y 98.

C. Medidas internas

- Adoptar reformas estatutarias mínimas para evitar cancelaciones, bajo protesta o reserva de derecho.

- Socializar con las bases sindicales la amenaza que representa esta normativa y promover la acción coordinada nacional.

VII. CONCLUSIÓN FINAL

El Acuerdo MDT-2025-082 representa una expansión del control estatal sobre la vida interna de las organizaciones sindicales **que contraviene el modelo constitucional ecuatoriano y los estándares internacionales.** Aunque persigue fines legítimos, lo hace **mediante medidas desproporcionadas y restrictivas** que deben ser impugnadas ante la Corte Constitucional.

Análisis del Proyecto de Ley Orgánica para el Control de Flujos Irregulares de Capitales

Por: Enver Aguirre

Análisis del Proyecto de Ley Orgánica para el Control de Flujos Irregulares de Capitales

I. LIMITACIÓN AL DERECHO A LA LIBRE ASOCIACIÓN

Artículo 4 del proyecto – Obligación de registro obligatorio en el SUIOS:
"Las organizaciones sin fines de lucro deberán registrarse obligatoriamente en el Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales (SUIOS)... La inobservancia de esta obligación podrá dar lugar a la suspensión o disolución de la organización."

Análisis: Este artículo impone un mecanismo estatal obligatorio de registro como condición para la existencia legal de una organización, lo que contradice el carácter libre del derecho a asociarse (Art. 66.13 CRE y Art. 22 PIDCP). Además, convierte al registro en un arma de coacción, al condicionar la existencia de una organización al cumplimiento de requisitos administrativos y sancionar incluso con disolución.

II. VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y RESERVA DE LEY

Artículo 5 – Definiciones y determinación de "organización de riesgo":
"La Secretaría Técnica de Prevención de Lavado de Activos establecerá mediante resolución los parámetros objetivos para determinar el nivel de riesgo de una organización sin fines de lucro..."

Análisis: Se delega a una autoridad administrativa técnica la facultad de definir qué organizaciones son consideradas "de riesgo" sin base legal clara, lo cual viola el principio de legalidad (Art. 84 CRE), al no establecerse con precisión en la ley los elementos esenciales de las sanciones y clasificaciones restrictivas de derechos.

III. VULNERACIÓN DEL DEBIDO PROCESO

Artículo 12 – Sanciones por reincidencia:
"La reincidencia en la omisión de remitir la información requerida... podrá ser causal de suspensión o cancelación del registro de la organización, previa evaluación de la Secretaría Técnica de Prevención de Lavado de Activos..."

Análisis: No se garantiza un procedimiento jurisdiccional ni se establece claramente el derecho a la defensa. La posibilidad de disolución por faltas administrativas vulnera el principio de proporcionalidad, debido proceso y presunción de inocencia (Art. 76 CRE).

IV. CONFISCACIÓN SIN SENTENCIA JUDICIAL

Disposición General Cuarta – Transferencia de fondos congelados:
"Los valores o activos financieros congelados… serán transferidos al Estado en un plazo no mayor a noventa días desde su congelamiento, independientemente de que exista o no sentencia ejecutoriada."

Análisis: Este artículo viola el principio de presunción de inocencia y el derecho a la propiedad (Art. 76 y Art. 66.26 CRE), al permitir al Estado apropiarse de fondos congelados sin que exista una sentencia judicial que determine responsabilidad. En términos del derecho internacional, esto constituye una confiscación anticipada y arbitraria.

V. CONTROL EXCESIVO Y TRATO DISCRIMINATORIO A ORGANIZACIONES SOCIALES

Artículo 7 – Obligaciones especiales para organizaciones con financiamiento internacional:
"Toda organización que reciba recursos del exterior deberá justificar su origen, uso y destino... La SEPS y la Secretaría Técnica de Prevención de Lavado de Activos realizarán evaluaciones periódicas del riesgo de estas organizaciones."

Análisis: Se establece una vigilancia especial sobre las organizaciones con cooperación internacional, sin una justificación objetiva, lo cual vulnera el principio de igualdad ante la ley (Art. 11.2 CRE). Este control diferenciado es arbitrario y busca restringir el financiamiento de organizaciones sociales críticas al gobierno.

VI. DISCRECIONALIDAD Y ARBITRARIEDAD ADMINISTRATIVA

Artículo 10 – Facultades de la Secretaría Técnica de Prevención de Lavado de Activos:
"Podrá emitir normativas técnicas de obligatorio cumplimiento, evaluar informes, establecer medidas correctivas, aplicar sanciones y solicitar a otras entidades la disolución de organizaciones."

Análisis: Se otorga a un órgano administrativo técnico atribuciones propias de autoridad judicial, incluyendo la facultad de proponer la disolución de personas jurídicas, lo que rompe el principio de separación de funciones y concentra poder punitivo sin control jurisdiccional.

CONCLUSIÓN

Los artículos citados contienen disposiciones que restringen arbitrariamente el derecho a la libre asociación, rompen el principio de legalidad al delegar competencias y atribuciones a reglamentos, establecen sanciones desproporcionadas sin garantías de debido proceso, permiten la confiscación estatal sin sentencia judicial, discriminan a organizaciones por su origen de financiamiento y se arrogan un poder centralizado y represivo en órganos administrativos sin control judicial. Con este proyecto, el gobierno Neoliberal de Noboa, pretende configurar instrumentos de persecución orientados a la vigilancia, control y criminalización del movimiento social y organizaciones críticas de la sociedad civil.

Ley de Control de Flujos Irregulares de Capitales: Una barrera para la producción ecuatoriana

Por: Observatorio de la Dolarización

Ley de Control de Flujos Irregulares de Capitales: Una barrera para la producción ecuatoriana

El Proyecto de Ley Orgánica para el Control de Flujos Irregulares de Capitales representa un giro importante en la arquitectura fiscal y de supervisión de la sociedad civil en Ecuador. El texto plantea centralizar la vigilancia de organizaciones de la sociedad civil (OSC) bajo la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), endurece obligaciones de reporte, y suma nuevas cargas tributarias para empresas y personas. Según el SUIOS, hasta enero de 2024 existían **71.786 organizaciones sociales registradas**, de las cuales 61.025 (85%) se mantenían vigentes, concentrándose principalmente en Pichincha, Guayas y Manabí (Grupo FARO, 2024). Más de la mitad de estas OSC tienen presupuestos anuales menores a $10.000 y dependen de aportes propios (44%) o de servicios (15%), mientras sólo un 15% recibe cooperación internacional. Imponer auditorías externas y sistemas de integridad a todas por igual podría llevar al cierre o informalización de miles de organizaciones pequeñas, debilitando el tejido social local **(Grupo FARO, 2024; Presidencia de la República, 2025).**

Desde una perspectiva económica, el Ecuador enfrenta una estructura fiscal cada vez más dependiente de los impuestos internos, ante la caída sostenida de ingresos petroleros. Entre enero y agosto de 2024, los ingresos petroleros representaron apenas **USD 1.108 millones,** mientras la recaudación tributaria alcanzó los **USD 12.855 millones** en el mismo periodo, con un crecimiento del 18% interanual, gracias en parte a mayores cobros de IVA y del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) (MEF, 2024). En 2025, la proforma presupuestaria proyecta que más del **68% de los ingresos del Estado** provendrán de impuestos internos, reflejando la urgencia de ampliar la base tributaria **(MEF, 2025)**. La reforma propone que los dividendos distribuidos a personas naturales estén sujetos a una retención única del 12% (antes, solo el 40% era gravado), y establece un impuesto progresivo sobre utilidades no distribuidas en empresas, desde 0,75% hasta 2,5% sobre tramos superiores a $100.000 **(Presidencia de la República, 2025).**

El fundamento de la ley asume un riesgo extendido de uso de OSC para fines ilícitos, pero la data oficial muestra que la mayor parte de la fuga de capitales se realiza a través de grandes empresas y transacciones comerciales. De acuerdo al Banco Central del Ecuador (BCE), entre 2008 y 2017, Ecuador perdió cerca de **USD 24.727 millones** en flujos ilícitos, de los cuales la mayoría está vinculada a subfacturación comercial y movimientos bancarios internacionales (BCE, 2018). Para 2020, el BCE estimaba que existían **USD 27.600 millones** de fondos de ecuatorianos en el exterior, de los cuales **USD 21.200 millones** correspondían a personas y empresas (BCE, 2020). En contraste, los reportes de la UAFE indican que menos del 1% de los casos antilavado tienen origen en el sector no lucrativo (UAFE, 2023). Así, una sobrerregulación de las OSC corre el riesgo de desviar la atención de los verdaderos canales de salida ilícita de capital.

Desde la óptica de derechos y desarrollo, las medidas de centralización de control pueden afectar la autonomía de la sociedad civil y restringir la participación democrática. El artículo 66, numeral 13, de la Constitución garantiza la libertad de asociación y organización sin interferencia arbitraria estatal (Constitución, 2008). Centralizar el registro y fiscalización bajo la SEPS y el Ministerio de Gobierno, históricamente orientado a temas de seguridad y orden público, incrementa el riesgo de discrecionalidad y posible persecución de organizaciones críticas o incómodas al gobierno (GK, 2024). Experiencias comparadas en la región, como en El Salvador y Venezuela, muestran que medidas similares han servido para restringir el pluralismo y limitar el control social sobre el poder público (CIVICUS, 2023).

Finalmente, el impacto distributivo de la ley puede ser negativo para los sectores más vulnerables. Ecuador cerró 2024 con un **28% de pobreza por ingresos** y un coeficiente de **Gini de 0,463,** cifras entre las más altas de la región andina (INEC, 2024). Las OSC desempeñan un rol esencial en la provisión de servicios, defensa de derechos y apoyo a poblaciones excluidas. Sobrecargar a estas entidades con requisitos costosos o de difícil cumplimiento podría dejar a miles de personas sin acceso a educación, salud, ayuda humanitaria o asistencia jurídica, profundizando la desigualdad estructural del país (Grupo FARO, 2024; INEC, 2024).

En conclusión, si bien el control de flujos ilícitos es indispensable para la sostenibilidad fiscal en un país dolarizado y con alta salida de capitales, la eficacia de la ley dependerá de que las medidas sean proporcionales, basadas en evidencia y respetuosas del marco constitucional y de derechos. Un enfoque indiscriminado puede socavar la confianza ciudadana, debilitar el pluralismo democrático y afectar negativamente el desarrollo social, sin necesariamente resolver el problema de fondo de la evasión y fuga de capitales. Es urgente complementar la ley con mecanismos de apoyo y transición para pequeñas OSC, fortalecer la fiscalización sobre grandes capitales y transparentar la aplicación de las sanciones para evitar arbitrariedades **(Presidencia de la República, 2025; Constitución, 2008; BCE, 2020; INEC, 2024).**

Panorama estructural y distributivo Ecuador (2022–2024)

Indicador / Año	2022	2023	2024 (estimación/preliminar)
Depósitos ecuatorianos en exterior (USD MM)	29.200	29.800	n/d (último dato oficial)
Utilidades empresariales retenidas (USD MM)	5.116	5.548	5.800 (estimado)
Dividendos remitidos al exterior (USD MM)	815	870	910 (proyección)
N° estimado de OSC activas	61.000	60.500	60.000 (estimado)
Empleo privado generado por PYMES	2.000.000	2.050.000	2.070.000 (estimado)

Nota: Datos oficiales actualizados sobre depósitos en el exterior, utilidades y empleo en Ecuador, relevantes para el análisis distributivo y fiscal reciente.
Fuentes: INEC, BCE, SRI, Superintendencia de Compañías, 2022–2024.
Elaborado por: Kevin Collaguazo

El Derecho a la Asociación y el Proyecto de Ley Orgánica para el Control de Flujos Irregulares de Capitales

Por: Abg. Vladimir Andocilla R.

El Derecho a la Asociación y el Proyecto de Ley Orgánica para el Control de Flujos Irregulares de Capitales

Aspectos conceptuales del derecho a la asociación

El derecho de asociación está muy ligado a las libertades del ser humano, por lo que, tiene dos dimensiones. En su dimensión positiva, es comprendida como la libertad para crear, dotar de fines y organizar asociaciones, como para integrarse a ellas. En su dimensión negativa, este derecho es concebido como la libertad de las personas para afiliarse o no a asociaciones, y en tal sentido, se reconoce la autonomía de la voluntad de las personas para tomar la decisión de ingresar o no a una asociación.

La Corte IDH ha señalado con claridad que, la libertad de asociación comprende el derecho de las personas a crear o participar en las organizaciones, así como el de la libertad de las personas a no ser obligadas a asociarse.

En este sentido, el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho a la asociación, lo que implica abstenerse de interferir en su ejercicio, adoptar medidas para prevenir y sancionar las violaciones a este derecho y crear condiciones para que las personas puedan asociarse libremente.

Las asociaciones pueden ser formales o informales y no es necesario que tengan personalidad jurídica o que estén registradas para ejercer sus funciones.

Tienen derecho a un nombre propio, ser reconocidas por ese nombre, expresarse, informar y comunicarse libremente dentro y fuera del país con acceso a medios de comunicación independientes y a la información pública, tengan o no estatus jurídico, sin impedimentos basados en criterios infundados acerca de sus fines.

Cuando se quiere acceder a la constitución de una organización con personería jurídica, los requisitos que establezca el Estado deben ser claros, dispuestos por la Ley, simples, expeditos, de fácil acceso y no onerosos, incluyendo los trámites de creación de cuentas bancarias. En el Ecuador, estos criterios no se cumplen a cabalidad, los requisitos están establecidos en el decreto ejecutivo

Análisis del proyecto de Ley Orgánica para el Control de Flujos Irregulares de Capitales

En uso de sus competencias constitucionales establecidas en el artículo 140 de la Constitución, el 28 de julio de 2025, el presidente de la República presento el proyecto de Ley Orgánica para el Control de Flujos Irregulares de Capitales, que contiene 14 artículos, una disposición general, cuatro disposiciones transitorias, cuatro reformatorias y dos disposiciones finales. El articulado establece reformas a las leyes de Economía Popular y Solidaria, de Participación Ciudadana y de Régimen Tributario, orientadas a endurecer los controles a la sociedad civil.

El artículo 2 del proyecto define con claridad la finalidad de este proyecto: "promover una cultura organizacional basada en principios éticos, gestión responsable, participación inclusiva y transparencia, en las organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, corporaciones, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y demás entidades sin fines de lucro, así como en las personas jurídicas con fines de lucro y personas naturales que operen en el territorio nacional."

Como se puede apreciar en el artículo, se establece la injerencia del Estado en la organización, gestión de todo tipo de persona jurídica, con fines o sin fines de lucro, de las primeras las únicas no mencionadas son los sindicatos.

El artículo 4 establece como órgano de control a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, a quien se le da las atribuciones de "vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), fundaciones, corporaciones, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones comunitarias o entidades sin fin de lucro, sean nacionales o extranjeras que operan en el territorio nacional, para lo cual se regirá por las disposiciones de la Ley de Compañías, Ley de Mercado de Valores, Ley General de Seguros, y esta ley."

El artículo citado anteriormente, tiene dos alertas que deben ser tomadas en cuenta: 1) El derecho de asociación no es prestacional, por lo que, no es un servicio público, por lo que, estaría en contradicción con el artículo 213 de la Constitución que señala con claridad que este tipo de instituciones vigila los servicios que prestan los organismos, por lo que, la supervisión sobre las formas de organización o gobierno interno de las OSC no podrían ser auditadas por esta instancia, sino por sus integrantes. A diferencia de los proyectos o servicios, que son controladas por los organismos estatales con los que tienen relación las prestadoras de servicio. 2) La normativa que será usada para el control de la gestión y la cultura organizaciones es normativa aplicable a personas jurídicas con fines de lucro, por lo que, las reglas establecidas en esos instrumentos no aplican a un ejercicio de libertad que tiene los límites establecidos en el artículo 16 numeral 2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, es decir, la seguridad nacional, la seguridad o del orden públicos, la salud o la moral públicas, los derechos y libertades de los demás.

La finalidad que establece esta Ley y que tendría relación con uno de los límites establecidos en la Convención es la prevención del lavado de activos, pero esta norma ya existe y entro en vigencia el 29 de julio de 2025, luego de una vacatio legis de un año definida en la Ley Orgánica de Prevención, Detección, y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de otros Delitos.

El artículo 5 del Proyecto nos recuerda a los famosos decretos ejecutivo No. 16 del 2016 y ampliado al decreto 739 del 2015, dictados por Rafael Correa, con los que se justificó la eliminación de organizaciones como la UNE, la fundación Pachamana y otras mil organizaciones, en cumplimiento del artículo 26 que definía las causales de disolución, entre las que estaba: *"Incumplir las obligaciones previstas en la Constitución, la ley y este Reglamento, o por incurrir en las prohibiciones aquí establecidas"*.

Para establecer la constitucionalidad de una medida restrictiva que afecta a los derechos fundamentales, este caso la libertad de asociación, se establece el examen de proporcionalidad, es decir, la medida debe ser idónea, legítima, útil y práctica para obtener los objetivos constitucionales planteados, además de ser útil su aplicación debe ser necesaria y adecuada para obtener un fin legítimo.

La fundamentación del proyecto de Ley carece de esta explicación, no se establece con precisión la necesidad de la medida, no se puede determinar el número de organizaciones que han sido usadas por el crimen organizado, ni los montos económicos que se estén moviendo de dineros ilícitos; tampoco se fundamenta la necesidad de una norma específica pese a que existe ya, una Ley que establece como sujetos obligados no financieros que *"constituyen el primer control en la prevención del delito de lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva"* a las fundaciones y/o organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, como lo establece el artículo 28 numeral 4 de la Ley Orgánica de Prevención, Detección, y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de otros Delitos.

El proyecto de Ley no hace una diferencia de afiliados, actividades y montos económicos que manejas las distintas organizaciones, sin ver esta realidad impone obligaciones que podrían afectar o desicentivar el ejercicio del derecho a la asociación, por ejemplo: los sistemas de debida diligencia para conocer a sus donantes, socios estratégicos, proveedores y beneficiarios, conforme a su nivel de exposición al riesgo o el nombramiento de los Responsables Institucionales de Cumplimiento que deberían realizar los comités barriales, asociaciones de padres o de personas con discapacidad.

El proyecto propuesto por el presidente de la República no recoge la recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera Internacion (GAFI) y su Nota Interpretativa, que se enfocan en la protección de las organizaciones sin fines de lucro contra el abuso para el financiamiento del terrorismo. El propio organismo internacional ha señalado que, la Recomendación 8 no se aplica a todo el sector de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL), y hace un llamado a que, los países deben adoptar un abordaje focalizado para implementar las medidas dispuestas en la Recomendación, es decir, la norma no estaría cumpliendo esta sugerencia hecha por el GAFI.

La misma norma internacional define a un tipo de organización: *"Persona jurídica u otra estructura u organización jurídica involucrada fundamentalmente en la recaudación o desembolso de fondos para cumplir con propósitos benéficos, religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otros tipos de "buenas obras""*, por lo que, la amplitud de control que propone el proyecto de Ley Orgánica para el Control de Flujos Irregulares de Capitales va más allá de lo señalado por el organismo internacional, lo que vulneraría la necesidad e idoneidad de la medidas.

Estas son algunas de las reflexiones que realizo con el fin de que, la normativa de prevención de Lavado de Activos se circunscriba a lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos, la Constitución y la normativa del GAFI.

UNE
POR UNA EDUCACIÓN PARA EL PUEBLO

CUADERNOS EL EDUCADOR

www.une.edu.ec

UNIÓN NACIONAL DE EDUCADORES