

*Intervención de terceros*  
**ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones  
Unidas sobre el seguimiento de su dictamen en el caso  
Marcia Cecilia Trujillo Calero c. Ecuador (Comunicación 10/2015)**

Respetuosamente presentada por:

- **Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)**
- **Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos SURKUNA**
- **International Women’s Rights Action Watch – Asia Pacific (IWRAW-AP)**
- **Legal Resources Centre (LRC)**
- **Social Rights Advocacy Centre (SRAC)**
- **Women’s Legal Centre (WLC)**

Las partes intervinientes tienen una experiencia sustancial y relevante en el análisis y litigio de derechos humanos, incluidos los derechos de la mujer y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en general y con relación a género e interseccionalidad. Las partes intervinientes pueden ofrecer perspectivas internacionales y comparativas para apoyar la labor del Comité en la determinación adecuada de este seguimiento de su dictamen.

Las partes intervinientes son miembros o aliados de la **Red-DESC - Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. La Red-DESC cuenta con más de 280 miembros organizacionales e individuales en más de 75 países. El secretariado de la Red contribuyó a coordinar la preparación del escrito.

--

<b>Resumen</b>	<b>2</b>
<b>Necesidad de un Recurso Efectivo cuando se Violan los Derechos</b>	<b>3</b>
<b>La Carga del Estado para Probar el Cumplimiento del Pacto</b>	<b>8</b>
<b>Insuficiencia de la Respuesta del Estado Respecto al Acceso a la Seguridad Social</b>	<b>8</b>
<b>Insuficiencia de la Respuesta del Estado Respecto a la Discriminación Injusta de Género</b>	<b>12</b>
El Estado parte continúa negando que la autora haya sido discriminada	12
Necesidad del Estado de reformar la legislación para abordar la discriminación	13
<b>Insuficiencia de la Respuesta del Estado al Deber de Formular, en un Tiempo Razonable, hasta el Máximo de los Recursos Disponibles, un Plan Comprensivo e Integral de Prestaciones no Contributivas</b>	<b>15</b>
Deber de utilizar el máximo de recursos disponibles	16
Obligaciones transversales aplicables a los DESC en materia de política fiscal	17
<b>Ejemplos de Políticas Públicas que Avanzan la Igualdad Substantiva de Género Respeto de Seguridad Social</b>	<b>18</b>
<b>Conclusión</b>	<b>21</b>

## I. Resumen

1. Esta intervención de terceros afirma que el Estado de Ecuador aún no ha tomado las medidas adecuadas y pertinentes para cumplir con las recomendaciones generales adoptadas en el dictamen de 2018 sobre la Comunicación 10/2015, Marcia Cecilia Trujillo Calero c. Ecuador del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas (ONU).
2. El artículo 9(2) del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PF-PIDESC) establece que una vez que el Comité ha examinado una comunicación y comparte su dictamen y recomendaciones aplicables a las partes, el “*Estado Parte dará la debida consideración al dictamen del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito que incluya información sobre toda medida que haya adoptado a la luz del dictamen y las recomendaciones del Comité*”. “Debida consideración” debe entenderse de conformidad con el reconocimiento del Estado parte en el artículo 1 (1) del Protocolo Facultativo de la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones.
3. Esta obligación esencial del tratado, que el Estado ecuatoriano debe cumplir de buena fe, de acuerdo con el principio de *pacta sunt servanda*<sup>1</sup>, hace incumbir al Estado la carga de demostrar el cumplimiento del dictamen del Comité mediante un proceso de presentación de informes. Como aclaró el Comité de Derechos Humanos de la ONU, el deber de buena fe requiere la cooperación con el Comité con respecto a la implementación de los dictámenes; esto no debe confundirse con el diálogo o el debate en curso sobre cuestiones de cumplimiento y las medidas necesarias que el Comité ha examinado y determinado en su dictamen.<sup>2</sup>
4. En nuestra opinión, las cuestiones que el Comité tiene ante sí al realizar su seguimiento de las observaciones son, por lo tanto, si un Estado Parte: (1) ha tenido debidamente en cuenta las conclusiones del Comité y (2) ha actuado razonablemente para aplicar de manera verificable las recomendaciones del Comité.
5. En el seguimiento de este caso, estas dos cuestiones implican que el Estado, en esencia, debe demostrar de manera efectiva que ha puesto empeño en cumplir el dictamen del Comité y ha asegurado que las mujeres gocen de igualdad sustantiva en el acceso al derecho a la protección social.
6. La respuesta del Estado no da “*la debida consideración*” al dictamen del Comité al rechazar ciertas observaciones, como la falta de igualdad sustantiva en el sistema de seguridad social ecuatoriano con respecto a las mujeres que realizan trabajo de cuidado no remunerado.
7. El Estado tampoco ha demostrado que “*actuó a la luz del dictamen*” de manera efectiva: no ha proporcionado evidencia adecuada, desagregada ni convincente de que haya implementado las recomendaciones generales del Comité encaminadas a garantizar en la práctica el acceso igualitario y efectivo a la seguridad social, en particular por parte de las mujeres que realizan trabajo de cuidado no remunerado, cumpliendo así con sus correspondientes deberes de conducta y resultado con respecto al Pacto.

---

<sup>1</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969, Artículo 26.

<sup>2</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general 33, paras 15, 18.

8. Por tanto, las partes intervinientes instan al Comité a:
  - 8.1. mantener el seguimiento de las recomendaciones generales de su dictamen;
  - 8.2. solicitar al Estado pruebas adecuadas, desagregadas e inequívocas de que ha implementado las recomendaciones generales del Comité encaminadas a garantizar en la práctica el acceso igualitario y efectivo a la seguridad social, en particular de las mujeres que realizan trabajo de cuidado no remunerado.
  - 8.3. alentar al Estado a entablar un proceso consultivo con la sociedad civil con respecto a la implementación de las recomendaciones generales; y
  - 8.4. transmitir esta intervención de terceros al Estado para brindarle la oportunidad de comentar.

## II. Necesidad de un Recurso Efectivo cuando se Violan los Derechos

9. Varias autoridades legales complementarias al Protocolo Facultativo ayudan a influir en el peso y las implicaciones de las recomendaciones del Comité en sus dictámenes.
10. Las obligaciones de respetar y aplicar el derecho internacional de los derechos humanos incluyen, entre otros, el deber de “*dar a quienes afirman ser víctimas de una violación de sus derechos humanos o del derecho humanitario un acceso equitativo y efectivo a la justicia, como se describe más adelante, con independencia de quién resulte ser en definitiva el responsable de la violación*”.<sup>3</sup>
11. Se entiende por recurso legal tanto el acceso a un proceso de adjudicación independiente como el acceso y disfrute de reparaciones adecuadas cuando se haya determinado que se ha producido una violación de derechos. Éstas son las características que definen los derechos plenos.<sup>4</sup>
12. Respeto al derecho a la seguridad social, la Observación General 19 del CDESC establece que:

*“Todas las personas o grupos que hayan sido víctimas de una violación de su derecho a la seguridad social deben tener acceso a recursos judiciales o de otro tipo eficaces, tanto en el plano nacional como **internacional**. Todas las víctimas de violaciones del derecho a la seguridad social deben tener derecho a una reparación adecuada que podrá consistir en restitución, indemnización, satisfacción o garantía de que no se repetirán los hechos. Se debe permitir que los defensores del pueblo, las comisiones de derechos humanos y las instituciones análogas de cada país se ocupen de las violaciones de este derecho. Debe prestarse asistencia letrada para reparación hasta el máximo de los recursos disponibles”.*  
[énfasis añadido]
13. En consonancia con estos principios, el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) exige que, cuando se vulneren los derechos contenidos en el

---

<sup>3</sup> Principio 3(c) de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, adoptados y proclamados por la resolución 60/147 de la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/remedyandrepairation.aspx>

<sup>4</sup> La opinión arbitral posterior a la Primera Guerra Mundial en los casos de Lusitania, por ejemplo, a menudo considerada un hito en la definición de la responsabilidad del Estado, sostuvo que “[e]s una regla general tanto del derecho civil como del derecho consuetudinario que toda invasión de un derecho privado implica un daño y que por cada daño la ley concede una reparación”. Véase “Mixed Claims German-American Commission, Decision in the Lusitania Cases, November 1, 1923, Recueil des sentences arbitrales, Volume VII, pág. 32, párr. 35.

instrumento, las víctimas puedan interponer un recurso efectivo, exigible y que tengan derecho a obtener una reparación por las violaciones que hubiesen sufrido. Los Estados parte tienen la obligación de ofrecer mecanismos judiciales y administrativos nacionales eficaces para reivindicar a las víctimas de violaciones de derechos amparados por el PIDCP como parte del componente procedimental de acceso a un recurso efectivo. Y como parte del componente sustantivo de acceso a recurso efectivo, el artículo 2.3 del PIDCP impone la obligación de, por lo general, la concesión de una indemnización apropiada. Para que la reparación sea adecuada, ésta puede incluir también la restitución, la rehabilitación, la adopción de medidas tendientes a dar una satisfacción, garantías de no reincidencia y la reforma del sistema institucional.

14. De la misma forma la constitución ecuatoriana en su artículo 11.3 y 11.9 establece que:

*“Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento”.*

*“El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos”.*

15. Así mismo la Corte Constitucional Ecuatoriana, en la sentencia 012-16-SIS-CC, ha establecido que: “[e]l Estado constitucional de derechos y justicia no se agota con la sola determinación del catálogo de derechos reconocidos, sino que debe contarse con un sistema de garantías que asegure su plena vigencia y eficacia...”<sup>5</sup> [El subrayado es nuestro]

16. De la misma manera, la Corte Constitucional Ecuatoriana ha establecido en la sentencia 004-13-SAN-CC que la reparación constituye un derecho constitucional fundamental del que es titular toda persona afectada por una vulneración de derechos. Para la Corte, la reparación debe ser un principio orientador y transversal de la garantía y ejercicio de los derechos humanos, máxima y principal función constitucional del Estado. La Corte también ha establecido, según la sentencia 146-14-SEP-CC, que se debe evitar *“vincular únicamente a la reparación integral con una reparación reducida a lo económico, ya que su naturaleza es distinta. Por esta razón, dicha determinación deberá ser proporcional y racional con relación a la función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación del proyecto de vida de la persona”*.<sup>6</sup> [El subrayado es nuestro]

17. De manera similar, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica declaró que:

*“una reparación adecuada debe significar una reparación efectiva, ya que sin recursos efectivos para la violación, los valores subyacentes y los derechos consagrados en la Constitución no pueden ser defendidos ni realzados adecuadamente. Particularmente en un*

<sup>5</sup> Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia, 012-16-SIS-CC.

<sup>6</sup> Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia, 146-14-SEP-CC.

*país donde tan pocos cuentan con los medios para hacer valer sus derechos a través de los tribunales, es fundamental que en aquellas ocasiones en que el proceso judicial sí establece que se ha producido una vulneración de un derecho arraigado, éste sea efectivamente reivindicado. Los tribunales tienen una responsabilidad particular en este sentido y están obligados a ‘forjar nuevas herramientas’ y dar forma a soluciones innovadoras, si es necesario, para lograr este objetivo”.*<sup>7</sup>

18. El mismo tribunal declaró además que “*sin recursos efectivos en caso de violación, los valores subyacentes y los derechos consagrados en la Constitución no pueden ser defendidos ni realizados adecuadamente*”.<sup>8</sup>
19. En la misma línea, la Corte Suprema de Canadá ha enfatizado que una reparación justa y apropiada debe reivindicar plena y significativamente el derecho en juego. Ese Tribunal ha adoptado un enfoque intencional de los recursos que “*requiere al menos dos cosas. En primer lugar, se debe promover el propósito del derecho que se protege: los tribunales deben elaborar **reparaciones adecuadas**. En segundo lugar, se debe promover el propósito de la disposición sobre recursos: los tribunales deben elaborar **reparaciones efectivas***”<sup>9</sup>. El Tribunal determinó que puede ser necesaria una supervisión continua de la implementación de los recursos para cumplir con este estándar.<sup>10</sup> También ha enfatizado que las normas internacionales de derechos humanos “*no pretendían ser aspiraciones teóricas o lujos legales, sino imperativos morales y necesidades legales. La conducta que socavaba las normas debía identificarse y abordarse*”.<sup>11</sup>
20. En consecuencia, en la elaboración de los recursos para las violaciones de derechos, la consideración central de los adjudicadores es que aseguren la efectiva reivindicación y protección de los derechos violados.<sup>12</sup>
21. Esta consideración es importante no solo para las víctimas inmediatas de las violaciones de derechos pertinentes; también debería ofrecerse reparación a todas las personas que se encuentren en la misma situación que los litigantes.<sup>13</sup> En palabras del juez Ackermann en Coalición Nacional por la Igualdad de Gays y Lesbianas c. Ministro del Interior,<sup>14</sup> las “*campanas doblan para todos*” cuando se violan los derechos.<sup>15</sup>
22. El derecho a una reparación debe estar integrado en el concepto de constatación de una violación a fin de abordar la discriminación y lograr la igualdad sustantiva. El mero reconocimiento de una violación por sí solo no es suficiente. En este caso, el Comité no solo ha reconocido distintos tipos de violaciones, incluida la discriminación, sino que también ha formulado recomendaciones destinadas a ser recursos efectivos para abordar la discriminación que enfrentan las mujeres que realizan trabajo de cuidado no remunerado.

---

<sup>7</sup> *Fose v Minister of Safety and Security* 1997 7 BCLR 851 (CC) párr. 69.

<sup>8</sup> *Fose*, 69.

<sup>9</sup> *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, [2003] 3 S.C.R. 3 paras 25, 55.

<sup>10</sup> *Ibid*, para 71-76.

<sup>11</sup> *Nevsun Resources Ltd. v. Araya*, 2020 SCC 5 para 1.

<sup>12</sup> *Ibid*.

<sup>13</sup> *S v Bhulwana; S v Gwadiso* 1996 1 SA 388 (CC), párr. 32.

<sup>14</sup> 2000 2 SA 1 (CC)

<sup>15</sup> En párr. 82. Véase también *Hoffman v South African Airways* 2001 1 SA 1 (CC), párrs. 42 – 43.

23. En 2013, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea brindó orientación en el caso *Asociația ACCEPT c. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, C-81/12, en el que el Tribunal de Luxemburgo señaló que una sanción puramente simbólica no puede considerarse compatible con la aplicación adecuada y efectiva del principio de no discriminación.<sup>16</sup>
24. En consecuencia, para que la recomendación de este Comité sea una reparación efectiva, la mera constatación por sí sola es insuficiente para cambiar la realidad que viven las mujeres que realizan trabajo de cuidado en Ecuador y que seguirán siendo discriminadas por su sistema de seguridad social.
25. Es necesaria la supervisión para garantizar que se implemente una reparación y se reivindiquen los derechos. Esta supervisión de la implementación del recurso puede adoptar muchas formas. Un formato que puede adoptar la supervisión es el interdicto estructural. Los tribunales sudafricanos han descrito un interdicto estructural como “*un medio para elaborar una reparación eficaz, justa y equitativa para garantizar la implementación*”.<sup>17</sup> Las prohibiciones estructurales se utilizan a menudo cuando hay un incumplimiento sistemático y sostenido de los derechos. El Tribunal Constitucional de Sudáfrica sostuvo que las interdicciones estructurales no sólo estaban permitidas, sino que también eran necesarias para lograr un alivio efectivo:
- “La vulnerabilidad de quienes más sufren por estas fallas subraya la importancia de que los tribunales elaboren soluciones efectivas, justas y equitativas, tal como les exige la Constitución. En los casos de vulneración extrema de los derechos, el límite final radica en el control judicial del proceso de reparación. Si esto requiere la supervisión temporal y controlada de la administración donde se ha demostrado que la burocracia no actúa adecuadamente, entonces hay pocas alternativas: debe hacerse. En este caso, el hecho de que la demora y la ineficiencia del Departamento para hacer realidad la reforma agraria y la restitución ha desencadenado una cuasi emergencia constitucional, como se explicó anteriormente. Este hecho subraya la necesidad de una intervención judicial efectiva en la práctica”*.<sup>18</sup>
26. Se pueden establecer paralelos con la situación de Ecuador para justificar la supervisión de la implementación de las recomendaciones por parte del Comité.
27. Las partes intervinientes no proponen un interdicto obligatorio intrusivo detallado ni proponen que el Comité prescriba al Estado Parte exactamente cómo debe abordar las conclusiones. En ves, se pide que el Comité continúe solicitando informes de seguimiento al Estado Parte que detallen las medidas tomadas a la luz del dictamen que están orientadas a promover la igualdad y la no discriminación de las trabajadoras de cuidado no remuneradas. La función del Comité en este sentido será garantizar que el Estado respete, promueva y

---

<sup>16</sup> *Asociația Accept v Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, Court of Justice of the European Union, Judgment of the Court (Third Chamber), 25 April 2013, para 64.

<sup>17</sup> *Equal Education and Others v Minister of Basic Education and Others* [2020] ZAGPPHC 306 en párr. 89.

<sup>18</sup> *Mvelase and Others v Director-General for the Department of Rural Development and Land Reform and Another* [2019] ZACC 30; 2019 (11) BCLR 1358 (CC); 2019 (6) SA 597 (CC), párr. 49.

cumpla el Pacto para asegurar que el autor de la denuncia y otras personas en situación similar no vivan perpetuamente sin acceso a una seguridad social garantizada.

28. Si el Estado Parte actúa de inmediato y de manera razonable, la función de supervisión del Comité será extremadamente limitada: leerá los informes y tomará nota de los progresos realizados. Sin embargo, si el Estado es menos que diligente y cumplidor en su respuesta al fallo, entonces es totalmente apropiado que el Comité utilice su función de supervisión para continuar insistiendo en un resultado más satisfactorio para el autor de la denuncia y quienes se encuentran en situación similar.
29. Esta forma continua y medida de supervisión por parte del Comité está totalmente justificada por cuatro factores:
  - 29.1. la vulnerabilidad de las personas que desempeñan trabajo de cuidado no remunerado, predominantemente mujeres, incluyendo mujeres mayores y adolescentes.
  - 29.2. la importancia de los derechos en juego.
  - 29.3. la naturaleza sistémica de las medidas necesarias.
  - 29.4. como se detalla a continuación, la ambigüedad demostrada por el Estado hacia las observaciones y su falta de voluntad o incapacidad para remediar de manera verificable la discriminación injusta y la falta de un debido acceso a la seguridad social.
30. Sigue siendo necesario el seguimiento de las recomendaciones por parte del Comité, y el Estado Parte debe desarrollar y compartir puntos de referencia basados en los datos desagregados disponibles sobre la discriminación de género identificada a fin de que el Comité pueda evaluar adecuadamente la implementación de las recomendaciones. Por ejemplo, aunque en el anexo a la comunicación de seguimiento del Estado, la agencia estatal de seguridad social dice que recopiló datos sobre el alcance de las prestaciones de seguridad social para mujeres, el Estado no proporcionó esos datos estadísticos al Comité<sup>19</sup>. Es imprescindible una transparencia significativamente mayor.
31. El seguimiento del proceso del dictamen en este caso, por lo tanto, sigue siendo una oportunidad para que el Comité se asegure de que los recursos que elaboró, incluidos los que prevén una reparación sistémica, se lleven a efecto.

### III. La Carga del Estado para Probar el Cumplimiento del Pacto

32. Asegurar la efectividad de sus reparaciones a través del seguimiento del proceso de dictámenes requiere que el Comité considere que la responsabilidad de demostrar el cumplimiento es del Estado, algo que Ecuador no ha hecho en esta instancia.
33. Además de los elementos del Protocolo Facultativo y las autoridades complementarias discutidos anteriormente, esta carga estatal de probar el cumplimiento se deriva también del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que

---

<sup>19</sup> IESS dice que respondió (Oficio No. IESS-DNAC-2018-0753-M) a la Directora de Derechos Humanos del Ministerio de la Justicia, Derechos Humanos y Cultos en relación con su solicitud de, *inter alia*, un “informe” detallando “...las prestaciones contributivas que se encuentren a su cargo y su diferencia con las no contributivas, el alcance de dichas prestaciones y los beneficiarios de los mismos, estadísticas y aplicabilidad de las prestaciones en el periodo de 2015-2018, y; atención diferenciada o alcance de las prestaciones específicamente a mujeres”. Respuesta estatal a las recomendaciones del Committee, PDF pag 56.

describe la naturaleza de las obligaciones legales generales asumidas por los Estados partes. Esto incluye obligaciones de conducta y obligaciones de resultado con respecto a la plena realización de los derechos del Pacto.<sup>20</sup> El artículo 2(1) exige que los Estados partes “tomen medidas”. Esta obligación no está condicionada ni limitada por otras consideraciones.<sup>21</sup> El artículo 2(1) especifica que esta obligación de tomar medidas incluye “*todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas*” y la aplicación del “*máximo de recursos disponibles*”. El artículo 8 (4) del Pacto ordena al Comité que evalúe si las medidas adoptadas cumplen con un estándar de razonabilidad, “*de conformidad con*” el derecho en juego, y teniendo en cuenta que puede haber una serie de posibles medidas de política a través de las cuales el el derecho puede implementarse en diferentes contextos. El Comité ha hecho hincapié en que las medidas seleccionadas deben ser capaces de cumplir el derecho de la manera más “*rápida y eficiente*” posible<sup>22</sup> y ha establecido que corresponde al Estado justificar la falta de adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento de los derechos del Pacto.<sup>23</sup>

34. En consecuencia, dado que el Comité determinó que el Estado parte en este asunto violó el artículo 9 del Pacto —de manera independiente y también leído junto con los artículos 2(2) y 3— y emitió recomendaciones correctivas aclarando qué medidas de política son necesarias para el cumplimiento del Pacto en el contexto actual, se deduce que corresponde al Estado demostrar el cumplimiento efectivo de esas recomendaciones “*por todos los medios apropiados*”.
35. El Estado no ha aportado pruebas concretas que indiquen que son incapaces de implementar las recomendaciones. Por lo tanto, el Estado debe informar al Comité qué medidas razonables tomará para cumplir las recomendaciones del dictamen y en qué plazo. Ésta sería la respuesta que se espera de un Estado parte que ha participado activamente en las deliberaciones del Comité hasta el momento y está obligado por el tratado bajo el principio de *pacta sunt servanda*.

#### IV. Insuficiencia de la Respuesta del Estado Respecto al Acceso a la Seguridad Social

36. Las trabajadoras de cuidado no remuneradas de Ecuador, en su mayoría mujeres, siguen sin tener ninguna protección social nueva. La lectura de la presentación del Estado sobre el seguimiento (en gran parte una relación de su marco legal previo a la decisión) no revela ninguna mejora concreta aparente en relación con los obstáculos que enfrenta la autora, ni tampoco una diferencia significativa en la manera en la que se están considerando y tramitando los reclamos de seguridad social para los trabajadores no remunerados en vista de sus circunstancias específicas tras la resolución de esta comunicación
37. De esta manera, el Estado no ha dado “*debida consideración*” al dictamen del Comité ni ha tomado “*medidas en vista de*” dicho dictamen, reconociendo que “*Toda persona tiene derecho a la*

---

<sup>20</sup> CDESC, Observación General 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr 1.

<sup>21</sup> *Ibid*, párr. 2.

<sup>22</sup> Communication No. 5/2015, Djazia and Bellili v Spain U.N. Doc. E/C.12/61/D/5/2015 para 15.3

<sup>23</sup> *Ibid*, para 15.5



*seguridad social pero los Estados deben prestar especial atención a las personas y los grupos que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, como las mujeres*<sup>24</sup>.

38. Respecto de la conclusión relacionada con el acceso a la seguridad social de trabajadores no remunerados, el Estado enumeró las siguientes medidas que habría tomado: (1) *“interoperabilidad con el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS), lo que garantiza la transferencia adecuada de información para otorgar prestaciones contributivas y no contributivas en el país”*, (2) marco de cooperación interinstitucional entre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y el MCDS y (3) guía instructiva en la red para trabajadoras domésticas no remuneradas.
39. El Estado también hizo referencia a la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento de Trabajadoras Domésticas que regula la seguridad social en Ecuador, señalando que reconoce *“el trabajo en el hogar no remunerado, realizado principalmente por mujeres, cumple con una función económica y social de importancia central para la sociedad que, hasta que se promulgó dicha ley, no había sido objeto de reconocimiento regulatorio o social”*<sup>25</sup>. Esta ley no es nueva. Fue promulgada el 20 de abril de 2015 y reformada el 6 de abril de 2018. Aunque permite que mujeres como la autora soliciten la inscripción en el IESS como trabajadoras domésticas no remuneradas y reciben prestaciones de seguridad social de jubilación si se cumplen ciertas condiciones, la ley les otorga jubilaciones muy bajas, dando efectivamente y en términos comparativos menos valor al trabajo que realizan las trabajadoras de cuidado no remuneradas como la autora. Por ejemplo, una mujer trabajadora de cuidado no remunerada con ingresos familiares hasta del 50% del salario básico unificado, podría acceder a una pensión jubilar mínima de USD 79 (si cotizó al menos 240 veces)<sup>26</sup>, mientras que para otras categorías de trabajadores/as en familias con iguales ingresos, pueden acceder a una pensión jubilar mínima de USD 200, incluso con un menor tiempo de cotización (10 años cotizados, mientras que para las trabajadoras no remuneradas de cuidado es de 20 años)<sup>27</sup>. De este modo, el sistema vigente no les ofrece a las trabajadoras no remuneradas seguridad social bajo las mismas condiciones que a los afiliados que tuvieron empleos remunerados y el Estado tampoco ha demostrado que haya reducido sustancialmente las barreras que enfrenta una persona que realiza trabajo no remunerado para acceder a una jubilación basada en aportes voluntarios.
40. De hecho, hay un aspecto bastante problemático de la financiación del sistema contributivo contenido en la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento de Trabajadoras Domésticas, esto es, que el acceso a las prestaciones de jubilación para trabajadoras no remuneradas exige largas carreras de cotización (240 o más aportaciones) al IESS. Este periodo, que corresponde a 20 años de cotizaciones, excede incluso el de quince años que establece el artículo 29.2.a) del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (ratificado por Ecuador) sobre norma mínima en materia de seguridad social para el

---

<sup>24</sup> Párr. 13.1 del dictamen.

<sup>25</sup> Respuestas del Estado a las recomendaciones del Comité, PDF pag 14.

<sup>26</sup> Ley de Seguridad Social, pag 64, disponible en:

[https://www.iesg.gob.ec/documents/10162/33701/Ley\\_seguridad\\_social.pdf](https://www.iesg.gob.ec/documents/10162/33701/Ley_seguridad_social.pdf) (accesado 23 de septiembre de 2020).

<sup>27</sup> Jubilación Ordinaria Vejez, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, disponible en:

<https://www.iesg.gob.ec/en/web/pensionados/mejoria-de-pension> (accesado 23 de septiembre de 2020).

acceso a las prestaciones reducidas de jubilación o vejez. De esta manera, la Ley Orgánica ignora *de facto* que para las mujeres en general se presentan mayores intermitencias en las cotizaciones a la seguridad social, y todavía más para aquellas dedicadas al trabajo de cuidado no remunerado, en especial considerando que estas se ubican predominantemente en las familias con menores ingresos, en las cuales suelen tener además un menor control sobre la economía familiar, una menor autonomía económica y con ello menores posibilidades de realizar el número de contribuciones exigidas.

41. Un estudio elaborado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo de Ecuador (INEC), evidencia que para 2018, esto es, tres años después de la entrada en vigor de la comentada ley, la regulación no ha sido eficaz en incrementar de manera sustancial la afiliación a la seguridad social de personas en situación similar que la señora Marcia Trujillo, y que se mantiene una brecha entre los hogares con y sin hijos menores de 6 años. El estudio arrojó lo siguiente:

*“Al examinar el grupo de mujeres de 25 a 54 años, incorporando algunas variables vinculadas al trabajo cuidado, se visualizan nuevas desigualdades. La presencia de niños y niñas menores de 7 años se corresponde con un aumento en las tasas de no participación en el mercado de trabajo y con un menor porcentaje de mujeres que se encuentran en ocupación y con afiliación a la Seguridad Social. Cuando se analiza el universo de jefas y cónyuges según condición de maternidad también se observan diferencias, hay menor participación en el mercado de trabajo, y cuando lo hacen, una menor proporción se ubica en ocupaciones con afiliación [a la seguridad social] entre aquellas mujeres que tienen niños y niñas pequeños u hogares con más niños, niñas y adolescentes... [Asimismo] las diferencias de género se incrementan entre varones y mujeres en aquellos hogares con mayor demanda de cuidado.”<sup>28</sup>*

Por lo tanto, no se ha alterado significativamente la situación de la autora y de mujeres que se encuentran en una situación similar, lo que continúa perpetrando la discriminación contra estas mujeres.

42. En nuestra opinión, el trabajo del Comité en este examen de seguimiento no sería completo si el Comité no evalúa lo que el dictamen y la respuesta del Estado significan para las mujeres que realizan el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en la situación de la autora de la comunicación. En términos simples, para que el Comité certifique el cumplimiento por el Estado, el Estado debe proporcionar información satisfactoria y detallada a tal efecto, incluyendo la respuesta a los siguientes interrogantes:

- 42.1. **¿Ha mejorado la situación de las personas que realizan trabajos domésticos de cuidado no remunerados, que son en su mayoría mujeres, desde que se conoció el dictamen? De ser así, ¿cómo? Indicadores claves para responder a esta pregunta incluyen (pero no se limiten a):**

---

<sup>28</sup> Organización Iberoamericana de Seguridad Social (2019) Medidas compensatorias de los cuidados no remunerados en los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica, disponible en: <https://oiss.org/wp-content/uploads/2019/03/OISS-2019-Medidas-compensatorias-de-los-ciudadanos-no-remunerados-res.-baja.pdf>.

- El número de mujeres que realizan trabajos de cuidado no remunerados han logrado obtener una jubilación del IESS en cada uno de los últimos cinco años.
- Desglose del número total de mujeres que obtienen la jubilación del IESS por maternidad y estado civil, edad, situación económica (ingresos del hogar), etnia y ubicación geográfica.
- Proyecciones sobre el número de mujeres afiliadas por su trabajo de cuidado que se espera exitosamente obtener una jubilación del IESS en cada uno de los próximos cinco años.
- Si una pausa temporal en los aportes voluntarios (por ej. originada en dificultades financieras que afecten en forma desproporcionada a las mujeres que realizan trabajos de cuidado no remunerados) todavía puede conducir a una desafiliación u otras sanciones que podrían hacer que una mujer pierda el derecho a la jubilación.

42.2. **¿Cómo, si corresponde, sería diferente la experiencia de las mujeres que realizan hoy trabajos domésticos de cuidado no remunerados y buscan acceder a la seguridad social, respecto de la experiencia de la autora de la comunicación? El estado debe proporcionar evidencia cualitativa sobre las experiencias de mujeres de diferentes orígenes y estatus socioeconómico en el acceso a la seguridad social.**

42.3. **¿Qué medidas ha tomado el estado para informar adecuadamente a las mujeres que realizan trabajos de cuidado no remunerado sobre cualquier cambio introducido desde el dictamen de 2018?**

42.4. **¿A cuántas mujeres afiliadas por sus trabajos de cuidado no remunerados les ha sido denegada la jubilación del IESS desde que el Comité emitió su dictamen en 2018? ¿Por qué razones? El estado debe desglosar el número total de mujeres a las que se les negó el acceso según características como la situación económica, la maternidad y el estado civil, la edad, la ubicación geográfica y la etnia.**

43. En su respuesta al Comité, el Estado también mencionó que una guía instructiva para trabajadoras domésticas no remuneradas estaba disponible en internet, y que se ha establecido un espacio específico en la página web del IESS a fin de facilitar la gestión de procesos administrativos. Sin embargo, el Estado tampoco proporcionó evidencia clara de que estas medidas destinadas a proporcionar información estén diseñadas expresamente en un marco de igualdad de género interseccional, lo que requiere prestar la debida consideración a las realidades de mujeres de diferentes orígenes y características. Por ejemplo, la información proporcionada en línea no aborda la realidad de que muchas trabajadoras del hogar no remuneradas pueden tener un acceso deficiente a internet y a la alfabetización digital, lo que impide que una gran proporción de ellas pueda acceder a

información tan vital. Y aunque estas medidas pueden contribuir a proporcionar más información a trabajadoras de cuidado no remuneradas, sin duda omiten abordar el marco discriminatorio de la ley que causó los cuestionamientos de la autora y le negó efectivamente su seguridad social. Se podría argumentar que estas medidas de información no son más que correcciones estéticas que hacen que la ley parezca accesible, aunque su aplicación no realiza los derechos de las mujeres. Es causa común que en el caso de la autora la ley no ayudó para nada a asegurar su acceso a la seguridad social sin discriminación. Es fundamental en este sentido, que el Estado no solo informe sobre las leyes existentes sino sobre las medidas tomadas para la adecuada implementación de las mismas, aportando información que permita medir el impacto de las mismas en la vida de las mujeres y personas en esta situación.

44. Dado que el Estado sugiere que su marco legal cumplía con el Pacto antes de la emisión del dictamen, queda claro que actualmente no existen propuestas destinadas a proteger mejor a mujeres como la autora por medio de reformas. Tampoco parece haber planes para adoptar una nueva legislación que lleve a la práctica las recomendaciones del Comité.
45. Los desafíos que enfrenta la autora continúan y el Estado parte no parece haber aprovechado el tiempo que tuvo para trabajar hacia la aplicación de las recomendaciones de una manera que sea razonable y dentro de sus recursos disponibles.
46. Las trabajadoras de cuidado no remuneradas siguen siendo vulnerables y siguen sufriendo discriminación, y su realidad de vida no ha cambiado; como si la autora no hubiera presentado su comunicación ante el Comité y este último no hubiera expedido su dictamen.

## V. Insuficiencia de la Respuesta del Estado Respecto a la Discriminación Injusta de Género

47. También resulta insatisfactoria la respuesta de Ecuador respecto de las conclusiones y recomendaciones del Comité relacionadas con la discriminación injusta de género, no reconociendo conclusiones centrales del Comité y demostrando una inercia legislativa que constituye una omisión de adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas a fin de asegurar la igualdad sustantiva de género respecto de la seguridad social.

### A. El Estado parte continúa negando que la autora haya sido discriminada

48. En los apéndices de la respuesta del Estado al Comité sobre la aplicación del dictamen, el IESS sostuvo que no había discriminación de género en el sistema de afiliación de las personas que realizan el trabajo de cuidado en el hogar sin remuneración<sup>29</sup>. Esto significa esencialmente que el Estado parte no acepta las conclusiones del Comité respecto de la discriminación de género. Eso está en desacuerdo con su obligación emanada del tratado de darles a los dictámenes la “*debida consideración*” de buena fe. Esto resulta decepcionante, dado que implica que el Estado todavía no aprecia la necesidad de tomar medidas para abordar la discriminación interseccional que experimentan las personas que realizan trabajos de cuidado no remunerados, en su mayoría mujeres, para acceder a la seguridad social.

---

<sup>29</sup> Respuesta estatal a las recomendaciones del Committee, PDF pag 54.

49. Por lo tanto, es importante destacar que el Comité consideró que *‘la decisión del IESS que denegó la solicitud de jubilación especial de la autora constituyó una **violación del artículo 9 del Pacto**; y que las condiciones de la afiliación voluntaria impuestas a la autora, en tanto trabajadora del hogar no remunerada, por las que se determinó la invalidez de su afiliación y sus aportaciones, constituyeron un **trato discriminatorio con relación a su derecho a la seguridad social**’*. [El subrayado es nuestro.]
50. El Comité señaló que los Estados deben revisar las restricciones al acceso a los sistemas de seguridad social a fin de cerciorarse de que no discriminan contra las mujeres ni de derecho ni de hecho<sup>30</sup>.
51. Específicamente respecto de mujeres en la situación de la autora, el Comité sostuvo que *“en atención a las anteriores consideraciones y en ausencia de explicaciones suficientes del Estado parte, que refuten las alegaciones de discriminación de la autora, el Comité considera que las condiciones de la afiliación voluntaria impuestas a la autora, en tanto trabajadora del hogar no remunerada, por las que se determinó la invalidez de su afiliación y sus aportaciones, constituyeron un trato discriminatorio”*<sup>31</sup>.
52. La negación del IESS de la conclusión respecto de la discriminación injusta significa que esta violación no ha sido remediada y plantea dudas acerca del compromiso del Estado para abordar adecuadamente la violación del Pacto y tomar medidas para aplicar las recomendaciones del Comité.
53. El Comité recomendó que el Estado parte se asegure de que su legislación y su aplicación sean conformes con las obligaciones establecidas en el Pacto<sup>32</sup>, y sigue pendiente el cumplimiento de esta recomendación.

#### B. Necesidad del Estado de reformar la legislación para abordar la discriminación

54. El Comité recomendó que el Estado parte adopte medidas especiales legislativas y/o administrativas para asegurar que hombres y mujeres disfruten en la práctica el derecho a la seguridad social, incluyendo el acceso a una pensión de retiro, sobre la base de la igualdad, incluyendo medidas destinadas a eliminar los factores que impiden que las mujeres que realizan trabajos domésticos no remunerados hagan aportes a los sistemas de seguridad social.
55. El IESS, en un apéndice al informe de seguimiento del Estado ante el Comité, argumentó en varios puntos que no es un brazo legislativo del gobierno, implicando que debido a la separación de poderes no estaba posicionado a responder o enmendar las leyes existentes a fin de asegurar el otorgamiento justo e igualitario de prestaciones de seguridad social. Este argumento desconoce la facultad constitucional que tiene el ejecutivo de proponer reformas legislativas que considere adecuadas e indispensables para la garantía de los derechos humanos. Es decir, si bien el IESS no puede legislar una ley, si podría en base a sus potestades realizar una propuesta de reforma legal para cambiar esta situación y proponer la misma al ejecutivo con el objetivo de que se presente esta propuesta para conocimiento de la Asamblea Nacional.

---

<sup>30</sup> Párr. 13.4 del dictamen.

<sup>31</sup> Párr. 19.6 del dictamen.

<sup>32</sup> Párr. 23 del dictamen.

56. El argumento de separación de poderes no debe entenderse como una excusa para que el IESS no haga su aporte en la interpretación, la aplicación, la promulgación y la promoción de políticas en pos del cumplimiento de los derechos humanos de acuerdo con su mandato. La doctrina de separación de poderes no implica un concepto rígido o estático de los roles funcionales que permita la fácil transferencia de responsabilidades. Las diferentes ramas del estado democrático, dialogando mutua y constantemente, comparten el compromiso con los principios constitucionales de la justicia, la dignidad y la igualdad. Ese es su fin común. Las tres ramas del gobierno comparten la tarea conjunta de cumplir las promesas constitucionales prácticas a favor de los más vulnerables del país.<sup>33</sup> El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en su Recomendación General 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, insta a los órganos administrativos a “[a]segur[ar] la aplicación nacional de instrumentos internacionales y decisiones de los sistemas de justicia internacionales y regionales relacionados con los derechos de la mujer, y establezcan mecanismos de supervisión para la aplicación del derecho internacional.”<sup>34</sup>
57. Además, las obligaciones del Estado en virtud del Pacto se extienden a los tres poderes del Estado y a todas las partes del Estado.<sup>35</sup> Cuando se requieran medidas legislativas, es deber del poder legislativo adoptar las medidas necesarias.
58. Como se analizó anteriormente, el Estado debe adoptar medidas por todos los “medios apropiados”<sup>36</sup> a fin de asegurar la plena realización de los derechos del Pacto. Esto incluye la necesaria adopción de medidas legislativas y administrativas para remediar esta violación. De hecho, el Comité ha señalado que esta obligación se extiende a la redacción, introducción y adopción de planes de legislación y aplicación cuando sea necesario para hacer efectivos los derechos<sup>37</sup>
59. La obligación de cumplir del Estado no está atenuada por la separación de poderes. Todas las ramas del Estado están sujetas al derecho internacional y los representantes del Estado tienen la obligación de tomar las medidas institucionales y realizar el diálogo necesario para asegurar su cumplimiento. En este caso, la obligación está clara. A fin de eliminar la discriminación sustantiva:
- “los Estados partes pueden verse obligados a adoptar medidas especiales de carácter temporal que establezcan diferencias explícitas basadas en los motivos prohibidos de discriminación. Esas medidas serán legítimas siempre que supongan una forma razonable, objetiva y proporcionada de combatir la discriminación de facto y se dejen de emplear una vez conseguida una igualdad sustantiva sostenible. Aun así, algunas medidas positivas quizás deban tener carácter permanente, por ejemplo, la prestación de servicios de interpretación a los miembros de minorías lingüísticas y a las personas con deficiencias sensoriales en los centros de atención sanitaria”<sup>38</sup>.*

---

<sup>33</sup> *Mvelase*, párr. 46.

<sup>34</sup> CEDAW, Recomendación general 33, para 56(e).

<sup>35</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general 31, párr. 4;

<sup>36</sup> PIDESC, artículo 2(1).

<sup>37</sup> Véase CDESC, Observación general 1, párr. 4; CDESC, Observación general 3, párr. 11.

<sup>38</sup> CDESC, Observación general 20.

60. El cambio legislativo por medio del desarrollo de leyes y políticas puede llevar tiempo, dado que requiere de procesos consultivos y compromiso. Sin embargo, existe una falta de información sustantiva proporcionada por el Estado respecto de dichos procesos.
61. Esta falta de información hace que sea extremadamente difícil evaluar, por ejemplo, si el Estado ha definido metas o cotas de referencia específicas que busque alcanzar en un determinado plazo a fin de asegurar la realización progresiva del derecho y la aplicación de las recomendaciones del Comité en este caso. Esta falta de información, junto con la continua afirmación del Estado respecto de que la ley no es discriminatoria, resulta problemática, dado que no materializa el remedio del Comité para la autora de la comunicación y para mujeres en situación similar.
62. Las recomendaciones han asignado una obligación positiva de parte del Estado de actuar a fin de resolver la violación de derechos. Se espera, por lo tanto, que el Estado sea un agente proactivo que reconozca abiertamente su obligación y adopte las medidas necesarias para aplicar las recomendaciones. Hubiera sido útil para este proceso si el Estado hubiera esbozado claramente qué problemas frustran sus esfuerzos de aplicación, qué medidas ha tomado para resolver esos problemas y qué plazos ha definido a fin de realizar las obligaciones establecidas. Nada de esta información está disponible para evaluar adecuadamente la aplicación de las recomendaciones; el Estado no debería beneficiarse con una revisión de seguimiento positiva debido a que ha omitido proporcionar pruebas adecuadas.

## VI. Insuficiencia de la Respuesta del Estado al Deber de Formular, en un Tiempo Razonable, hasta el Máximo de los Recursos Disponibles, un Plan Comprensivo e Integral de Prestaciones no Contributivas

63. Para diseñar, implementar y evaluar el impacto de un esquema comprensivo de pensiones no contributivas, es fundamental que el Estado recopile y publique datos relevantes de alta calidad y con el más alto nivel de desagregación. Para que los datos sean de alta calidad, deben reflejar verdaderamente las realidades y experiencias de las personas cuyos datos se recopilan, desde sus múltiples identidades y circunstancias. Esto requiere combinar datos cualitativos y cuantitativos para obtener una comprensión precisa y matizada de las experiencias de las personas en el acceso a derechos y prestaciones. La combinación de ambos tipos de datos es esencial no solo para informar el desarrollo de una política de manera que sea inclusiva y aborde eficazmente las necesidades de todos y todas, sino también para evaluar el impacto que ha tenido la política en mujeres de diferentes orígenes y características.
64. La CEDAW recomienda la implementación de sistemas integrales y unificados para la recopilación periódica y oportuna de datos estadísticos desglosados por sexo, edad, raza, etnia, ubicación geográfica, circunstancias socioeconómicas, situación migratoria, solicitantes de asilo, refugiados y discapacidad, orientación e identidad de género, en todos los ámbitos de la Convención y en el ámbito público y privado. También recomienda el desarrollo de indicadores mensurables para evaluar las tendencias en el acceso de la mujer a los derechos.

65. Si bien la información presentada por el Estado ecuatoriano describe una serie de medidas administrativas adoptadas, no logra: a) acreditar la formulación e implementación de un plan integral en torno a las prestaciones no contributivas, que tenga debidamente en cuenta las necesidades de todas las mujeres que realizan trabajo no remunerado y que se ha desarrollado movilizándolo los máximos recursos disponibles por el Estado; y b) no evalúa el impacto de las políticas existentes sobre mujeres de diferentes identidades y características, por lo que no brinda una imagen precisa sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones legales en materia de derechos al trabajo y seguridad social e igualdad de género. Los datos no contienen el nivel necesario de detalle y desagregación que exigen las obligaciones internacionales, incluido el género, el tipo de trabajo realizado o un análisis de discriminación interseccional, ni la relevancia para indicadores DESC específicos. Esta brecha se manifiesta en que la información brindada por el Estado ni siquiera especifica si las medidas benefician a las mujeres que realizaban labores domésticas no remuneradas en situación de pobreza.

### C. Deber de utilizar el máximo de recursos disponibles

66. La obligación de destinar el máximo de los recursos disponibles abarca tanto los recursos presupuestarios aprobados por leyes de presupuesto, como aquellos socialmente disponibles, susceptibles de ser captados de forma legítima a través de reformas fiscales que incorporen medidas redistributivas. Incluso en tiempos de restricción financiera, los Estados deben agotar todas las posibilidades a su alcance para movilizar recursos que les permitan proteger a los grupos más vulnerables.
67. Dentro de las obligaciones de seguridad social que afectan el presupuesto público, se encuentra la accesibilidad que exige que, según la Observación general 19 del CDESC:
- “Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las personas y los grupos más desfavorecidos o marginados, sin discriminación... Para garantizar la cobertura de todos, resultarán necesarios los planes no contributivos... Los Estados Partes deben establecer, hasta el máximo de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas, servicios sociales y otros tipos de ayuda para todas las personas mayores que, al cumplir la edad de jubilación prescrita en la legislación nacional, no tengan cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos, o por cualquier otra causa no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otro tipo de prestación o ayuda de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos”.*
68. El artículo 2 de la Convención de Eliminación de Discriminación contra la Mujer exige que las mujeres tengan igualdad sustantiva. Es decir que todo tipo de regulaciones que contienen o reproducen sesgos de género deben eliminarse; pero en muchos casos no será suficiente con su eliminación sino que también deberán tomarse medidas afirmativas (artículo 4.1) a través de inversiones proporcionalmente mayores para las mujeres o de programas focalizados. Por ejemplo, si existen niveles de desigualdad en el acceso a la seguridad o protección social (aunque las mujeres representen el 50% de la población alcanzada por las prestaciones de seguridad social), el gasto deberá ser superior al 50% del total para lograr la igualdad sustantiva.



69. Los Estados deben destinar el máximo de los recursos disponibles a reducir y redistribuir el trabajo de cuidado no remunerado y a invertir en servicios públicos de calidad sensibles al género, en la economía del cuidado y en la protección social de calidad accesible, suficiente y adecuada para atender las necesidades específicas de las mujeres. Ello puede hacerse a través de incentivos fiscales para cambiar la división tradicional del trabajo en el hogar y promover la participación de las mujeres en el mercado laboral, o mediante exenciones de impuestos al consumo de bienes típicamente consumidos por los hogares más pobres.
70. La información presentada por el Estado acerca de los Bonos y Pensiones a Septiembre de 2018, no permite conocer si existe (o no) un plan para crear un sistema comprehensivo de prestaciones no contributivas utilizando los máximos recursos. Es decir, no identifica la cantidad de personas que deberían ser beneficiarias, pero no están alcanzadas por el sistema de pensiones ni tampoco qué medidas está tomando para incluirlas. En igual sentido, el dato sobre beneficiarios desprovisto de la información presupuestaria general no permite saber si Ecuador está realizando los esfuerzos máximos para garantizar este derecho.

#### D. Obligaciones transversales aplicables a los DESC en materia de política fiscal

71. Tanto las leyes como las políticas y las prácticas fiscales deben estar orientadas a poner fin a la discriminación estructural por motivos de género, étnicos, etarios, económicos, etc, y promover la igualdad sustantiva. Esta obligación contempla no sólo la abstención -y en caso de existir, la eliminación- de tratos diferenciados injustificados, sino que también exige la realización de acciones afirmativas, que permitan remover estructuras culturales y sociales discriminatorias, a través, por ejemplo, de transferencias directas o de exenciones fiscales a personas y grupos desfavorecidos.
72. En materia de DESC existen dos tipos de obligaciones: las de cumplimiento inmediato y las de cumplimiento progresivo. Las primeras no están sujetas a condiciones financieras o a la disponibilidad de recursos, y entre ellas se encuentran: a) tomar medidas para la garantía de los derechos y vigilar su realización, b) garantizar los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación, y c) asegurar el contenido mínimo de los derechos.
73. La obligación de tomar medidas y vigilar su realización incluye la implementación de medidas fiscales que contribuyan a erradicar las desigualdades estructurales e interseccionales étnico-raciales, territoriales, de género y de cualquier otra índole; y exige a los Estados movilizar recursos, asignar y ejecutar los fondos públicos de forma equitativa, contribuyendo a lograr la igualdad sustantiva.
74. La obligación de garantizar los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación debe reflejarse en las diferentes dimensiones de la política fiscal, en la suficiencia del gasto para revertir situaciones discriminatorias y en una recaudación acorde a la capacidad contributiva de los diferentes sectores de ingresos. Las medidas regresivas de asignación del gasto público y de recaudación de ingresos, incluidas aquellas que imponen una carga fiscal desproporcionada sobre los grupos más desfavorecidos, son incompatibles con los principios de igualdad y no discriminación.
75. Por otro lado se encuentran las obligaciones de cumplimiento progresivo, que comprenden: a) la obligación de progresividad y no regresividad y; b) la de máximo uso de los recursos

disponibles. Ambas deben respetar pautas precisas cuando se trata de grupos susceptibles de protección especial, como es el caso de las mujeres.

76. La primera contempla la implementación de medidas financieras para avanzar en el cumplimiento de los derechos y no retroceder en los niveles alcanzados. Es una pauta clave para la evaluación de las reformas económicas y fiscales, en tanto indica que éstas sólo son permisibles si se asegura que no son discriminatorias ni afectan el contenido mínimo de los DESC, son temporales, legítimas, razonables, necesarias, proporcionadas, y garantizan la transparencia y la participación genuina de los grupos afectados en el examen de alternativas; a la vez que están sujetas a procedimientos de rendición de cuentas.
77. Los Estados deben establecer y ampliar progresivamente los niveles mínimos de protección social y de acceso a niveles esenciales de los DESC, garantizando que todas las personas tengan acceso a asistencia de salud esencial y a seguridad básica de ingresos, en particular los grupos socialmente desfavorecidos.

## VII. Ejemplos de Políticas Públicas que Avanzan la Igualdad Substantiva de Género Respeto de Seguridad Social

78. **Créditos de cuidado en los sistemas de protección social:** Según la OIT, implementar una política de créditos de cuidado es una forma efectiva para que los sistemas de protección social reconozcan el valor del cuidado. Dichos créditos de cuidado, cuando son lo suficientemente generosos, reconocen y compensan las contribuciones que se perdieron debido al tiempo pasado fuera de la fuerza laboral cuidando de niños dependientes, adultos mayores, personas con discapacidad o personas con enfermedades. Los créditos para el cuidado de las pensiones se utilizan para prevenir la pobreza entre las cuidadoras no remuneradas, para mejorar la igualdad de género, el reconocimiento del valor social del trabajo no remunerado, y los incentivos para que las mujeres accedan a un empleo remunerado y, en algunos casos, para tener y criar hijos.<sup>39</sup>
79. Se brindan, por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia y en Uruguay dentro del sistema de pensiones, pero solo a las mujeres, a quienes se les acredita un año de cotización por hijo, hasta un máximo de tres y cinco hijos, respectivamente.<sup>40</sup> Sin embargo, para desafiar los estereotipos de género, se deben otorgar créditos de cuidado tanto a las madres como a los padres, y no solo a los que tienen hijos, dada la amplia gama de actividades y destinatarios que abarca el trabajo de cuidado no remunerado (por ejemplo, no sólo hijo, sino también personas con discapacidad o personas mayores).
80. En Finlandia y Suecia, tanto el padre como la madre reciben contribuciones sociales, pensiones y otros seguros sociales, que cubren el período durante el cual están de licencia. Con sociedades que envejecen, es fundamental que se otorguen créditos de pensión a todos

---

<sup>39</sup> ILO, 'Care Work and Care Jobs: For the Future of Decent Work', (2018).

<sup>40</sup> Organización Iberoamericana de Seguridad Social (2019). Medidas compensatorias de los cuidados no remunerados en los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica.

los cuidadores no remunerados durante el ciclo de vida. Esto es especialmente relevante para las mujeres, que tienen una mayor esperanza de vida.<sup>41</sup>

81. En Chile, se llevó a cabo una reforma del sistema de pensiones en 2008 como resultado del programa de la administración de Michelle Bachelet destinado a mejorar la seguridad de ingresos de las mujeres en la vejez. La reforma reconoció las interrupciones del empleo debidas a la crianza de los hijos mediante la concesión de créditos para el cuidado de las madres (que aumentaron las pensiones medias de las mujeres en un 20%) y creó la posibilidad de dividir las pensiones en casos de divorcio.<sup>42</sup>
82. Francia adoptó una serie de reformas, a partir de 1971, cuando creó por primera vez bonos de pensión para tener hijos, lo que denota una política pronatalista. En 2004, los créditos de pensión se ampliaron para incluir a las madres de uno y dos hijos y, en 2010, también se ampliaron para cubrir a los padres. Los créditos de pensión se otorgan por separado por nacimiento (o adopción) y por educación de un niño.<sup>43</sup>
83. El primer reconocimiento legal de la prestación de cuidados familiares se promulgó en el Reino Unido en 1978. La segunda pensión estatal se creó en 2002, como un medio para ayudar a los trabajadores con bajos ingresos a acumular sus derechos de pensión; Los créditos por cuidados se otorgan por ciertos períodos en los que no se ha ganado un salario, incluso por períodos de cuidados. Los padres, los padres adoptivos o las personas que cuidan a una persona con discapacidad que recibe un beneficio familiar son elegibles y, desde 2011, los abuelos que cuidan a sus nietos también son elegibles.<sup>44</sup>
84. **Pensiones universales:** además de las pensiones contributivas, otras buenas prácticas para garantizar la protección social para todos incluyen la provisión de pensiones universales, como es el caso en países como Botswana, Mauricio y Namibia. Estos regímenes de pensiones benefician especialmente a las personas con responsabilidades de cuidados (principalmente mujeres) que han estado fuera de la economía formal (trabajando en la economía informal o sin empleo) y que, por lo tanto, a menudo están excluidas de los regímenes de pensiones contributivos. La idoneidad de los beneficios es fundamental para reducir los riesgos de pobreza que enfrentan las cuidadoras no remuneradas. Mauricio se destaca como un buen ejemplo, ya que el monto de la pensión básica de jubilación es aproximadamente cinco veces mayor que el umbral de pobreza.<sup>45</sup>
85. Las experiencias del Estado Plurinacional de Bolivia, Botswana, Lesotho, Namibia y Zanzíbar (República Unida de Tanzania) muestran que las pensiones sociales universales y no contributivas para las personas mayores son viables y pueden ser financiadas por gobiernos de países de ingresos bajos y medianos. Por ejemplo, y a pesar de tener el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita más bajo del continente sudamericano, el Estado Plurinacional de Bolivia tiene una de las tasas de cobertura más altas en pensiones de vejez. Con la introducción de la pensión de vejez no contributiva denominada Renta Dignidad en

---

<sup>41</sup> *Ibid*, 23.

<sup>42</sup> *Ibid*, 24.

<sup>43</sup> *Ibid*, 23.

<sup>44</sup> *Ibid*, 23.

<sup>45</sup> *Ibid*, 24.

2007, se logró la cobertura universal. Renta Dignidad llega a alrededor del 91 por ciento de la población mayor de 60 años. El programa cuesta alrededor del 1 por ciento del PIB y se financia con un impuesto directo a los hidrocarburos y dividendos de empresas estatales. Ha llevado a una reducción de la pobreza del 14% a nivel de los hogares y ha asegurado los ingresos y el consumo de las y los beneficiarios.<sup>46</sup>

86. **Indicadores** respecto a cuales datos el Estado debe recopilar e informar con relación a la implementación de las recomendaciones generales del dictamen del Comité (además de las preguntas en negrito arriba), una fuente útil se encuentra en los Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, elaborados por el Grupo de Trabajo para el Análisis de los informes anuales previstos en dicho instrumento. Esos indicadores regulan una serie de datos que los Estados deben recopilar en materia de seguridad social, a saber:
- a. Indicadores de procesos:
    - i. Tiempo promedio de reconocimiento del derecho a pensiones o jubilaciones por condición de actividad y por sexo.
    - ii. Porcentaje de la población asegurada por sistemas contributivos por sexo, etnia/raza y nivel educativo.
    - iii. Porcentaje de la población cubierta por sistemas no contributivos por sexo, etnia/raza y nivel educativo.
    - iv. Porcentaje de población afiliada a regímenes especiales por sexo, etnia/raza y nivel educativo.
    - v. Porcentaje de personas adultas mayores de 65 años cubiertos por programas de atención a la vejez por sexo, etnia/raza y nivel educativo.
  - b. Señales de progreso:
    - i. Porcentaje de personas afiliadas que perciben como satisfactorio el nivel de cobertura en seguridad social.
  - c. Indicadores de resultado:
    - i. Tasa de población económicamente activa por sexo, edad, nivel educativo y quintiles de ingresos.
    - ii. Población cubierta por una pensión o jubilación por grupo de edad, sexo y quintiles de ingreso.
    - iii. Porcentaje de población asegurada a un régimen contributivo, por sexo, edad y quintiles de ingreso.
    - iv. Número de personas afiliadas cotizantes al sistema de pensiones por sexo, edad y quintiles de ingresos. Total de subsidios al desempleo a personas no afiliadas a los sistemas contributivos.
87. El proporcionamiento efectivo de estos indicadores, ya obligatorios para Ecuador en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pueden ser una buena medida para que el Comité solicite para conocer la satisfacción del derecho a la seguridad social. El

---

<sup>46</sup> OIT (2017) World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the sustainable development goals (Geneva).

Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, expresó en 2016, que el estado ecuatoriano debía intensificar “*las medidas para incrementar el acceso a la seguridad social a fin de asegurar su cobertura universal para toda la población, independientemente de sus condiciones laborales; considerando además que se reporta una tasa de informalidad laboral de 39,3%*”.

## VIII. Conclusión

88. A partir de la información disponible, los esfuerzos de implementación del Estado están muy por debajo de los pasos razonables que se esperan del Estado para hacer efectivos los derechos, como lo requiere el artículo 8(4) del Protocolo Facultativo y el artículo 2(1) del PIDESC. La jurisprudencia del Comité deja claro que el estándar de razonabilidad requiere que se dé la máxima prioridad a los intereses de los grupos vulnerables y que se debe aplicar un escrutinio estricto en los casos que involucran a grupos que enfrentan discriminación sistémica.<sup>47</sup> Como se indicó anteriormente, una serie de ejemplos de diversas jurisdicciones demuestran que el Estado parte puede y debe hacer más para aplicar plenamente los recursos sistémicos del Comité.
89. Por las razones anteriores, las partes intervinientes instan respetuosamente al Comité a:
  - 89.1. Mantener el procedimiento de seguimiento de sus recomendaciones generales en el presente caso ante la falta de demostración del cumplimiento por parte del Estado.
  - 89.2. Solicitar respuestas a las preguntas planteadas a lo largo de la presentación que son fundamentales para permitir una evaluación fundamentada de los deberes de conducta del Estado y resultado con respecto a las recomendaciones generales.
  - 89.3. Alentar al Estado a entablar un proceso consultivo con la sociedad civil con respecto a la implementación de las recomendaciones generales.
  - 89.4. Transmitir esta comunicación al Estado parte para que tenga la oportunidad de responder.

Sinceramente,

Constanza Argentieri  
Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) - Argentina

Ana Cristina Vera Sánchez  
Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos SURKUNA

Priyanthi Fernando  
International Women’s Rights Action Watch Asia Pacific (IWRAW AP)

Mandivavarira Mudarikwa  
Legal Resources Centre

---

<sup>47</sup> López Rodríguez v Spain, para 14.1.

Bruce Porter  
Social Rights Advocacy Centre

Charlene May  
Women's Legal Centre

Viviana Osorio and Fernando Ribeiro Delgado  
ESCR-Net - International Network for Economic, Social and Cultural Rights