

D.M.Q 10 de diciembre de 2025

Niels Anthonez Olsen Peet
PRESIDENTE
ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

Su despacho. –

De mi consideración:

Reciba un cordial y atento saludo. En ejercicio de las facultades constitucionales y legales contempladas en el numeral 1 del artículo 134 de la Constitución de la República y de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 54 de la ley Orgánica de la Función Legislativa, presento la iniciativa legislativa del "**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATIVA A VARIOS CUERPOS LEGALES PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO, DESARROLLO DEL EMPRENDEDOR Y LA PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL**", con la finalidad de que se le dé el trámite pertinente.

Cordialmente,



Ing. Naila Victoria Quintana Tapia
Asambleísta por la Provincia del Guayas

Copia: *Secretaria General*

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

No. de trámite:
475257

Fecha recepción: **2025-12-10 11:23**

No. de referencia:
S/N

Fecha documento: **2025-12-10**

Remitente:
Naila Victoria Quintana Tapia
naila.quintana@asambleanacional.gob.ec

Revise el estado de su documento
con el usuario **1203575616** en:
<http://dts.asambleanacional.gob.ec>

Oficio: 1 página
Anexo: 22 páginas



PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A VARIOS CUERPOS LEGALES PARA LA
PROMOCIÓN DEL EMPLEO, DESARROLLO DEL EMPRENDEDOR Y LA PROTECCIÓN SOCIAL
INTEGRAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 1, establece que el país se organiza como un Estado constitucional de derechos y justicia. En coherencia con los estándares internacionales, el trabajo es reconocido a nivel mundial como un derecho fundamental y como un pilar para garantizar condiciones de vida dignas. En el ámbito interno, este derecho adquiere además una dimensión económica y social, vinculada directamente al desarrollo humano y al funcionamiento sostenible de la economía. Esta confluencia de principios impone al legislador la responsabilidad de diseñar marcos normativos que aseguren el acceso efectivo al trabajo y que respondan a las particularidades de esa dinámica del mercado laboral ecuatoriano, donde persisten desafíos relacionados con la informalidad, la falta de protección y la limitada cobertura de seguridad social. Por ello, se requiere la adopción de disposiciones que permitan adecuar el ordenamiento jurídico a estas realidades y garanticen el ejercicio pleno de este derecho.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), para el segundo trimestre de 2025 la Población Económicamente Activa (PEA) a nivel nacional fue de 8,7 millones de personas. En ese mismo período, la tasa de empleo adecuado se ubicó en 35,9%, mientras que la tasa de subempleo alcanzó el 19,6% y la tasa de desempleo se situó en 3,5%. Estas cifras evidencian que una parte significativa de la PEA continúa en condiciones de subempleo o informalidad. Además, los datos anuales del INEC para 2024 registraron una tasa de desempleo del 3,7%, una tasa de empleo adecuado del 36,1%, y



una tasa de subempleo del 21,2%, lo que confirma la persistencia de esta problemática estructural en el mercado laboral ecuatoriano¹.

Adicionalmente, la cobertura de la seguridad social presenta oportunidades de expansión. Conforme al reporte estadístico del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) para enero de 2025, el número total de afiliados activos alcanzó los 3.444.767. De estos, 631.841 pertenecían al Seguro General Obligatorio (SGO) del sector público, 2.007.776 al SGO del sector privado, 303.695 eran afiliados independientes al SGO, y 212.422 correspondían al Régimen Especial Voluntario en Ecuador. A pesar de estas cifras, existe un amplio segmento de la población trabajadora, especialmente autónomos y aquellos en nuevas modalidades laborales, que aún no cuenta con cobertura formal adecuada².

Frente a esta realidad, el presente Proyecto de Ley propone reformas al Código del Trabajo, a la Ley de Seguridad Social y a la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación con el fin de incorporar nuevas modalidades contractuales que reconozcan la diversidad de formas actuales de empleo, y al mismo tiempo otorguen protección jurídica, seguridad social y apoyo al emprendedor que inicia con su capital semilla, pero que sin lugar a dudas necesita de ese impulso del Estado para salir adelante. La regulación del trabajo autónomo no es una propuesta aislada ni improvisada, sino que responde a una tendencia internacional respaldada por legislaciones consolidadas en países como España, Francia, Italia, Alemania, Portugal, Polonia, Reino Unido, Canadá y Brasil, donde

¹ De Estadística y Censos, I. N. (s. f.). *Estadísticas Laborales – septiembre 2025*.

Instituto Nacional de Estadística y Censos.

<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-laborales-enemdu/>

² Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). "Reporte Estadístico Afiliados enero 2025". *Datos Abiertos Ecuador*. Accedido octubre 23, 2025. <https://www.datosabiertos.gob.ec/dataset/afiliados-activos-del-seguro-general-obligatorio-y-regimen-especial-voluntario/resource/1eddd257-a69d-4b11-bdee-9c8901aa4978> (Referenciado como fuente del documento *reporte-estadistico-afiliados-enero-2025.csv*).



se han implementado figuras legales intermedias que permiten reconocer relaciones laborales no tradicionales, garantizando derechos mínimos sin desnaturalizar la independencia económica de los trabajadores. En España, por ejemplo, desde la promulgación de la Ley 20/2007 del Estatuto del Trabajo Autónomo, se introdujo la figura del Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente (TRADE), que permite identificar a quienes, pese a no tener una relación laboral clásica, dependen en al menos un 75 % de un solo cliente. Esta figura les otorga ciertos derechos laborales como indemnización, descanso remunerado, y acceso al sistema de seguridad social³. Francia, por su parte, ha promovido la formalización mediante el régimen del “auto-empresario”, que permite a los trabajadores independientes realizar aportes proporcionales a sus ingresos con trámites simplificados⁴. En Reino Unido y Canadá, aunque no mediante ley, sino por vía jurisprudencial, se ha reconocido la figura del “worker”, que se sitúa entre el empleado tradicional y el autónomo, con acceso a salario mínimo, vacaciones y otras garantías básicas⁵. Finalmente, en América Latina, Brasil constituye un referente normativo al integrar a los trabajadores por cuenta propia dentro del sistema de seguridad social (INSS), imponiendo cotizaciones y reconociendo vínculo laboral cuando existe dependencia económica o continuidad en la prestación del servicio.

Estas experiencias demuestran que la figura del trabajador autónomo ha servido para ampliar coberturas sociales, reducir la informalidad y adaptarse a las nuevas formas de empleo en la economía digital y de servicios. Por ello, el presente proyecto recoge estas buenas prácticas que se complementan y se insertan de forma armónica en el marco legal ecuatoriano, reconociendo el trabajo autónomo como una categoría válida que

³ Anta Consulting. (2025, 18 junio). *Autónomo Trade: conócelo todo sobre este tipo de autónomos.* <https://www.antaconsulting.es/blog/autonomos-economicamente-dependientes/>

⁴ *Guía para trabajadores no asalariados (TNS) en Francia | Stripe.* (2024, 28 agosto). <https://stripe.com/es/resources/more/non-salaried-employee-tns>

⁵ Sleek UK. (2024, 21 octubre). *Understanding Self Assessment for Freelancers in the UK.* <https://sleek.com/uk/library/self-assessment-for-freelancers-uk/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20seguros%20nacionales%20debo%20pagar,de%20forma%20precisa%20y%20eficiente%20.>



merece protección jurídica, afiliación a la seguridad social, y una regulación que garantice condiciones mínimas de dignidad, sin afectar la flexibilidad que caracteriza a estas formas de generación de ingresos.

En paralelo, el proyecto plantea la reintroducción del contrato a plazo fijo bajo una nueva estructura regulatoria que garantiza el equilibrio entre flexibilidad y estabilidad. Esta figura contractual fue eliminada por la Ley de Justicia Laboral en el año 2014, bajo el argumento de proteger al trabajador; sin embargo, dicha eliminación produjo un efecto adverso al desalentar la contratación formal, en especial en emprendimientos, pequeñas y medianas empresas, y actividades que requieren períodos de prueba o ejecución temporal de nuevos proyectos. Hasta antes de su eliminación, más del 60 % de las contrataciones laborales en el país se realizaban mediante esta modalidad⁶. Actualmente, los empleadores enfrentan incertidumbre jurídica al contratar sin contar con mecanismos legítimos y claros para contratos temporales. La propuesta actual permite la celebración del contrato a plazo fijo por un período mínimo de 12 meses y hasta un máximo de 24, por dos ocasiones como máximo, asegurando que, de no mediar trámite formal de desahucio, se genere la estabilidad propia del contrato indefinido. Esta modalidad se alinea con la necesidad de dinamizar el empleo, particularmente en el sector emprendedor. Según datos del Registro Nacional de Emprendimiento (RNE), durante el segundo trimestre de 2024 se registraron 414 emprendedores en diversas actividades económicas a nivel nacional, evidenciando un sector dinámico que podría beneficiarse en aumento a través de modalidades contractuales adaptadas a sus ciclos de crecimiento⁷.

⁶ Salazar, A. (2024, 29 enero). *Consulta pone en debate los contratos a plazo fijo y por horas. Diario el Mercurio.*
<https://elmercurio.com.ec/actualidad/2024/01/29/consulta-pone-en-debate-los-contratos-a-plazo-fijo-y-por-horas/>

⁷ Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP). *"Categorización de Emprendedores - 2024 Trimestre 2". Datos Abiertos Ecuador.*
Accedido Octubre 23, 2025.
<https://www.datosabiertos.gob.ec/dataset/categorizacion-de-emprendedores>



Junto a ello, se perfeccionan otras figuras contractuales ya reconocidas, como los contratos eventuales, ocasionales y de temporada, definiendo con precisión sus causales, plazos y consecuencias jurídicas, especialmente para evitar el uso fraudulento de estas modalidades o la informalidad disfrazada de contratos temporales. Se reconoce, por ejemplo, que el contrato de temporada genera un derecho preferente de recontractación para el trabajador, y que su incumplimiento puede constituir despido intempestivo.

Finalmente, el proyecto reforma la Ley de Seguridad Social para crear un régimen especial de afiliación no obligatorio para trabajadores autónomos o independientes con contrato de emprendimiento. Estos trabajadores contribuirán al IESS en función de los ingresos que realmente perciban, con cobertura en riesgos del trabajo, enfermedades y maternidad, aumentando la capacidad en el número de aportantes, haciendo más sostenible la seguridad social. De esta forma se corrige una deuda histórica del sistema ecuatoriano, donde millones de personas han sido excluidas de la seguridad social por no encajar en la categoría tradicional de “trabajador bajo relación de dependencia”.

Este proyecto de ley se enmarca y contribuye directamente a los objetivos nacionales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Ecuador no se detiene” 2025-2029. Específicamente, se alinea con el Eje Económico, productivo y empleo, particularmente con el Objetivo 4: “Impulsar el desarrollo económico que genere empleo de calidad y finanzas públicas, sostenibles, inclusivas y equitativas”. Dentro de este objetivo, la propuesta responde a la Política 4.4: “Promover el acceso de la población a un empleo adecuado, con énfasis en la inserción laboral de los jóvenes, disminuyendo el trabajo infantil, asegurando la igualdad de oportunidades y condiciones entre hombres y mujeres”. Asimismo, se vincula con el Objetivo 5: “Fortalecer la producción nacional y la inversión extranjera en los sectores clave de la economía con innovación tecnológica y prácticas sostenibles”, a través de la Política 5.8: “Impulsar la inclusión económica y social, con énfasis en la economía popular y solidaria con un marco regulatorio

(Referenciado en citas textuales como fuente del documento 2.-mpceip_categorizacion-emprendedores_2024_02.csv).



participativo y corresponsable entre sus actores”. Adicionalmente, al ampliar la cobertura de la seguridad social, contribuye al Eje Social, Objetivo 1: “Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades”, mediante la Política 1.2: “Garantizar el acceso a los servicios de protección social de las personas y grupos de atención prioritaria durante su ciclo de vida”.

La propuesta también se alinea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, contribuyendo directamente al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8: Trabajo decente y crecimiento económico, al promover el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluyendo la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. De igual manera, aporta al ODS 1: Fin de la pobreza, al ampliar la protección social, y al ODS 10: Reducción de las desigualdades, al buscar incluir a trabajadores autónomos y semiautónomos en el sistema de seguridad social. El PND 2025-2029 establece que el “97,96% de las metas se vinculan de forma directa con los ODS” y que el Plan presenta una “cobertura agregada del 33,7% del total de metas de la Agenda 2030”, compromiso que este proyecto fortalece⁸.

El análisis técnico de factores económicos y sociales revela la urgencia de estas reformas. La persistencia del subempleo y la informalidad limita el potencial productivo del país, reduce la base de contribuyentes a la seguridad social y perpetúa ciclos de vulnerabilidad económica para millones de familias. La falta de modalidades contractuales flexibles pero formales desalienta la creación de empleo, especialmente por parte de MIPYMES y emprendedores, sector este último que, como se mencionó, registró 414 nuevos actores

⁸ *Secretaría Nacional de Planificación. Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029: Ecuador No Se Detiene. Quito: Secretaría Nacional de Planificación, 2025. <https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2025-2029-ecuador-no-se-detiene/> (Referenciado en citas textuales como fuente del documento PlanNacionalDeDesarrollo25-29_EcuadorNoSeDetiene.pdf).*

solo en el segundo trimestre de 2024. Los potenciales impactos de este proyecto de ley son significativos:

Por su parte, algo que refuerza de forma categórica la presente iniciativa en lo económico es el aumento gradual de la formalización laboral, lo que podría incrementar la recaudación tributaria y las contribuciones a la seguridad social a mediano plazo. La mayor seguridad jurídica para empleadores y trabajadores podría incentivar la contratación y la inversión. La dinamización del empleo formal contribuiría al crecimiento económico sostenible, alineado con el Objetivo 4 del PND 2025-2029.

En cuanto al impacto social, la principal consecuencia sería la ampliación de la cobertura de la seguridad social a segmentos previamente excluidos, mejorando el acceso a salud, pensiones y protección contra riesgos laborales para trabajadores autónomos y semiautónomos. Esto reduciría la vulnerabilidad y la desigualdad (ODS 1 y 10), fortaleciendo la cohesión social. La reintroducción regulada del contrato a plazo fijo podría facilitar la inserción laboral, especialmente de jóvenes (Política 4.4 PND), aunque se deben monitorear sus efectos para evitar la precarización.

Este proyecto busca reconocer la evolución del trabajo en un contexto de cambios tecnológicos, transformación económica y nuevas dinámicas laborales. Representa un esfuerzo por brindar seguridad jurídica tanto a trabajadores como empleadores, aumentar el empleo formal, mejorar la inclusión y garantizar los derechos en el marco de un verdadero Estado constitucional. La legislación debe adaptarse a las nuevas realidades del mercado laboral sin renunciar a los principios de dignidad, justicia y protección social que fundamentan nuestra Constitución.

Una diferencia importante que se debe puntualizar con el Seguro Voluntario, es que en esta se exige voluntad expresa del afiliado, fija aportaciones sobre ingresos reales sin permitir declarar menos del salario mínimo, limita la cobertura al aporte estrictamente personal y no está diseñado para segmentos con alta variabilidad de ingresos, ahora este nuevo Régimen Especial para Trabajadores Autónomos, y de Emprendimiento incorpora **un mecanismo moderno, flexible y actuarialmente sostenible**, basado en la Base



Presuntiva de Aportación (BPA) conforme el artículo 13 de la Ley de Seguridad Social, o en los ingresos reales efectivos, según corresponda, permitiendo que las cotizaciones se ajusten a la naturaleza discontinua, variable o estacional de muchas actividades económicas independientes.

Este régimen no solo reconoce jurídicamente estas modalidades laborales, sino que **establece una afiliación con reglas claras, aportes mixtos (personal y “patronal” cuando exista contrato de emprendimiento), y acceso a todas las prestaciones del artículo 3 de la Ley de Seguridad Social**, incluyendo riesgos del trabajo, algo que el Seguro Voluntario no contempla. No se trata de una carga más al Estado, se trata de un modelo especializado, diseñado para un sector históricamente excluido.

En síntesis, el nuevo régimen **supera las limitaciones estructurales del Seguro Voluntario**, por cuanto:

- ✓ **No depende de la mera voluntad individual**, sino de un marco obligatorio adaptado a la realidad de los trabajadores por cuenta propia.
- ✓ **Ajusta los aportes a la capacidad contributiva real o presuntiva**, con soporte actuarial.
- ✓ **Amplía las prestaciones**, incorporando riesgos del trabajo y beneficios integrales.
- ✓ **Reconoce jurídicamente relaciones económicas no tradicionales**, permitiendo un aporte “patronal” cuando exista contrato de emprendimiento.
- ✓ **Responde a un segmento ocupacional específico con reglas diferenciadas**, mientras que el Seguro Voluntario es general y no considera las particularidades del trabajo autónomo moderno.

Este elemento diferenciador constituye **la razón central** para reformar la Ley de Seguridad Social. Con este régimen, el país avanza hacia un modelo de protección social más inclusivo, universal y adaptado a las nuevas dinámicas laborales, tal como exigen la Constitución y los estándares internacionales de trabajo decente.

El fortalecimiento de la protección social para trabajadores autónomos y no es un fenómeno aislado en la región, sino parte de una tendencia latinoamericana que busca ampliar la cobertura, reducir la informalidad y adaptar los sistemas de seguridad social a



nuevas dinámicas económicas y tecnológicas. Varios países han desarrollado **regímenes especiales obligatorios, mixtos o contributivos diferenciados**, que sirven como referencia directa para las reformas que se plantean en esta iniciativa legislativa:

En Colombia se avanzó hacia el acceso en el aporte de los trabajadores independientes mediante un sistema basado en los **ingresos efectivamente percibidos**, con cotizaciones proporcionales y mecanismos de recaudo a través de plataformas. Este sistema ha permitido incrementar la cobertura, reducir evasión y mejorar la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social. La experiencia colombiana demuestra que la convergencia entre tecnología, trazabilidad y obligación contributiva es un pilar clave para formalizar a los trabajadores independientes, elemento recogido en el régimen especial ecuatoriano propuesto.⁹

Finalmente, la presente iniciativa legislativa reconoce que la generación de empleo adecuado y la ampliación de la protección social solo son sostenibles en la medida en que existan condiciones favorables para el desarrollo de emprendimientos, micro, pequeñas y medianas empresas, que constituyen más del 90% del tejido productivo nacional¹⁰. La normativa laboral debe equilibrar derechos y obligaciones, de manera que se garantice la dignidad y protección de los trabajadores, pero a su vez se otorguen estímulos, certidumbre jurídica y mecanismos de contratación flexibles a quienes arriesgan capital, impulsan innovación y crean empleo. **El fortalecimiento del emprendimiento no es contrario a la garantía de derechos laborales; por el contrario, constituye un pilar para la diversificación económica, la movilidad social y la inclusión productiva.** Por ello, este proyecto incorpora herramientas contractuales específicas, incentivos temporales, esquemas de progresividad y simplificación administrativa para que tanto trabajadores como emprendedores puedan desarrollarse en un entorno justo, transparente y equilibrado, en coherencia con la Constitución y con las mejores prácticas comparadas.

⁹ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87624>

¹⁰ <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web->

[inec/Estadisticas_Economicas/Registro_Empresas_Establecimientos/2023/Semestre_I/Boletin_REEM_2023.pdf?utm_source=chatgpt.com](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Registro_Empresas_Establecimientos/2023/Semestre_I/Boletin_REEM_2023.pdf?utm_source=chatgpt.com)



Con estos antecedentes se evidencia que es necesario practicar una reforma al Código del Trabajo, a la Ley de Seguridad Social, y a la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, en virtud de lo manifestado, se propone en el presente **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A VARIOS CUERPOS LEGALES PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO, DESARROLLO DEL EMPRENDEDOR Y LA PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL**, que ha sido elaborado en cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales correspondientes para su legal y debido tratamiento por parte de la Asamblea Nacional.

EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL
CONSIDERANDO

Que el artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador establece: que los deberes primordiales del Estado, entre ellos garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes;

Que el artículo 32 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: la salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir;

Que el artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el trabajo es un derecho y un deber social, un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a todas las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado;

Que el artículo 34 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que: el derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. (...) El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo;



Que el último inciso del artículo 39 de la Constitución de la República del Ecuador señala que el Estado fomentará la incorporación al trabajo de las y los jóvenes en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento;

Que de acuerdo con el artículo 66, numeral 15, de la Constitución de la República del Ecuador, se reconoce y garantiza a las personas “el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”;

Que el número 2 del artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador, prescribe que las leyes orgánicas deben regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales;

Que el artículo 276, numeral 2, de la Constitución de la República del Ecuador dispone que uno de los objetivos del régimen de desarrollo es: “Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”;

Que en el artículo 277 de la Constitución de la República del Ecuador señala que, para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: “Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza”, así como también “Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la Ley”;

Que el artículo 283 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que: “El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema



económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine...”;

Que en el artículo 284 de la Constitución de la República del Ecuador, en sus numerales 6 y 7, indica que entre los objetivos de la política económica se encuentran los siguientes: “impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales”; y, “mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleos sostenibles en el tiempo”;

Que el artículo 310 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que “el sector financiero público tendrá como finalidad la prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros. El crédito que otorgue se orientará de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su inclusión activa en la economía”;

Que de acuerdo con el artículo 325 de la Constitución de la República del Ecuador el Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y, como actores sociales productivos, a todas las personas trabajadoras;

Que el artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce los principios del derecho al trabajo;

Que el artículo 326 número 1 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo;

Que el artículo 333 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; y, de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a personas con



discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales;

Que el ser humano tiene derecho a la libre asociación, libertad de contratación, libertad de trabajo, libertad de empresa y demás derechos subyacentes a la realización de actividades económicas, reconocidos en convenios y tratados internacionales, así como en la Constitución y más normas nacionales;

Que la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil, UNCITRAL, por sus siglas en inglés, ha planteado varias leyes modelo sobre ámbitos materia del fomento al emprendimiento y la innovación;

Que el Ecuador ha alcanzado importantes posiciones en índices internacionales sobre emprendimiento, como por ejemplo el Global Entrepreneurship Monitor que, para el año 2017, ubica a Ecuador como el segundo país con el mayor índice de espíritu emprendedor (28%), solo después de Perú; y,

En ejercicio de sus atribuciones previstas en el número 6 del artículo 120 de la Constitución de la República y el numeral 6 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expide la siguiente:

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A VARIOS CUERPOS LEGALES PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO, DESARROLLO DEL EMPRENDEDOR Y LA PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL

Artículo 1.- Inclúyase a continuación del artículo 8 del Código del Trabajo, los siguientes artículos:

Artículo 8.1.- Trabajadores autónomos por cuenta propia: Es la persona natural que desarrolla actividades de fabricación, producción, distribución y/o comercialización de bienes y/o prestación de servicios sin relación de dependencia. Estas personas trabajadoras podrán acceder a las prestaciones de la seguridad social, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Seguridad Social.



Artículo 8.2- Naturaleza para el ejercicio del trabajo autónomo: Para ser considerado trabajador autónomo y ejercer una actividad económica por cuenta propia, sin relación de dependencia, la persona no deberá encontrarse comprendida en ninguna de las modalidades de trabajo previstas en el Código del Trabajo, ni en los elementos que configuren una relación laboral, prestación personal del servicio, subordinación y remuneración.

Artículo 2.- Sustitúyase el artículo 14 del Código del Trabajo por el siguiente:

Artículo 14.- Contrato a plazo fijo: El contrato individual de trabajo a plazo fijo se considerará una modalidad excepcional de contrato para la relación de trabajo dependiente aplicable exclusivamente para casos de empresas nuevas o para desarrollar nuevos servicios o productos dentro de una empresa existente.

El contrato a plazo fijo podrá celebrarse máximo por dos ocasiones con el mismo empleador, y su vigencia tendrá un plazo mínimo de doce (12) meses y hasta veinticuatro (24) meses. Para su terminación deberá preceder el trámite de desahucio, caso contrario, la relación laboral continuará bajo la figura del contrato indefinido.

Se exceptúan de lo dispuesto en el inciso anterior:

- a) Los contratos por obra cierta que no sean habituales en la actividad de la empresa o empleador;
- b) Los contratos eventuales, ocasionales y de temporada;
- c) Los de aprendizaje;
- d) Los demás que determine la ley.

Artículo 3.- Añádase después del artículo 14 del Código del Trabajo el siguiente:

“Art 14.1- Contrato de emprendimiento: Se considera emprendimiento al proyecto productivo con una antigüedad menor a cinco años, que requiere recursos para cubrir una necesidad o aprovechar una oportunidad, que debe ser organizado y desarrollado, que implica riesgos y cuya finalidad es generar utilidad, empleo y desarrollo.

Los contratos individuales de trabajo a plazo fijo que se generen por la contratación por parte de un emprendedor en calidad de empleador, persona natural o jurídica que conste en el Registro Nacional de Emprendimiento contemplado en la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación podrán extenderse hasta tres (3) años de duración, para

su terminación deberá preceder el desahucio, caso contrario, la relación laboral continuará bajo la figura del contrato indefinido.”

DISPOSICIONES REFORMATARIAS:

PRIMERA. – Añádase después del título VI del libro I de la Ley de Seguridad Social el siguiente título:

Título VI.I

Del Régimen Especial del Trabajador Autónomo y del Trabajador con Contrato de Emprendimiento

Art. 154.1.- Pago de aportes: La afiliación del trabajador bajo la modalidad de contrato de emprendimiento se sujetará a los aportes fijados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, calculados sobre los ingresos que realmente perciba la persona afiliada o los que determine la normativa técnica aplicable.

Este régimen contemplará un aporte personal y un aporte patronal, conforme al contrato de emprendimiento suscrito entre las partes, garantizando una distribución equitativa y proporcional basada en la capacidad contributiva real y presunta del emprendedor.

Artículo 154.2.- Prestaciones y beneficios: Los trabajadores bajo la modalidad de contrato de emprendimiento tendrán derecho a las prestaciones establecidas en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Social, con excepción de los literales e) y f).

El alcance, condiciones y procedimientos para acceder a dichas prestaciones serán regulados por la normativa técnica que emita el IESS en atención a los estudios actuariales aprobados.

Artículo 154.3.- Cálculo de Aportaciones: Las aportaciones obligatorias, individual y patronal del trabajador en relación de dependencia, se calcularán sobre la materia gravada, con sujeción a los resultados de los estudios actuariales independientes contratados por el IESS.

La aportación individual obligatoria del trabajador autónomo, el profesional en libre ejercicio, el patrono o socio de un negocio, el dueño de una empresa unipersonal, el menor trabajador independiente, la persona que realiza trabajo no remunerado del hogar, y los demás asegurados obligados al régimen del Seguro Social Obligatorio en virtud de leyes y decretos especiales, se calculará sobre la Base Presuntiva de Aportación (BPA), definida en el artículo 13 de esta Ley, en los porcentajes señalados en esta Ley y su



ulterior variación periódica, con sujeción a los resultados de los estudios actuariales independientes, contratados por el IESS, que tomarán en cuenta la situación socioeconómica de la persona afiliada, la naturaleza de las contingencias y los índices de siniestralidad de cada riesgo protegido.

Artículo 154.4.- Reglas de Protección y Exclusión.- En la aplicación de los programas de aseguramiento obligatorio, se observarán las siguientes reglas de protección y exclusión:

- a) El trabajador en relación de dependencia estará protegido contra todas las contingencias enunciadas en el artículo 3 de esta Ley;
- b) El trabajador autónomo, el profesional en libre ejercicio, el administrador o patrono de un negocio, el dueño de una empresa unipersonal, el menor independiente, el trabajador con contrato de emprendimiento que voluntariamente se afiliaren al IESS, estarán protegidos contra todas las contingencias enunciadas en el artículo 3 de esta Ley, excepto la de cesantía Seguro de Desempleo;

DISPOSICIÓN TRANSITORIA:

Única. – En un plazo máximo de ciento ochenta (180) días, contados a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), en coordinación con los Ministerios rectores del trabajo y de las finanzas públicas, deberán:

- a) Realizar los estudios actuariales, económicos y financieros necesarios para determinar el impacto fiscal, la viabilidad presupuestaria y la sostenibilidad del aseguramiento de los trabajadores autónomos, y aquellos con contrato de emprendimiento. Dichos estudios deberán considerar las prestaciones previstas en esta Ley, la estructura de financiamiento y la contribución estatal dispuesta en la Ley de Seguridad Social, procurando evitar nuevas cargas para el Presupuesto General del Estado.
- b) Expedir la normativa técnica y los reglamentos necesarios para la implementación del régimen especial de afiliación para los trabajadores autónomos, y con contrato de emprendimiento. Esta normativa deberá definir, de manera expresa y conforme a los estudios actuariales: Los procedimientos y requisitos específicos para el registro y afiliación y los mecanismos para la determinación y recaudación de los aportes basados en ingresos reales o presuntos (BPA), así como las condiciones técnicas para el acceso a las prestaciones y beneficios permitidos por esta Ley.



Cumplido el plazo señalado y emitida la normativa correspondiente, el IESS procederá con el registro efectivo de la afiliación bajo este régimen especial.

La normativa secundaria que se expida en cumplimiento de esta disposición no podrá crear nuevas prestaciones, beneficios, obligaciones económicas o coberturas adicionales a las previstas en esta Ley y en la Ley de Seguridad Social, ni podrá establecer parámetros que generen impactos fiscales que impliquen mayores transferencias del Presupuesto General del Estado al IESS.

SEGUNDA. – Añádase en el Capítulo III sobre el Fomento al Emprendedor y Creación de Nuevos Negocios, luego del artículo 17 los siguientes:

Artículo 18.- Los emprendedores inscritos en el Registro Nacional de Emprendimiento (RNE) podrán acceder a incentivos integrales para la generación de empleo y su desarrollo, estos serán regulados por el ente rector del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones y las entidades de fomento productivo.

Los incentivos se orientarán a fortalecer la formalización, reducir costos iniciales de contratación y facilitar el crecimiento sostenible del emprendimiento, y podrán comprender, entre otros, los siguientes:

- 1) Acceso Preferente a Programas de Fomento Productivo y Capacitación:** Los emprendimientos registrados podrán acceder a los programas públicos de capacitación técnica, asistencia empresarial, certificación de competencias laborales y formación dual que implemente el ente rector de la Producción, el Ministerio del Trabajo, Ministerio de Turismo, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, BanEcuador, Banco Nacional de Desarrollo (BDE), el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS), Corporación Financiera Nacional (CFN), Servicio Nacional de Capacitación Profesional (SECAP), o cualquier otra entidad estatal responsable del fomento productivo, empresarial y de capacitación.
- 2) Prioridad en Líneas de Financiamiento Público:** Los emprendedores inscritos contarán con acceso preferente y condiciones diferenciadas en líneas de crédito en coordinación con la Junta de Política de Regulación Monetaria y Financiera, en concordancia con los ejecutores, es decir a través del Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE), la CFN, BanEcuador y otros mecanismos de financiamiento estatales, siempre que dichos créditos estén destinados a:



- a) Ampliar la nómina formal del emprendimiento;
- b) Adquirir activos productivos;
- c) Incorporar tecnología o innovación; o
- d) Estabilizar operaciones afectadas por emergencias o variabilidad económica.
- e) Fortalecer, mejorar o ampliar la capacidad productiva del negocio o emprendimiento, incluyendo la adquisición de equipos, adecuaciones, ampliaciones u otras mejoras necesarias para su desarrollo.

3) **Acceso a Programas de Reactivación y Estímulo Económico:** En caso de crisis económica, declarada en estado de emergencia, por hechos naturales o eventos que afecten al sector productivo, los emprendimientos registrados serán considerados como población prioritaria para acceder a incentivos, apoyos directos, bonos productivos o subsidios temporales, conforme a los programas de reactivación definidos por el Gobierno Nacional.

Artículo 19.- Capacidad económica en la Contratación por parte de Emprendedores: Para las personas naturales o jurídicas que consten en el Registro Nacional de Emprendimiento, la responsabilidad económica derivada de obligaciones laborales o de seguridad social generadas durante los dos primeros años de operación se registrará por criterios de progresividad y capacidad económica real, determinados por el ente rector del trabajo y el IESS.

La normativa técnica deberá:

- a) Establecer escalas proporcionales de cumplimiento, considerando el tamaño del emprendimiento y sus ingresos declarados.
- b) Garantizar que las obligaciones laborales y de seguridad social se cumplan sin comprometer la sostenibilidad del emprendimiento.
- c) Evitar cargas retroactivas superiores a la capacidad contributiva verificada del emprendimiento.

Artículo 20.- Facilitación y Simplificación Administrativa para la Generación de Empleo: El ente rector del Trabajo implementará procedimientos simplificados para los nuevos emprendimientos registrados, orientados a reducir tiempos y costos administrativos en:

1. Registro de contratos de emprendimiento.
2. Reporte y liquidación de aportes a la seguridad social.
3. Regulación del teletrabajo, trabajo por horas o actividades estacionales, cuando corresponda.



Estos procedimientos deberán garantizar seguridad jurídica, optimización y eficiencia en los tramites administración conforme la normativa aplicable en la materia.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Única. – En un plazo máximo de ciento ochenta (180) días, contados a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio rector del Trabajo y el Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, en el ámbito de sus competencias, deberán:

1. Expedir la normativa técnica, jurídica, presupuestaria y operativa necesaria para la implementación de los incentivos previstos en el artículo 18 de la presente Ley, definiendo los procedimientos, requisitos, límites y condiciones para su aplicación, así como los parámetros de progresividad y elegibilidad correspondientes.
2. Determinar los lineamientos para la aplicación ordenada y tributariamente responsable de dichos incentivos, asegurando que su ejecución se sujete estrictamente a la disponibilidad presupuestaria, los techos fiscales aprobados en la proforma del presupuesto general del Estado y en el marco de sostenibilidad financiera prevista.

En ningún caso, la emisión de esta normativa podrá generar obligaciones económicas directas, permanentes ni automáticas al Presupuesto General del Estado, ni crear asignaciones o erogaciones que comprometan recursos no previstos, en observancia del artículo 135 de la Constitución de la República.

DISPOSICIÓN FINAL

Única.- La presente ley entrará en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y firmado en la Sede de la Asamblea Nacional, Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, a los ... días del mes de de 2025.



ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR



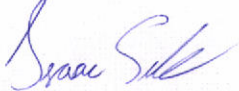


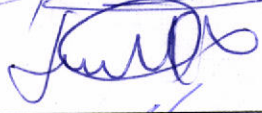

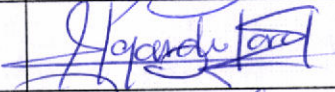
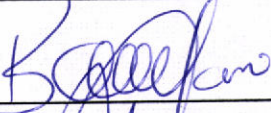
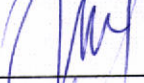
FIRMAS DE RESPALDO AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A VARIOS CUERPOS LEGALES PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO, DESARROLLO DEL EMPRENDEDOR Y LA PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL

Por medio del presente las y los asambleístas que suscribimos el presente documento, al amparo de lo previsto en el artículo 54 numeral 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, **RESPALDAMOS** el "**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A VARIOS CUERPOS LEGALES PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO, DESARROLLO DEL EMPRENDEDOR Y LA PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL**" iniciativa de la Ing. Naila Victoria Quintana Tapia, asambleísta por la Provincia del Guayas.

FIRMAS DE RESPALDO			
No.	NOMBRE Y APELLIDO	CÉDULA	FIRMA
1	Echénner Piedra	17208654502	
2	Javier Thizzo Jbean	091450446-9	
3	Milton Torres Flores	2000054730	
4	Lucía Pozo Moreta	0401507140	
5	Rafael Ochoa	050153568	
6	Camila León	0107953200	
7	Luigi García	1720806072	
8	ALEX STEVEN MORAN GALARZA	092790721-2	
9	Maria del Cisne Molina Cto	172064785-6	
10	Anthony Becerra C.	0104888862	



ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

FIRMAS DE RESPALDO			
No.	NOMBRE Y APELLIDO	CÉDULA	FIRMA
11	Carlos Gavilanes	1205223978	
12	Fabrizio Tamayo	0912274123	
13	Isaac Solera	0925479331	
14	Domingo Serrano	1754440439	
15	Fabiola Sanmartín	0301506739	
16	Joseth Juarez	1105384510	
17	Christopher Soriano	1718864707	
18	Alejandro Lara	1903707965	
19	Ara Belen Topial	1137791518	
20	Xavier Ochoa	1712999827	



FICHA DE VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Nombre del Proyecto de Ley y/o reforma: PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A VARIOS CUERPOS LEGALES PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO, DESARROLLO DEL EMPRENDEDOR Y LA PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL
Proponente de la iniciativa legislativa: ASAMBLEÍSTA NAILA VICTORIA QUINTANA TAPIA

I. NECESIDAD DEL PROYECTO O INICIATIVA LEGISLATIVA

1. **¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad jurídica?**
 - Necesidad de modificar o extinguir una normativa anterior
2. **¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad programática y/o derecho?**
 - Económica y/o productiva
 - Estado y su organización
 - Seguridad en general y/o ciudadana
 - Trabajo y seguridad social
3. **¿Qué normas legales vigentes se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta?**
CÓDIGO DE TRABAJO, LEY DE SEGURIDAD SOCIAL Y LA LEY ORGÁNICA DE EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN

II. ALINEACIÓN PROGRAMÁTICA

4. **¿El ámbito de la propuesta de Ley y/o reforma y sus principios están previstos dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo?**
¿A qué objetivo del PND se alinea más su contenido?
 - Objetivo 1, Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades.
 - Objetivo 3, Garantizar un Estado soberano, seguro, y justo promoviendo la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos.
 - Objetivo 4, Impulsar el desarrollo económico que genere empleo de calidad y finanzas públicas, sostenibles, inclusivas y equitativas.
 - Objetivo 7, Impulsar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes; y de la conectividad física y digital, que brinde condiciones de crecimiento y desarrollo económico.
 - Objetivo 8, Fortalecer la institucionalidad pública de forma eficiente, transparente y participativa.
5. **¿La propuesta de Ley y/o reforma viabiliza, apoya o complementa de alguna manera los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)?**
¿A qué objetivo del Agenda 2030 se alinea más su contenido?
 - Objetivo 8, Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
 - Objetivo 9, Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

III. REPERCUSIONES ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS

6. **¿La propuesta de Ley y/o reforma da lugar a alguna carga y/o impacto económico en:**
 - Ninguno

IV. REPERCUSIONES SOCIALES

7. **¿Qué población se vería beneficiada?**
 - Población nacional

V. EFECTOS Y/O REPERCUSIONES POLÍTICAS

8. **¿Qué función/es y/o entidad/es se encargarán de implementar la propuesta de Ley y/o reforma?**
 - Función Ejecutiva
 - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA
 - MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
 - MINISTERIO DE PRODUCCIÓN COMERCIO EXTERIOR INVERSIONES Y PESCA
 - MINISTERIO DE TURISMO
 - MINISTERIO DEL TRABAJO
 - INSTITUTO NACIONAL DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA IEPS
 - Junta de Política y Regulación Financiera
9. **¿Es posible identificar posibles efectos secundarios negativos, conflictividad o consecuencias no deseadas de su propuesta?**
NO