

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE  
No.- 0143-INV-CGUTL-AN-2025**

Quito, D.M., 18 de diciembre de 2025

**Proponente:** Asambleaísta Naila Victoria Quintana Tapia.

**Nombre del Proyecto:** “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social Integral”

## **I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME**

Con fecha 10 de diciembre del 2025, la asambleísta Naila Victoria Quintana Tapia, mediante Comunicación sin número, con trámite No. 475257, remite al magíster Niels Anthonez Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social Integral” al cual adjunta la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional mediante Memorando Nro. AN-SG-2025-5022-M, de fecha 11 de diciembre de 2025, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante por parte de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República; y, 54, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

## **II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las

comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de septiembre de 2010; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

### III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

#### 3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por la Asambleísta Naila Victoria Quintana Tapia, con el respaldo de dieciocho (18) asambleístas<sup>1</sup>, que corresponde al **12 %** de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual **CUMPLE** con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La facultad de presentar proyectos de ley en este caso, sí le corresponde a la asambleísta, debido a que no crean, modifican o suprimen impuestos; tampoco aumentan el gasto público o modifican la división político-administrativa del país; ni establece, modifica, exonera o extinguen impuestos, por lo que es coherente con lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador.

#### 3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **Derecho Laboral**. En consecuencia, **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

#### 3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El precitado “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección

<sup>1</sup> Los asambleístas Luigi García y Carlos Gavilánez, no adjuntaron sus principalizaciones. En tal razón, tomando en cuenta que no se adjunta la correspondiente certificación de principalización, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 112 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, no se lo considera en la presente verificación.

Social Integral” contiene: Exposición de Motivos, diecinueve considerandos, tres artículos, una disposición reformativa, dos disposiciones transitorias y una disposición final. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

### **3.4 Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían**

El Proyecto de Ley en mención, contiene la determinación clara y precisa de los artículos vigentes que se van a reformar o derogar, de acuerdo a lo analizado en párrafos precedentes en el presente informe. En consecuencia, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República que establece lo siguiente:

*Art. 136.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.*

En concordancia con el artículo 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa:

*“Art. 56.- Calificación de los proyectos de ley. -El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, desde su presentación, calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional siempre que cumplan, con los siguientes requisitos:*

*(...)*

*3. Que contenga el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían; y,*

### **3.5 Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas**

El Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que se justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

Por consiguiente, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 18 y 19 del Reglamento

del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana.

### 3.6 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Con fundamento en la disposición constitucional citada en las líneas que anteceden, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social Integral”, se constituye una norma de carácter orgánico; toda vez que, pretende normar derechos constitucionales y reformar leyes de la misma jerarquía.

Por lo tanto, la categoría normativa es correcta.

### 3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa	
Proponente: Asambleísta Naila Victoria Quintana Tapia.	<b>CUMPLE</b>
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia).	<b>CUMPLE</b>
Exposición de motivos, considerandos y articulado.	<b>CUMPLE</b>
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se reformarán y agregarán.	<b>CUMPLE</b>
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley.	<b>CUMPLE</b>

## IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

**4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta**

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta norma fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad<sup>2</sup>.

En este sentido, los derechos a su vez son superiores al Estado, puesto que adquieren la característica de ser inherentes a la condición humana, y, por lo tanto, el Estado está en la obligación de respetarlos, protegerlos y de abstenerse de realizar cualquier conducta que implique una vulneración, restricción o menoscabo injustificado, pues los derechos limitan a todos los poderes del Estado y consecuentemente las actuaciones realizadas por las y los servidores públicos.

La propuesta del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social Integral”, plantea incluir articulado a continuación del Artículo 8 del Código del Trabajo; por otro lado sustituir el Artículo 14 del mismo cuerpo normativo, y añadir después del mismo, uno nuevo. A través de su disposición reformativa añadir después del título VI del libro I de la Ley de Seguridad Social un nuevo título, y entrar en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial, a través de su disposición final.

En este contexto, se procede con el siguiente análisis:

La Corte Constitucional establece que, para entender la intención normativa, así como en el hilo conductual del debate es necesario partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme se ha precisado a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones que sustentan y justifican la existencia de la Norma propuesta. “54. (...) la exposición de motivos

---

<sup>2</sup>Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH ¡Para exigir nuestros Derechos! Quito, diciembre 2014, pág. 5.

correspondiente es el conjunto de razones en que el ponente apoya su propuesta; ella sirve, por tanto, de punto de partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley (...)”<sup>3</sup>.

Del mismo modo, esta Entidad Constitucional en la Sentencia Nro. 54-17-IN/22 se pronuncia sobre la necesidad de la **claridad** de manera que esta sea adoptada dentro del procedimiento legislativo al mencionar lo siguiente:

*“[la] claridad, debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma.*

*Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como evitar, en la mayor medida posible, el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica”.*

Como sostiene la Corte Constitucional sería entonces un derecho de las personas “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”<sup>4</sup>. La exposición de motivos, a más de constituir un requisito constitucional permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la Norma propuesta.

Entre la exposición de motivos podemos encontrar varios aspectos señalados por la legisladora proponente, que motivan a la presentación del presente proyecto. Entre sus puntos recalca la incorporación de 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.

Por otro lado, el Proyecto plantea la reintroducción del contrato a plazo fijo bajo una nueva estructura regulatoria que garantiza el equilibrio entre flexibilidad y estabilidad. 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.

<sup>3</sup>Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

<sup>4</sup>Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Constitucional Nro. 54-17-IN/22 de 26 de mayo de 2022, párrafo 53.

Respecto al proyecto planteado, debemos acudir al articulado de nuestra Constitución de la República del Ecuador:

*“Artículo 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a 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”.*<sup>5</sup>

*“Artículo 34.- El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.*

*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”*<sup>6</sup>.

*“Artículo 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: 2. 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”*<sup>7</sup>.

*“Artículo 283.- 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. La economía popular y solidaria se regulará de*

<sup>5</sup> Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, Art. 33. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre del 2008.

<sup>6</sup> Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, Art. 34. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre del 2008.

<sup>7</sup> Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, Art. 276. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre del 2008.

*acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”.*<sup>8</sup>

*“Artículo 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos: 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.*

*7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo”.*<sup>9</sup>

*“Artículo 325.- 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 trabajadoras y trabajadores”.*<sup>10</sup>

Es evidente que la normativa constitucional ecuatoriana, promueve que el Estado cumpla con lo mencionado en sus artículos 33 y 34; esto en cuanto lo que atañe a la presente iniciativa, con base a los fines del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social Integral, a través de lo descrito en la exposición de motivos y articulado, y, analizando las diversas problemáticas planteadas, que a criterio de la Asambleísta proponente y sus argumentos, nacen y se derivan de la normativa actual, señalando la necesidad de incorporar nuevas modalidades contractuales con protección jurídica mediante un impulso estatal, con la finalidad de reducir las tasas de desempleo y subempleo en el Ecuador.

La normativa propuesta a través de la presente reforma, busca que el nuevo sistema fomente la creación de empleo, especialmente enfocada en las MIPYMES y emprendedores.

Conforme lo analizado, en cuanto a exposición de motivos, considerandos, articulado y disposiciones, y con base a los principales impactos del Proyecto de Ley descritos, como: Una evolución del trabajo en un contexto de cambios tecnológicos, transformación económica y nuevas dinámicas laborales, en un esfuerzo constante por brindar seguridad jurídica tanto a trabajadores como empleadores, a través de la creación de empleos formales, y garantizar el

<sup>8</sup> Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, Art. 283. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre del 2008.

<sup>9</sup> Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, Art. 284. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre del 2008.

<sup>10</sup> Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, Art. 325. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre del 2008.

cumplimiento de derechos en el marco de un Estado constitucional, se puede mencionar que el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social Integral” contiene la estructura normativa adecuada y cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

#### **4.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio**

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 2008, se han integrado en todo el ordenamiento jurídico, contenidos axiológicos. En este sentido, se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que puede ser modelador de la realidad o reflejo de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En general, el lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley **NO** refleja un uso lingüístico discriminatorio, en consecuencia, desde esta perspectiva, **NO** afectaría lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

#### **4.3 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes**

Al respecto se señala que: la Norma Propuesta **NO** genera afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador.

#### **4.4 Impacto de género de las normas sugeridas**

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben

adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica Reformativa a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social Integral” se concluye que, **NO** contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la CRE.

#### **4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades**

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

Del análisis de la Propuesta normativa se puede precisar que su desarrollo normativo **NO** constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido menos aún establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. Ni genera afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

#### **4.6 Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria**

Finalmente, el Proyecto de Ley en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República, respecto de las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Se desprende que el presente Proyecto de Ley **NO** genera impacto en los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

#### **4.7 Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma**

La Ley Orgánica de la Función Legislativa en su Artículo 30 señala que, *“Los informes técnico-jurídicos elaborados por la Unidad de Técnica Legislativa no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad,*

*pertinencia y **factibilidad económica** y jurídica de la iniciativa propuesta (...)*.  
(Lo subrayado me pertenece).

Así mismo, señala que “(...) el informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará:”, entre otros aspectos, la “(...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma (...)”.

Los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), se refieren a la Política Fiscal y Tributaria, cuya competencia es exclusiva del Presidente de la República.

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social Integral” propone un conjunto de reformas orientadas a dinamizar el empleo formal, fortalecer el emprendimiento y ampliar la cobertura de la seguridad social, en respuesta a las nuevas dinámicas del mercado laboral ecuatoriano. A continuación, se exponen las principales reformas en los cuerpos legales correspondientes:

En el Código del Trabajo, el proyecto incorpora el reconocimiento jurídico del trabajo autónomo, delimitando sus características con el fin de evitar la desnaturalización de las relaciones laborales. Asimismo, introduce de manera regulada el contrato a plazo fijo como una modalidad excepcional, con límites temporales y garantías de estabilidad, y crea el contrato de emprendimiento, destinado a facilitar la contratación formal en emprendimientos registrados durante sus primeras etapas de desarrollo.

En la Ley de Seguridad Social, se establece un Régimen Especial de Afiliación para trabajadores autónomos y para quienes se vinculen mediante contrato de emprendimiento, permitiendo que los aportes se calculen sobre ingresos reales o presuntivos. Este régimen contempla la cobertura de prestaciones por enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, vejez, invalidez y muerte, bajo criterios de sostenibilidad actuarial y sin generar nuevas cargas al Presupuesto General del Estado.

En la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, se dispone que los emprendedores inscritos en el Registro Nacional de Emprendimiento puedan acceder a incentivos integrales para la generación de empleo, así como a acceso preferente a programas de capacitación y a líneas de financiamiento público existentes. Además, se incorporan criterios de progresividad en las obligaciones laborales y de seguridad social, junto con mecanismos de simplificación administrativa, orientados a reducir costos y facilitar la formalización y el crecimiento sostenible de los emprendimientos.

En conjunto, la propuesta configura un marco normativo más flexible, inclusivo y coherente con la normativa legal vigente, orientado a reducir la informalidad, ampliar la protección social y promover el empleo digno, sin modificar el sistema tributario ni incrementar el gasto público.

Adicionalmente, se recomienda la conformación de mesas técnicas de trabajo con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con el propósito de elaborar los estudios actuariales, económicos y financieros correspondientes, que permitan determinar el impacto económico, la viabilidad presupuestaria y la sostenibilidad del aseguramiento de los trabajadores autónomos y de aquellos vinculados mediante contrato de emprendimiento en la economía, finanzas públicas y seguridad social, asegurando así una implementación responsable del presente proyecto de Ley.

Así, en concordancia con lo expuesto y en referencia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social Integral” presenta las siguientes características:

- **No** se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.
- **No** se identifica incremento del gasto público.

#### **4.8 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

En este contexto, el objetivo del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social Integral”; podría estar relacionado con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030:

**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.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el **Plan Nacional de Desarrollo** es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan Nacional de Desarrollo Ecuador No se Detiene 2025-2029” fue aprobado el 21 de agosto del 2025 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 008-2025-CNP, y constituye la base técnica que orienta la formulación e implementación de las políticas públicas destinadas a enfrentar de manera estructural problemáticas como la desigualdad, pobreza y exclusión social.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con el Plan de Desarrollo para el nuevo Ecuador con los siguientes objetivos:

**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.

## V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo a singularizar las observaciones al Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.<sup>11</sup> (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención de la o el legislador, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En tal sentido se obtienen las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

**5.1.** Se recomienda cuidar la escritura, prosodia y sintaxis en el marco de lo que mandan los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, lenguaje, estilo, gramática y ortografía, pues la correcta sintaxis ayuda a que las oraciones sean claras y comprensibles.

**5.2.** Se recomienda mejorar la estructura de las **DISPOSICIONES**, y construir las conforme a lo que determina el Artículo 22 del Reglamento de Técnica Legislativa. Las disposiciones transitorias son mandatos de cumplimiento obligatorio en un lapso de tiempo para los cuerpos normativos. En el caso del proyecto propuesto se recomienda organizar como disposición transitoria primera la que va dirigida al Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como disposición transitoria segunda, la que va dirigida al Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio Rector del Trabajo y el Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones. El apartado referente a añádase en el Capítulo III sobre el Fomento al Emprendedor y Creación de Nuevos Negocios, que se encuentra como disposición transitoria, debe ser inmersa en el texto como disposición reformativa, ya que añade artículos luego de una norma existente.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El "Proyecto de Ley Orgánica Reformativa a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social

---

<sup>11</sup>Resolución CAL 2019-2021-419, "Reglamento de Técnica Legislativa", Artículo 4 letra f.

Integral” sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República del Ecuador, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o reformarían.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

1. **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
2. **Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social Integral”;
3. **Unificar** con los demás proyectos de ley afines, conforme mandato del Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,
4. **Designar** para su trámite, a la **Comisión del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social**, que es competente para tratar este tipo de proyectos, conforme a los potenciales impactos del Proyecto de Ley, descritos por el legislador proponente, de acuerdo con el Artículo 21, número 2, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social Integral”.

Atentamente,



Mgr. Javier Antonio Nuques Balda  
**COORDINADOR GENERAL  
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Elaborado por:



Cristhian Paul  
Gutiérrez De La Rosa



Abg. Cristhian Paúl Gutiérrez De La Rosa  
**ESPECIALISTA DE FORMACIÓN DE LA LEY**  
**UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Revisión Jurídica:	Javier Nuques
Análisis económico	Edison Higuera
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1  
EXTRACTO DEL PROYECTO

<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>	Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social Integral
<b>PROPONENTE</b>	Asambleísta Naila Victoria Quintana Tapia.
<b>FECHA DE PRESENTACIÓN</b>	10 de diciembre del 2025
<b>MATERIA</b>	<b>DERECHO LABORAL.</b>
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO</b>	La iniciativa pretende que se otorgue la incorporación de nuevas modalidades contractuales que reconozcan la diversidad de formas actuales de empleo, y, crear un régimen especial de afiliación no obligatorio para trabajadores autónomos o independientes con contrato de emprendimiento.
<b>SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b>	<p>Contiene: Exposición de Motivos, diecinueve considerandos, tres artículos, una disposición reformatoria, dos disposiciones transitorias y una disposición final.</p> <p>El Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social Integral, pretende incorporar nuevas modalidades contractuales que reconozcan la diversidad de formas actuales de empleo y apoyo a los emprendedores.</p>
<b>CONCLUSIONES</b>	El "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social Integral" sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República del Ecuador, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o reformarían.

**RECOMENDACIONES**

1. **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
2. **Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Promoción del Empleo, Desarrollo del Emprendedor y la Protección Social Integral”;
3. **Unificar** con los demás proyectos de ley afines, conforme mandato del Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,
4. **Designar** para su trámite, a la **Comisión del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social**, que es competente para tratar este tipo de proyectos, conforme a los potenciales impactos del proyecto de ley, descritos por el legislador proponente, de acuerdo con el Artículo 21, número 11, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Elaborado por: CPGD



ANEXO 2

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

Proponente: Asambleista Naila Victoria Quintana Tapia

El precitado Proyecto de Ley modifica varios artículos al Código de Trabajo, Ley de Seguridad Social. Los artículos que son objeto de la propuesta, se detallan en el siguiente Cuadro y, para una mejor apreciación, se resaltan las reformas establecidas:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Código del Trabajo	
	<p>Artículo 1.- Inclúyase a continuación del artículo 8 del Código del Trabajo, los siguientes artículos:</p> <p><b>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.</b></p> <p><b>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,</b></p>

	<p><b>prestación personal del servicio, subordinación remuneración.</b></p>
<p><del>Art. 14.- Contrato tipo y excepciones.- El contrato individual de trabajo a tiempo indefinido es la modalidad típica de la contratación laboral estable o permanente, su extinción se producirá únicamente por las causas y los procedimientos establecidos en este Código.</del></p> <p>Se exceptúan de lo dispuesto en el inciso anterior:</p> <p>a) Los contratos por obra cierta, que no sean habituales en la actividad de la empresa o empleador;</p>	<p>Artículo 2.- Sustitúyase el artículo 14 del Código del Trabajo por el siguiente:</p> <p><b>Artículo 14.- Contrato a plazo fijo:</b> El contrato individual de trabajo <b>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.</b></p> <p><b>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.</b></p> <p>Se exceptúan de lo dispuesto en el inciso anterior:</p> <p>a) Los contratos por obra cierta que no sean habituales en la actividad de la empresa o empleador;</p> <p><b>b) Los contratos eventuales, ocasionales y de temporada;</b></p> <p><b>c) Los de aprendizaje;</b></p> <p><b>d) Los demás que determine la ley.</b></p>

	<p>Artículo 3.- Añádase después del artículo 14 del Código del Trabajo el siguiente:</p> <p><b>"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.</b></p> <p><b>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."</b></p>
<b>DISPOSICIONES REFORMATARIAS</b>	
	<p>PRIMERA. - Añádase después del título VI del libro I de la Ley de Seguridad Social el siguiente título:</p> <p><b>Título VI.I Del Régimen Especial del Trabajador Autónomo y del Trabajador con Contrato de Emprendimiento</b></p> <p><b>Art. 154.1.- Pago de aportes: La afiliación del trabajador bajo la</b></p>

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

	<p>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;</p>
<b>DISPOSICIÓN TRANSITORIA</b>	
	<p>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:</p> <p>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.</p> <p>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</p>

	<p><b>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.</b></p> <p><b>Cumplido el plazo señalado y emitida la normativa correspondiente, el IESS procederá con el registro efectivo de la afiliación bajo este régimen especial.</b></p> <p><b>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.</b></p>
	<p><b>SEGUNDA.-</b> Añádase en el Capítulo III sobre el Fomento al Emprendedor y Creación de Nuevos Negocios, luego del artículo 17 los siguientes:</p> <p><b>Artículo 18.-</b> 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</p>

	<p><b>Producción, Comercio Exterior e Inversiones y las entidades de fomento productivo.</b></p> <p><b>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:</b></p> <p><b>1) Acceso Preferente a Programas de Fomento Productivo y Capacitación:</b> 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.</p> <p><b>2) Prioridad en Líneas de Financiamiento Público:</b> 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</p>
--	--

	<p>Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE), la CFN, BanEcuador y otros mecanismos de financiamiento estatales, siempre que dichos créditos estén destinados a:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Ampliar la nómina formal del emprendimiento;</li><li>b) Adquirir activos productivos;</li><li>c) Incorporar tecnología o innovación; o</li><li>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.</li></ul> <p>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.</p> <p>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</p>
--	---

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.

	<p>Estos procedimientos deberán garantizar seguridad jurídica, optimización y eficiencia en los tramites administración conforme la normativa aplicable en la materia.</p>
	<p><b>DISPOSICIÓN TRANSITORIA</b></p> <p>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:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>En ningún caso, la emisión de esta normativa podrá generar obligaciones económicas directas, permanentes ni automáticas al</p>

	<p><b>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.</b></p>
	<p><b>DISPOSICIÓN FINAL</b></p> <p><b>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.</b></p>

Elaborado por: Deybi Delgado Campaña