DIRECCIÓN NACIONAL DE AFILIACIÓN Y COBERTURA

Subdirección Nacional de Afiliación, Cobertura y Gestión de la Información.

Informe técnico
“Ley de Defensa del Trabajo Autónomo y del Comerciante Minorista”

Mayo, 2023

REVISADO Y APROBADO	FIRMA
Mgs. Alexandra Berenice Valdospinos **Directora Nacional de Afiliación y Cobertura**	Firmado electrónicamente por: ALEXANDRA BERENICE VALDOSPINOS CASTRO
ELABORADO POR	**FIRMA**
Mgs. Marcelo David Narváez Burbano **Subdirector Nacional de Afiliación, Cobertura y Gestión de la Información**	Firmado electrónicamente por: MARCELO DAVID NARVAEZ BURBANO

ANTECEDENTES:

Memorando Nro. IESS-PG-2023-0735-M, del 11 de mayo de 2023, suscrito por el Mgs. Edison Iván Salgado Lomas, Procurador General del IESS, en el cual se solicita:

1.- Expediente administrativo generado por la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura referente a la aplicación de la citada ley para la implementación de la nueva prestación.

Adicionalmente, deberá remitir un informe técnico en el que se determinen los tipos de afiliación existentes en el Sistema de Seguridad Social, la contraposición y/o superposición existente entre el nuevo régimen y los ya existentes, realizando un cuadro comparativo sobre las prestaciones que se otorgan en cada uno de los regímenes de afiliación.

En el informe deberá constar la identificación de las profesiones y oficios del grupo poblacional determinado en el Art. 3 de la Ley de Defensa del Trabajo Autónomo y del Comerciante Minorista.

ACCIONES EJECUTADAS:

Conforme los antecedentes expuestos y una vez que esta dependencia administrativa tuvo conocimiento de la promulgación de la Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista, procedió a generar las siguientes acciones:

ALERTA A PROCURADURÍA GENERAL DEL IESS

Con memorando Nro. IESS-DNAC-2022-1893-M de 16 de diciembre de 2022, la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura alertó a la Procuraduría General del IESS, respecto a las disposiciones contenidas en la Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista, a fin de que se sirva considerar la realización del análisis jurídico de pertinencia y alcance de la disposición en cuanto a seguridad social, por cuanto la Comisión Especializada Permanente del Derecho al Trabajo y Seguridad Social, señaló que el referido cuerpo normativo fue remitido al Registro Oficial para su publicación.

RESPUESTA PROCURADURÍA GENERAL DEL IESS

Mediante memorando Nro. IESS-PG-2023-0041-M de 11 de enero de 2023, la Procuraduría General del IESS emite contestación a la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura ante la alerta respecto de la Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista, con el siguiente pronunciamiento:

" Sin embargo, la Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador autónomo y del Comerciante Minorista, fue emitida el 17 de noviembre de 2022 y su publicación en el Registro Oficial Nro. 211 fue el 16 de diciembre de 2022, con lo cual la ley entró en vigencia desde esta fecha y es obligatoria para todos los ecuatorianos incluyendo extranjeros, ***por lo tanto, corresponde a la Administración del IESS realizar los estudios técnicos actuariales para dar estricto cumplimiento a las disposiciones de la mencionada Ley"****. Por lo expuesto, cualquier criterio institucional, ya sea para*

negar la creación de un régimen especial o para sugerir que se encuentra ya inmerso en la Ley de Seguridad Social, resulta extemporáneo, pues de conformidad con la normativa constitucional, es imperativo el cumplimiento de la normativa legal vigente, ***y en caso de que esta afecte los intereses institucionales, sustentar esta afectación para requerir su reforma o inconstitucional a través de los mecanismos dispuestos en las leyes de la República****. (*Énfasis añadido]

TRASLADO A LA DIRECCIÓN ACTUARIAL, DE INVESTIGACIÓN Y ESTADÍSTICA

A través del Memorando Nro. IESS-DNAC-2023-0249-M de 16 de febrero de 2023, la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura trasladó a la Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística el pronunciamiento emitido por la Procuraduría General del IESS, respecto de la Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista, señalado precedentemente.

BASE LEGAL:

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

"Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 1.- ***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(¼)".*

"Art. 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 (¼)".

"Art. 369.- El seguro universal obligatorio (...). ***El seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral.***

Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado. La ley definirá el mecanismo correspondiente.

La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada*".* [Énfasis añadido]

"Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. ***Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica****. (¼)".*

"Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.(¼)"

LEY DE SEGURIDAD SOCIAL

*"**Art. 2.-** Sujetos de Protección.- Son sujetos del Seguro General Obligatorio, en calidad de afiliados, todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella; en particular:*
a. El trabajador en relación de dependencia;
***b. El trabajador autónomo**;*
c. El profesional en libre ejercicio;
d. El administrador o patrono de un negocio;
e. El dueño de una empresa unipersonal;
f. El menor trabajador independiente;
g. Las personas que realicen trabajo del hogar no remunerado; y,
***h. Las demás personas obligadas a la afiliación al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes o decretos especiales** (¼)".* [Énfasis añadido]

*"**Art. 9.-** DEFINICIONES.- Para los efectos de la protección del Seguro General Obligatorio:*

***b. Es trabajador autónomo toda persona que ejerce un oficio o ejecuta una obra o realiza regularmente una actividad económica, sin relación de dependencia, y percibe un ingreso en forma de honorarios, comisiones, participaciones, beneficios u otra retribución distinta al sueldo o salario (¼)"**.* (Las negrillas me corresponden)

*"**Art. 233.- CAMBIOS EN EL RÉGIMEN PRESTACIONAL.-** No se creará prestación alguna ni se mejorarán las existentes a cargo del Seguro Social Obligatorio aplicado por el IESS, si no se encontraren debidamente financiadas y respaldadas en los resultados de estudios actuariales que demuestren su solvencia y sostenibilidad".*

LEY DE DEFENSA Y DESARROLLO DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO Y DEL COMERCIANTE MINORISTA

"Art. 11.- Seguridad Social. Las y los trabajadores autónomos y las y los comerciantes minoristas tendrán derecho a afiliarse al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y gozarán a través de un régimen especial y gozarán de todos los beneficios que éste otorgue

ANÁLISIS TÉCNICO:

Tabla 1. Regímenes de Afiliación Existentes con base a la Ley de Seguridad Social

Con base en lo establecido en la Ley de Seguridad Social de Registro Oficial Suplemento 465 de 30 de noviembre de 2001, se detallan los siguientes Regímenes de afiliación:

Nombre del Régimen	RÉGIMEN DEL SEGURO GENERAL OBLIGATORIO	RÉGIMEN ESPECIAL DEL SEGURO VOLUNTARIO	RÉGIMEN ESPECIAL DEL SEGURO DE LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCION	RÉGIMEN ESPECIAL DEL SEGURO CAMPESINO

Base Legal	Ley de Seguridad Social Título I	Ley de Seguridad Social Título VI	Ley de Seguridad Social Título V	Ley de Seguridad Social Título IV
Sujetos Protegidos	El trabajador en relación de dependencia El trabajador autónomo El profesional en libre ejercicio El administrador o patrono de un negocio El dueño de una empresa unipersonal El menor trabajador independiente Las personas que realicen trabajo del hogar no remunerado	Toda persona mayor de edad no comprendida entre los sujetos obligados del artículo 2 que manifieste su voluntad de acogerse a este régimen y cumpla los requisitos y condiciones señalados en el Reglamento General de esta Ley	Trabajadores de la construcción	Jefes de familia

Tabla 2. Prestaciones que se otorgan en cada uno de los regímenes de Afiliación existentes con base en la Ley de Seguridad Social

Nombre del Régimen	RÉGIMEN DEL SEGURO GENERAL OBLIGATORIO	RÉGIMEN ESPECIAL DEL SEGURO VOLUNTARIO	RÉGIMEN ESPECIAL DEL SEGURO DE LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCION	RÉGIMEN ESPECIAL DEL SEGURO CAMPESINO
Prestaciones	Invalidez, Vejez y Muerte Auxilio de Funerales	Invalidez, Vejez y Muerte Auxilio de Funerales	Invalidez, Vejez y Muerte Auxilio de Funerales Prestaciones de Salud	Invalidez, Vejez y Muerte Auxilio de Funerales

	Prestaciones de Salud (Excepto el trabajo no Remunerado del Hogar) Riesgos del Trabajo (Excepto el trabajo no Remunerado del Hogar) Cesantía (Excepto Trabajadores autónomos, profesional en libre ejercicio, administrador o patrono de un negocio, dueño de una empresa unipersonal y menor independiente) Seguro de Desempleo (Excepto el trabajo no Remunerado del Hogar y Trabajadores autónomos, profesional en libre ejercicio, administrador o patrono de un negocio, dueño de una empresa unipersonal y menor independiente)	Prestaciones de Salud	Riesgos del Trabajo Cesantía Seguro de Desempleo	Prestaciones de Salud

Tabla 3. Definiciones de los sujetos protegidos con base en lo establecido en la *“LEY DE DEFENSA Y DESARROLLO DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO Y DEL COMERCIANTE MINORISTA” y la Ley de Seguridad Social*

LEY DE DEFENSA Y DESARROLLO DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO Y DEL COMERCIANTE MINORISTA Artículo 3 Definiciones	LEY DE SEGURIDAD SOCIAL Artículo 9 Definiciones
a) Trabajadora o trabajador autónomo o por cuenta propia.- Es la persona natural que desarrolla actividades de fabricación, producción, distribución y/o comercialización de bienes y/o prestación de servicios, de manera personal, ambulante o fija, habitual o temporal, sin relación de dependencia y cuyo capital de operación no supere los treinta y seis salarios básicos unificados del trabajador privado.	*“b. Es trabajador autónomo toda persona que ejerce un oficio o ejecuta una obra o realiza regularmente una actividad económica, sin relación de dependencia, y percibe un ingreso en forma de honorarios, comisiones, participaciones, beneficios u otra retribución distinta al sueldo o salario;*
b) Comerciante minorista.- Es la persona natural que desarrolla actividades de comercio y distribución de bienes y/o servicios, de forma personal, ambulante o fija, habitual o temporal, para la autogeneración de ingresos y cuyo capital de operación no supere los treinta y seis salarios básicos unificados del trabajador privado.”	*d. Es administrador o patrono de un negocio toda persona que emplea a otros para que ejecuten una obra o presten un servicio, por cuenta suya o de un tercero;* *e. Es dueño de una empresa unipersonal, toda persona que establece una empresa o negocio de hecho, para prestar servicios o arriesgar capitales;”*

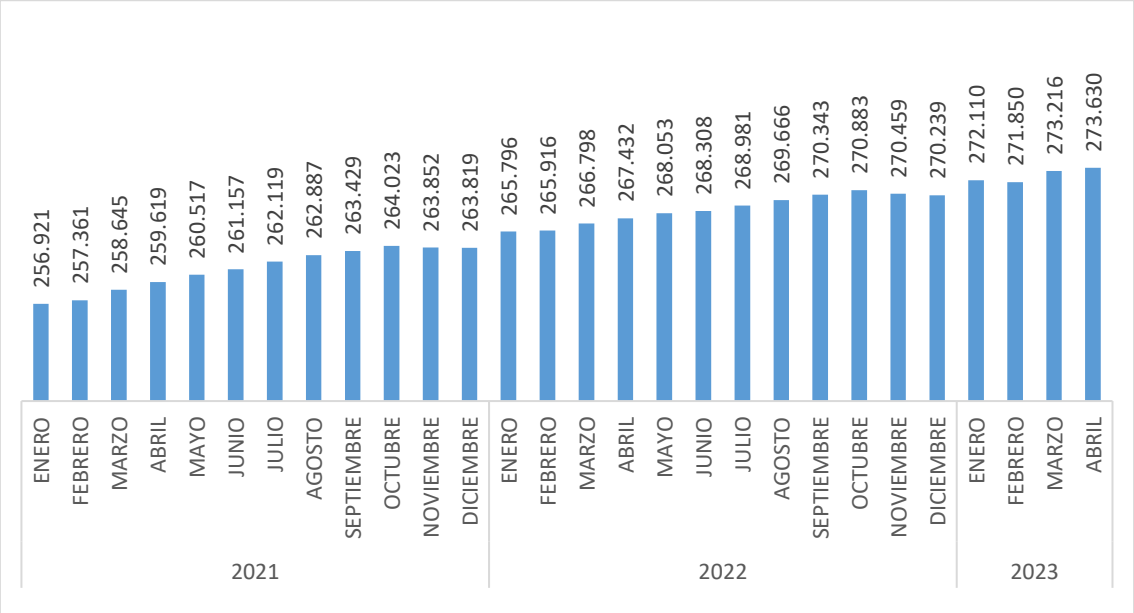
Como se muestra en la Tabla 1, dentro del Régimen General del Seguro Obligatorio, se establecen los sujetos de protección que podrían coincidir con los establecidos en la Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista.

En la Tabla 2 se describen las prestaciones por cada uno de los regímenes existentes, siendo el Régimen General al cual acceden actualmente los afiliados autónomos administradores o patronos de un negocio o dueños de una empresa unipersonal, con excepción del seguro de desempleo y cesantía.

En la Tabla 3, se señala las definiciones que se encuentran en ambos cuerpos normativos que coinciden en su naturaleza, lo que podría establecer que ya existe el acceso a la afiliación de este nuevo segmento descrito en la Ley analizada.

ESTADÍSTICAS DE AFILIACIÓN PARA INDEPEDNIENTES:

Gráfico 1. Afiliados Autónomos/Independientes



Como se puede observar en el Gráfico 1, al mes de abril de 2023 se registran 273.630 afiliados en la categoría de Independientes, Autónomos o Dueños de una empresa unipersonal. Teniendo un crecimiento sostenido en este tipo de afiliación.

Con base en lo establecido en la resolución CD. 515 los afiliados a esta modalidad pagan el 17,6% de aporte distribuido de la siguiente forma:

Seguro de Pensiones	10,56
De Salud	5,16
Seguro de Riesgos del Trabajo	0,38
Seguro Social Campesino	0,7
Gastos de Administración	0,8
	17,6

Siendo este porcentaje menor al que pagan los trabajadores en relación de dependencia.

Con esto se quiere evidenciar que con la Ley de Seguridad Social ya se da el acceso y una cobertura especial, a los trabajadores del segmento que abarca la LEY DE DEFENSA Y DESARROLLO DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO Y DEL COMERCIANTE MINORISTA.

CONCLUSIONES:

Dentro del Régimen General del Seguro Obligatorio, se evidencian los sujetos de protección que podrían coincidir con los establecidos en la Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista, con base en las definiciones señaladas en ambos cuerpos normativos, lo que podría establecer que ya existe el acceso a la afiliación de este nuevo segmento descrito en la Ley analizada.

Al mes de abril de 2023 se registran 273.630 afiliados en la categoría de Independientes, Autónomos o Dueños de una empresa unipersonal. Teniendo un crecimiento sostenido en este tipo de afiliación.

Con la Ley de Seguridad Social ya se da el acceso y una cobertura especial a los trabajadores del segmento que abarca la LEY DE DEFENSA Y DESARROLLO DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO Y DEL COMERCIANTE MINORISTA.