



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA



Oficio No. T.5771-SNJ-11-415

Quito, marzo 14 de 2011

Arquitecto  
Fernando Cordero Cueva  
**PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL**  
En su despacho

# Trámite **62114**  
Codigo validación **V36WS4QJ9V**  
Tipo de documento OFICIO  
Fecha recepción 17-mar-2011 17:02  
Numeración documento T.5771-snj-11-415  
Fecha oficio 14-mar-2011  
Remitente CORREA DELGADO RAFAEL  
Razón social PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA  
Revisa el estado de su trámite en:  
<http://tramites.asamblea nacional.gob.ec/zds/estadoTramite.jsf>

*Auxer. 9. Fojas*

Señor Presidente:

Contesto su oficio PAN-FC-011-0238 de febrero 16 de 2011, recibido en el Palacio Nacional el mismo día, a las 18h08, mediante el cual remite el proyecto de **LEY DE DEFENSA Y DESARROLLO DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO Y DEL COMERCIANTE MINORISTA.**

Al respecto, de conformidad con los artículos 137 y 138 de la Constitución de la República y 64 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presento mi **OBJECCIÓN TOTAL**, en los siguientes términos:

**I**

**De la temática abordada por la ley**

El texto de la ley aprobado por la Asamblea Nacional contiene disposiciones cuyo contenido se relaciona a la actividad de los trabajadores autónomos y comerciantes minoristas; quienes constituyen un segmento significativo de la economía. Sin embargo, el texto de la ley, lejos de determinar reglas claras que les beneficien, con un afán asistencialista enuncia conceptos básicos de carácter dogmático innecesarios en un texto legal, y que han sido recogidos previamente en textos de mayor jerarquía como la Constitución de la República, tratados y convenios internacionales, y leyes orgánicas.

Así por ejemplo, la definición de trabajador autónomo se encuentra contenida en la letra b. del artículo 9 de la Ley de Seguridad Social; por otra parte, el Código de Comercio en su artículo 2 y el innumerado que le sucede, define al comerciante. Es decir, los primeros artículos de la ley que se objeta totalmente nada aportan al sistema jurídico de nuestro país.

Asimismo, los derechos que son enunciados en el artículo 4 consisten en manifestaciones bien intencionadas que pretenden delimitar nuevos derechos a favor de los trabajadores autónomos y comerciantes minoristas; sin embargo, lejos de lograr este fin, repiten aquellas prerrogativas que ya constan en la Constitución e instrumentos



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

internacionales y que no requieren ser copiadas en el texto de una ley. Lo mismo ocurre con las obligaciones enunciadas en el artículo 5.

Las normas referentes a la participación del Estado a favor del sector no considera aspectos básicos como las fuentes y mecanismos financieros para conseguir los recursos que requiere la realización de los fines de la ley. Consisten en nuevas cargas en contra del Estado, que en la forma en que se plantean sólo determinan principios líricos, inaplicables en la práctica, carentes de aportes a la normativa existente. Así, el acceso a la seguridad social se garantiza en la Carta Magna y en la Ley de Seguridad Social; asimismo, la normativa referente al acceso a los distintos bonos de la vivienda y a créditos por parte del Banco Nacional de Fomento, es de aplicación general y a favor de todos los ciudadanos de la República.

El articulado de la ley se caracteriza por su insuficiencia jurídica, debido a que sus normas evidencian falta de practicidad, por estas razones su promulgación es inconveniente, el resultado inminente sería su falta de aplicación. Además, los principios y conceptos que en ella se abordan están contenidos en el proyecto de Ley de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, de manera sistemática y lógica, el cual será remitido en los próximos días por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional para cumplir con el trámite legislativo correspondiente.

Por las consideraciones anteriores, en ejercicio de la atribución que me confieren la Constitución de la República y la Ley, **OBJETO TOTALMENTE**, el proyecto de *Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista*, decisión que queda consignada en los términos precedentes así como en el documento correspondiente, cuyo auténtico devuelvo a su Autoridad.

Atentamente,

**DIOS, PATRIA Y LIBERTAD**

Rafael Correa Delgado

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

EL PLENO

CONSIDERANDO:

- Que,** el primer deber del Estado, previsto en el artículo 3 numeral 1 de la Constitución de la República, es: *"Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales..."* y en concordancia con el artículo 11 numeral 9 dispone: *"El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos consagrados en la constitución"*;
- Que,** el artículo 325 de la Constitución, señala que: *"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"*;
- Que,** el artículo 329 de la misma norma suprema, en el tercer párrafo, señala que: *"Se reconocerá y protegerá el trabajador autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones. Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo."*;
- Que,** el artículo 34 de la Constitución de la República, establece que 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, subsidiariedad, 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 encuentren en situación de desempleo;
- Que,** El artículo 319 de la Constitución de la República, reconoce diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas;



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

*Asamblea Nacional*

**Que,** el artículo 331 de la Constitución de la República, expresa que *"El Estado garantizará a las mujeres igualdad en el acceso al empleo, a la formación y promoción laboral y profesional, a la remuneración equitativa, y a la iniciativa de trabajo autónomo. Se adoptarán todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades.*

*Se prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo."*

**Que,** es obligación del Estado establecer los mecanismos necesarios para que los microempresarios, trabajadores autónomos y comerciantes minoristas, se constituyan en parte singular y estratégica del desarrollo social y económico;

**Que,** el artículo 277 de la Constitución de la República, señala, en el numeral 3, que: para la consecución del buen vivir, serán deberes del Estado, generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento;

**Que,** el artículo 277 de la Constitución de la República del Ecuador, establece, en el numeral 5, que: para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado, 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 311 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que: el sector financiero popular y solidario, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria; y,

En ejercicio de las atribuciones legales y constitucionales, expide la siguiente:

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



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**CAPÍTULO PRIMERO  
DEL ÁMBITO, OBJETO Y DEFINICIONES**

**Artículo 1.- Ámbito.-** Las disposiciones de la presente Ley rigen para las personas naturales que, dentro del territorio nacional, se dedican al trabajo autónomo y/o al comercio minorista, que constituyen parte fundamental del sistema económico popular y solidario previsto en la Constitución de la República.

**Artículo 2.- Objeto.-** La presente Ley tiene por objeto regular, fomentar, incentivar y garantizar las actividades productivas, de comercio y/o servicios de las y los trabajadores autónomos y de las y los comerciantes minoristas, en el marco de la Constitución de la República, los tratados e instrumentos internacionales vigentes y la Ley.

**Artículo 3.- Definiciones.-** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- 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) **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.

**CAPÍTULO SEGUNDO  
DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES**

**Artículo 4.- Derechos de las personas dedicadas al trabajo autónomo y/o al comercio minorista.-** Son derechos de las y los trabajadores autónomos y de las y los comerciantes minoristas, los siguientes:

- a. El trabajo, en todas sus formas e iniciativas, utilizando los espacios adecuados de conformidad con la normativa jurídica



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

- dictada por los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de su competencia;
- b. La capacitación gratuita, en los diversos campos ocupacionales, que coadyuve a su desarrollo individual y mejore sus condiciones de vida;
  - c. El acceso a la seguridad social;
  - d. La obtención de líneas preferenciales de financiamiento de las entidades financieras del sector público, para el fomento y desarrollo de sus actividades;
  - e. El acceso a planes y programas preferenciales de financiamiento para vivienda, a través de las entidades financieras del sector público, del sector financiero popular y solidario y de los ministerios respectivos;
  - f. La participación en la silla vacía de conformidad con la Constitución de la República y la Ley, especialmente cuando se tratasen temas que pudieren afectar, de manera directa o indirecta, a las y los trabajadores autónomos y a las y los comerciantes minoristas; y,
  - g. Los demás establecidos en la Constitución de la República, tratados e instrumentos internacionales vigentes y la Ley.

**Artículo 5.- Obligaciones de las personas dedicadas al trabajo autónomo y/o al comercio minorista.-** Son obligaciones de las y los trabajadoras autónomos y de las y los comerciantes minoristas:

- a) Desarrollar sus actividades bajo los criterios de ordenamiento del espacio público, de conformidad con normativa jurídica dictada por los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de su competencia;
- b) Comercializar y distribuir, en forma preferente, bienes y/o servicios generados por la producción nacional, destinados a fortalecer el desarrollo productivo del país;
- c) Sujetarse a los procesos de regulación y control establecidos por la Ley o que fueren dictados por la autoridad competente;
- d) Respetar las normas de calidad, así como los pesos, medidas y precios, de los bienes y/o servicios que produzcan y/o comercialicen;
- e) Registrarse, ante la autoridad competente, en el Sistema Nacional de Información y Registro de las y los trabajadores autónomos y de las y los comerciantes minoristas, a fin de contar con una base de datos que permita determinar su condición y establecer e implementar políticas públicas en beneficio del sector; y,
- f) Las demás establecidas en la Constitución de la República, tratados e instrumentos internacionales vigentes y la Ley.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**CAPÍTULO TERCERO**  
**DE LAS GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES DEL ESTADO**

**Artículo 6.- Garantías para el ejercicio de los derechos.**- El Estado, a través de los distintos niveles de gobierno, garantizará el efectivo cumplimiento de los derechos establecidos en la presente Ley, sin perjuicio de que las y los trabajadores autónomos y las y los comerciantes minoristas puedan interponer las acciones judiciales y/o administrativas, que sean del caso, para hacer valer sus derechos.

Los gobiernos autónomos descentralizados, mediante la respectiva normativa jurídica, reconocerán y protegerán el trabajo autónomo y el comercio minorista, determinando y regulando los espacios públicos adecuados para garantizar el desempeño de tales actividades.

**Artículo 7.- Apoyo a actividades productivas y de comercialización.**- El Estado a través del Ministerio del ramo, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, elaborará y ejecutará políticas públicas y sociales para el desarrollo de las **actividades productivas y de comercialización**, para cuyo efecto:

- a. Diseñará y ejecutará planes, programas y proyectos para promover el desarrollo de las y los trabajadores autónomos y de las y los comerciantes minoristas;
- b. Implementará programas de capacitación y asistencia técnica especializada en las diversas áreas de la producción y/o comercialización de bienes y/o servicios, necesarios para mejorar la competitividad y eficiencia, tales como: administración gerencial, contabilidad, informática, mercadeo, tributación, normalización y registro de bienes, entre otros;
- c. Promoverá y financiará proyectos para el desarrollo organizacional de las diversas formas asociativas de producción y comercialización de bienes y/o servicios, de las y los trabajadores y de las y los comerciantes minoristas, sean éstas comunitarias, gremiales, cooperativistas, familiares, autónomas o mixtas;
- d. Impulsará acciones que propicien el intercambio comercial justo y complementario de bienes y/o servicios de forma directa entre productores y consumidores;
- e. Promoverá y ejecutará estudios e investigaciones que permitan el conocimiento de la realidad socio-económica de estos sectores;
- f. Establecerá un Sistema Nacional de Información y Registro de las y los trabajadores autónomos y de las y los comerciantes



REPÚBLICA DEL ECUADOR.

*Asamblea Nacional*

- minoristas, con el propósito de fortalecer sus actividades y mejorar sus condiciones de vida;
- g. Estimulará a la población, a través de campañas de información, para que adquiera productos y/o servicios nacionales que oferten las y los trabajadores autónomos y las y los comerciantes minoristas; y,
  - h. Ejecutará las demás atribuciones y competencias establecidas en la Constitución de la República, tratados e instrumentos internacionales vigentes y la Ley.

**Artículo 8.- Responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.**- Los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de su competencia, incluirán dentro de sus planes, programas y proyectos de desarrollo y en su presupuesto inmediato anual, partidas presupuestarias para la creación, ampliación, mejoramiento y administración de los centros de acopio de productos, centros de distribución y comercialización, pasajes comerciales, recintos feriales y mercados, en los cuales las y los trabajadores autónomos y las y los comerciantes minoristas ejerzan sus actividades. Dichos establecimientos, contarán con todos los servicios básicos, con centros de desarrollo infantil, comedores populares, centros médicos, guarderías y centros de capacitación para las y los trabajadores autónomos y las y los comerciantes minoristas. Para la creación, ampliación y mejoramiento de dichos espacios, se socializará con los sectores involucrados.

Igualmente, los gobiernos autónomos descentralizados, dentro de sus planes, programas y proyectos de desarrollo y expansión urbana, planificarán, construirán y mantendrán la infraestructura física adecuada para que operen los establecimientos señalados en el inciso anterior.

**Artículo 9.- Acceso al crédito.**- Las entidades financieras del sector público establecerán líneas de financiamiento preferenciales, hasta por el monto de veinte y cinco salarios básicos unificados del trabajador privado, a favor de las y los trabajadores autónomos y de las y los comerciantes minoristas. Estos créditos se otorgarán, en forma individual o colectiva, a quienes se encuentren debidamente registrados en el Sistema Nacional de Información y Registro de las y los trabajadores autónomos y de las y los comerciantes minoristas establecido en esta Ley.

Las líneas de crédito para apoyar a estos sectores contemplarán condiciones favorables, plazos y tasas de interés preferenciales, previo

d



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

el cumplimiento de los requisitos establecidos en el reglamento respectivo.

La Superintendencia de Bancos y Seguros, a través del órgano competente, vigilará el cumplimiento de esta disposición legal.

**Artículo 10.- Acceso al Bono de Vivienda.-** Las y los trabajadores autónomos y las y los comerciantes minoristas, registrados como tales, tendrán preferencia para la asignación del bono de vivienda por parte del Ministerio del ramo.

**Artículo 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.

## **CAPÍTULO QUINTO DE LAS PROHIBICIONES Y SANCIONES**

### **Sección Primera De las Prohibiciones**

**Artículo 12.- Prohibición de confiscación.-** Se prohíbe toda forma de confiscación, requisa, decomiso, incautación, apropiación, desposeimiento o cualquier otra medida punitiva que involucre la privación de fabricar, producir, distribuir y comercializar bienes y/o servicios, de las y los trabajadores autónomos y de las y los comerciantes minoristas, en los espacios públicos autorizados por la autoridad competente, siempre y cuando cumplan con la normativa jurídica dictada por los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de su competencia.

Todo acto normativo que disminuya o menoscabe los derechos de las y los trabajadores autónomos y de las y los comerciantes minoristas carecerá de validez y eficacia jurídica.

**Artículo 13.- Prohibición de producción y comercialización.-** Se prohíbe a las y los trabajadores autónomos y a las y los comerciantes minoristas fabricar, producir, distribuir y comercializar toda clase de bienes y/o servicios que se encuentren prohibidos por la Ley o sean de dudosa procedencia.

### **Sección Segunda De las Sanciones**



REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Asamblea Nacional*

**Artículo 14.- Sanción administrativa para las y los servidores públicos.-** Sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales a que hubiere lugar, toda servidora o servidor público que vulnere los derechos de las y los trabajadores autónomos y de las y los comerciantes minoristas, o que inobserve lo previsto en la presente Ley, será sancionado por la autoridad nominadora, de acuerdo a la gravedad del caso y previo sumario administrativo, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Servicio Público.

**Artículo 15.- Sanciones para las y los trabajadores autónomos y las y los comerciantes minoristas.-** Sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales a que hubiere lugar, el órgano competente de los gobiernos autónomos descentralizados que corresponda, establecerá las sanciones respectivas de conformidad con la reglamentación que se dicte para el efecto, observando el derecho al debido proceso y las disposiciones contenidas en la presente ley.

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**PRIMERA.-** Los gobiernos autónomos descentralizados del país dentro del plazo de seis meses, contado a partir de la vigencia de esta Ley, armonizarán su normativa jurídica de conformidad con la Constitución de la República y esta Ley.

**SEGUNDA.-** Dentro del plazo de doce meses, contado a partir de la vigencia de esta Ley, el Estado a través del órgano competente pondrá en funcionamiento un Programa Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Financiamiento a fin de mejorar la competitividad y eficiencia de las y los trabajadores autónomos y de las y los comerciantes minoristas.

Dentro del mismo plazo, el Estado a través del órgano competente, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, implementarán el Sistema Nacional de Información y Registro de las y los trabajadores autónomos y de las y los comerciantes minoristas.

**TERCERA.-** Dentro del plazo de noventa días posteriores a su publicación, el Presidente de la República, expedirá el Reglamento para la aplicación de la presente Ley.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

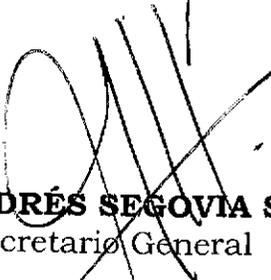
*Asamblea Nacional*

**ARTÍCULO FINAL.**- La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los catorce días del mes de febrero de dos mil once.



**FERNANDO CORDERO CUEVA**  
Presidente



**DR. ANDRÉS SEGOVIA S.**  
Prosecretario General

PALACIO NACIONAL, EN SAN FRANCISCO DE QUITO DISTRITO METROPOLITANO, A CATORCE DE MARZO DE DOS MIL ONCE.

OBJÉTASE TOTALMENTE



**Rafael Correa Delgado**  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA