



# ► ¿Es obligatoria la afiliación a la seguridad social de las personas trabajadoras independientes?\*

## Introducción

La presente nota técnica analiza el carácter de la afiliación de las personas trabajadoras independientes o autónomas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a la luz de las disposiciones de la Constitución de 2008, es decir, si ésta debería ser de carácter obligatorio o al contrario revestir un carácter voluntario o facultativo.

De acuerdo con la 20ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo –CIET–, se entiende por personas trabajadoras independientes a aquellas que “son propietarias y controlan las actividades de la unidad económica en la que trabajan. Ellas mismas toman las decisiones más importantes sobre las actividades de la unidad económica y la manera en que organizan su trabajo. Pueden trabajar solas o en colaboración con otros trabajadores independientes y pueden proporcionar o no trabajo a terceros”<sup>1</sup>.

La obligatoriedad de la afiliación a la seguridad social de esta población ha sido objeto de controversias por cuanto, al amparo de la Constitución de 1998, la frase “obligados a solicitar la protección” contenida en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social sobre los sujetos protegidos por el seguro general obligatorio fue declarada inconstitucional por el entonces Tribunal Constitucional. Sin embargo, una vez aprobada y en vigor la Constitución de 2008, que reconoce el derecho a la seguridad social como un derecho irrenunciable de todas las personas y que se rige entre otros principios por los de universalidad y de obligatoriedad, el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social emitió varias Resoluciones contradictorias que evidencian una falta de claridad normativa y de política pública respecto del carácter de la afiliación de las personas trabajadoras independientes.

1 Resolución de la 20ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo, §12.

\* El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del programa para extender la protección social a hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad (Mi Futuro es Hoy) y del Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social (PATSS) que la OIT brinda al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en Ecuador. La coordinación y supervisión de este informe estuvo a cargo de Pablo Casalí, Especialista en Seguridad Social, Daniela Arias, María Isabel García, David Jaramillo y Fabián Vallejo, Coordinadores Nacionales de la Oficina Andina de la OIT.

La ejecución del documento estuvo a cargo de Mónica Vinuesa Flores, por lo que la responsabilidad de las opiniones expresadas en este trabajo incumbe exclusivamente a la autora antes mencionada y su publicación no significa que la OIT las comparta.

A esta situación se suma una realidad social compleja. En efecto, la población de personas trabajadoras independientes es heterogénea y agrupa un amplio abanico de actividades formales e informales y con ingresos que se ubican en extremos, es decir, o muy superiores al salario básico unificado o muy inferiores al mismo. La Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo –ENEMDU– muestra que, a diciembre de 2020, la población de personas trabajadoras independientes está compuesta mayoritariamente por trabajadores por cuenta propia (95%), con ingresos promedio de USD 261; y en menor medida por patronos (5%), con ingresos promedio de USD 1099, siendo los principales sectores de actividad la agricultura (30%), los servicios (31%), el comercio (26%), la manufactura (9%) y la construcción (3%). La mayoría, esto es el 76%, se encuentra en el sector informal, mientras que apenas el 23% se ubica en el sector formal. Además, cuando se analiza la composición del empleo por sexo se puede apreciar que el 41% de personas trabajadoras independientes son mujeres y su ingreso promedio (USD 211) es 42% menor al de los hombres (USD 364)<sup>2</sup>.

Finalmente, cuando se analiza la cobertura del sistema de seguridad social, se puede apreciar que su protección se ha concentrado tradicionalmente en las personas trabajadoras bajo relación de dependencia, teniendo presente el objetivo de extender dicha protección a las personas trabajadoras independientes<sup>3</sup>, sin embargo los avances son mínimos ya que la cobertura para esta población sigue siendo incipiente, pues a diciembre de 2020 apenas

2 Procesamiento de datos realizado por la Oficina de la OIT para los Países Andinos a partir de la ENEMDU 2020.

3 La Constitución de 1967 contenía ya un artículo que reconocía el derecho de todos los habitantes a la protección del Estado contra los riesgos de desocupación, invalidez, enfermedad, vejez y muerte, igual que en caso de maternidad y otras eventualidades que los priven de los medios de subsistencia e imponía al Estado la obligación de progresivamente inventar o extender un sistema de seguridad social que ampare a los habitantes contra tales riesgos (artículos 65 y 66).

el 37% de los patronos y el 9% de los cuentapropistas se encuentran cubiertos por el régimen general y el régimen especial voluntario, frente al 91% de trabajadores del sector público y el 41% del sector privado<sup>4</sup>.

Así, en la presente nota técnica, dividida en cuatro partes, se analiza el carácter que debe tener la afiliación a la seguridad social de las personas trabajadoras independientes o autónomas de acuerdo con el marco constitucional establecido por la Constitución de 2008. En la primera parte se presenta brevemente el marco jurídico aplicable. En la segunda parte, se realiza un análisis jurídico sobre el carácter de la afiliación a la seguridad social de las personas trabajadoras independientes, para lo cual se expone la evolución normativa de su afiliación, se analizan las disposiciones constitucionales vigentes y se presentan, de manera no exhaustiva, algunas buenas prácticas internacionales para incentivar la afiliación de dicha población. En la tercera parte se resumen los principales desafíos y recomendaciones para la inclusión de las personas trabajadoras independientes a la seguridad social y, para culminar, se exponen las principales conclusiones derivadas del presente estudio.

## 1. Marco jurídico aplicable

### 1.1 Constitución de la República

La Constitución en vigencia desde el 20 de octubre de 2008<sup>5</sup> determina como deber del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular y entre otros, la salud y la seguridad social para sus habitantes<sup>6</sup>.

Además, reconoce al derecho a la seguridad social bajo una triple dimensión, a saber, un derecho del buen vivir<sup>7</sup>, un deber compartido entre el Estado y los ciudadanos<sup>8</sup> y un componente del derecho a una vida digna<sup>9</sup>.

El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, regido por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas; y 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>10</sup>.

El sistema de seguridad social por mandato constitucional es público y universal, se prohíbe expresamente su privatización y su protección debe hacerse efectiva a

través del seguro universal obligatorio y sus regímenes especiales, cuyas prestaciones son de responsabilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social<sup>11</sup>. El seguro universal obligatorio debe extenderse a toda la población con independencia de su situación laboral y debe cubrir las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley, siendo las prestaciones de atención en salud proveídas a través de la red pública integral de salud<sup>12</sup>.

El financiamiento de las prestaciones de la seguridad social, de acuerdo con la Constitución, proviene tanto de los aportes de las personas afiliadas en relación de dependencia y de sus empleadores, de las personas trabajadoras independientes y de los aportes voluntarios de las personas ecuatorianas domiciliadas en el exterior como de los aportes y contribuciones del Estado que deben constar anualmente en el Presupuesto General del Estado y ser transferidos de manera oportuna<sup>13</sup>.

Asimismo, la Constitución reconoce el derecho al trabajo<sup>14</sup> y el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental<sup>15</sup>; y reconoce y protege el trabajo en todas sus modalidades, es decir, el trabajo en relación de dependencia, de autosustento, de cuidado humano, así como el trabajo autónomo y por cuenta propia incluyendo el que se realiza en los espacios públicos<sup>16</sup>.

### 1.2 Instrumentos internacionales

En cuanto a los instrumentos internacionales cabe destacar la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad<sup>17</sup>. En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales determina que toda persona tiene derecho a la seguridad social o al seguro social<sup>18</sup> y en concordancia, la Observación General No. 19 desarrolla su contenido y establece que el derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que las privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto<sup>19</sup>.

4 Procesamiento de datos realizado por la Oficina de la OIT para los Países Andinos a partir de la ENEMDU 2020.

5 Aprobada mediante referéndum el 28 de septiembre de 2008 y en vigencia tras su publicación en el Registro Oficial No. 449 el 20 de octubre de 2008.

6 Constitución de la República, artículo 3 numeral 1.

7 Constitución de la República, capítulo segundo, sección octava.

8 Constitución de la República, artículo 83 numeral 15.

9 Constitución de la República, artículo 66 numeral 2.

10 Constitución de la República, artículo 34.

11 Constitución de la República, artículo 367 inciso primero, 370 inciso primero y art. 373.

12 Constitución de la República, artículo 369.

13 Constitución de la República, artículo 371.

14 Constitución de la República, artículo 33.

15 Constitución de la República, artículo 66 numeral 15.

16 Constitución de la República, artículos 325, 329 inciso tercero y 331.

17 Ratificada el 21 de diciembre de 1945, artículo 22.

18 Ratificado el 6 de marzo de 1969, artículo 9.

19 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 19, §1.

Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. Dispone que en caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social sean aplicadas a sus dependientes y que cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, se cubra al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y además una licencia remunerada por maternidad, tratándose de trabajadoras mujeres<sup>20</sup>.

Por otro lado, las normas internacionales del trabajo establecen un conjunto de garantías, principios y mandatos tendientes a la promoción del trabajo decente, la protección social universal y el diálogo social. En tal sentido y a efectos del presente estudio cabe destacar el Convenio relativo a la norma mínima de seguridad social (núm. 102) que establece un marco de protección que los Estados se obligan a implementar para proteger a los trabajadores y sus familias a través de prestaciones económicas y de atención en salud ante situaciones de pérdida o disminución de ingresos provocadas por la enfermedad, la maternidad, la vejez, la invalidez, la muerte, los riesgos del trabajo y que incluye prestaciones familiares<sup>21</sup> en concordancia con los Convenios núm. 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, núm. 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes y núm. 130 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad que establecen niveles de protección más elevados. Asimismo, la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida (núm. 067) que prevé la necesidad de que los seguros sociales protejan también a los trabajadores independientes, al menos, contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte, en las mismas condiciones que los trabajadores en relación de dependencia, sin dejar de analizar la posibilidad de brindarles cobertura contra los riesgos de enfermedad y maternidad; y promueve la inclusión de criterios de equidad en la determinación de los aportes, de manera que éstos no sean demasiado gravosos para las personas de escasos recursos y no se perjudique el empleo en general<sup>22</sup>. Además, la Recomendación sobre los pisos de protección social (núm. 202) que insta a los Estados a implementar como punto de partida garantías básicas de seguridad de ingresos y de atención en salud esencial para toda la población, destinadas a prevenir o mitigar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social durante todo el ciclo de vida<sup>23</sup>.

20 Ratificado el 2 de octubre de 1993, artículo 9.

21 Ratificado el 25 de octubre de 1974.

22 Conferencia Internacional del Trabajo, Recomendación núm. 067 sobre la seguridad de los medios de vida adoptada el 12 de mayo de 1944, §17, 21, 22 y 26.

23 Conferencia Internacional del Trabajo, Recomendación adoptada el 14 de junio de 2012.

A estas recomendaciones en materia de seguridad social se suman la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (núm. 204), que reconoce a esta transición como una condición necesaria para la inclusión social y para hacer efectivos el trabajo decente y la protección social; y que propone cuatro ejes de acción relacionados con la coherencia entre el marco jurídico, las políticas de empleo, la protección social y las acciones de control<sup>24</sup>. Finalmente, la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia (núm. 205) que reafirma la necesidad de adoptar planteamientos estratégicos en cuanto a la generación de empleo y de ingresos; a la garantía de derechos, la igualdad y la no discriminación; a la educación, formación y orientaciones profesionales, así como a la elaboración y fortalecimiento de las medidas de protección social como medio para prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia de la población<sup>25</sup>.

### 1.3 Leyes y reglamentos

El régimen de afiliación a la seguridad social de las personas trabajadoras independientes o autónomas vigente está previsto en la Ley de Seguridad Social, ley No. 2001-55, adoptada el 13 de noviembre de 2001 y promulgada en el Suplemento del Registro Oficial No. 465 de 30 de noviembre de 2001; así como en la Resolución No. C.D. 625 de 31 de diciembre de 2020, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 403 de 4 de marzo de 2021, mediante la cual se expidió el Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad –IESS–.

A ello se suman las Resoluciones adoptadas por el Consejo Directivo del IESS mediante las cuales se expidieron los reglamentos del régimen de transición del seguro de invalidez, vejez y muerte<sup>26</sup>, del seguro general de riesgos del trabajo<sup>27</sup>, de la prestación de subsidio en dinero por enfermedad común, maternidad, accidente de trabajo y enfermedad profesional<sup>28</sup>, de prestaciones del seguro de salud individual y familiar<sup>29</sup> y de responsabilidad patronal<sup>30</sup>, así como la resolución de consolidación de las tablas de distribución de las tasas de aportación al IESS<sup>31</sup>.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social, las personas trabajadoras independientes son aquellas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, físico o intelectual, sin relación

24 Conferencia Internacional del Trabajo, Recomendación adoptada el 12 de junio de 2015.

25 Conferencia Internacional del Trabajo, Recomendación adoptada el 16 de junio de 2017.

26 Resolución No. C.D. 100 de 21 de febrero de 2006. Registro Oficial No. 225 de 9 de marzo de 2006 y sus reformas.

27 Resolución No. C.D. 513. Edición especial del Registro Oficial No. 632 de 12 de julio de 2016 y sus reformas.

28 Resolución No. C.S. 318 de 12 de diciembre de 1978 y sus reformas.

29 Resolución No. C.D. 622 de 22 de diciembre de 2020. Registro Oficial No. 384 de 3 de febrero de 2021 y sus reformas.

30 Resolución No. C.D. 517 de 30 de marzo de 2016. Registro Oficial No. 801 de 20 de julio de 2016.

31 Resolución No. C.D. 501 de 13 de noviembre de 2015. Registro Oficial No. 703 de 2 de marzo de 2016 y sus reformas.

laboral<sup>32</sup>, es decir, todas aquellas personas que no realizan actividades en relación de dependencia, tales como las personas trabajadoras autónomas, en libre ejercicio profesional, administradoras de un negocio o dueñas de una empresa unipersonal, así como las personas menores de edad independientes y las demás en virtud de leyes o decretos especiales<sup>33</sup>.

Su protección se hace efectiva a través del seguro general obligatorio y consiste en la garantía de prestaciones económicas y de atención en salud ante las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, vejez, muerte e invalidez que incluye discapacidad. Las prestaciones en caso de cesantía y desempleo no están previstas para esta población<sup>34</sup>. De manera facultativa pueden optar por extender las prestaciones de atención en salud a sus cónyuges realizando un aporte adicional<sup>35</sup>. Sus dependientes menores de edad tienen derecho a prestaciones de atención en salud sin pago adicional. Además, tienen derecho a solicitar préstamos hipotecarios.<sup>36</sup>

Conforme al Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera la base de aportación mínima de las personas trabajadoras independientes es el salario básico unificado<sup>37</sup>. Así, el reglamento determina que la aportación se realizará sobre la base de los ingresos mensuales percibidos y declarados por la persona trabajadora independiente al momento de la solicitud de afiliación, los cuales no podrán ser inferiores al salario básico unificado del trabajador en general<sup>38</sup>. Para el año 2021 dicho salario fue fijado en USD 400<sup>39</sup>, por lo que la persona trabajadora independiente por regla general debe aportar mensualmente<sup>40</sup> el 17,60% de dicho

salario<sup>41</sup>, es decir, USD 70,40 sin perjuicio de que pueda modificar dicha base de aportación para incrementarla, mas no para disminuirla<sup>42</sup>.

## 2. Análisis normativo de la obligatoriedad de afiliación a la seguridad social de las personas trabajadoras independientes

### 2.1 Evolución normativa del carácter de la afiliación de las personas trabajadoras independientes

De acuerdo con el texto inicial del artículo 2 de la Ley de Seguridad Social, “son sujetos obligados a solicitar la protección 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”<sup>43</sup>; y, de conformidad con el artículo 152, toda persona mayor de edad siempre que no tenga la calidad de trabajador en relación de dependencia, trabajador autónomo, profesional en libre ejercicio, administrador o patrono de un negocio, dueño de una empresa unipersonal, ser menor de edad independiente, no esté incluida en una categoría de afiliación obligatoria en virtud de normas especiales puede solicitar su afiliación de manera voluntaria al régimen especial del seguro voluntario. Así, de dichas disposiciones se puede apreciar que la Ley desde su origen distingue entre el régimen de afiliación obligatoria, en el cual están comprendidas todas las personas mencionadas en el artículo 2, y el régimen de afiliación voluntaria que excluye a las personas comprendidas en el artículo 2, es decir, en el régimen de afiliación obligatoria.

Al amparo de la Constitución de 1998, la frase “obligados a solicitar la protección” contenida en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social fue declarada inconstitucional mediante Resolución adoptada el 8 de mayo de 2002 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 525 de 16 de febrero de 2005. En su resolución el Tribunal Constitucional efectuó un razonamiento general para posteriormente llegar a un razonamiento específico. De manera general consideró que dicha frase era contraria al artículo 57 de la Constitución de 1998<sup>44</sup>, puesto que la solicitud de protección –a través de la solicitud de la afiliación– no es un requisito indispensable ni obligatorio para obtener la protección del sistema tratándose de un

32 Ley de Seguridad Social, artículo 2 inciso primero.

33 Ley de Seguridad Social, artículo 2 numerales b), c), d), e) y f) en concordancia con el artículo 9 que define cada categoría de personas trabajadoras independientes.

34 Ley de Seguridad Social, artículo 10 literal b).

35 Ley de Seguridad Social, artículo 117 en concordancia con los artículos 9, 10 y 11 del Reglamento de Prestaciones del Seguro de Salud Individual y Familiar y con la disposición final sexta de la Resolución No. C.D. 501 que consolida las tablas de distribución de las tasas de aportación al IESS.

36 Ley de Seguridad Social, artículo innumerado a continuación del artículo 62; Manual de crédito del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

37 De acuerdo con la Ley, la aportación individual obligatoria de las personas trabajadoras independientes cuyos ingresos sean de difícil determinación se calculan sobre una base de aportación presuntiva, determinada anualmente por el IESS para cada una de las categorías más relevantes en el mercado de trabajo; y en función de los resultados de los estudios actuariales independientes que deben tomar en cuenta, entre otros elementos, la situación socioeconómica de dicha población (artículos 13 y 15 inciso segundo). Hasta el año 2013, el Consejo Directivo del IESS emitió resoluciones para establecer las categorías de sueldos y salarios mínimos de aportación personal y patronal por regímenes de afiliación para cada año. A partir de enero de 2014 y hasta la presente fecha la base de aportación mínima para las personas trabajadoras independientes debe ser igual o mayor al salario básico unificado.

38 Resolución No. C.D. 625 por la que se expide el Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera, artículo 65 inciso segundo.

39 Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-249, artículo 4.

40 Nótese que las personas trabajadoras independientes o autónomas de la cultura tienen la posibilidad de realizar pagos mensuales o cuatrimestrales. (Ley de Seguridad Social, artículo 73 inciso segundo).

41 Resolución No. C.D. 501 por la cual se consolidan las tablas de distribución de las tasas de aportación al IESS en concordancia con la Resolución No. C.D. 515 de 30 de marzo de 2016.

42 Resolución No. C.D. 625 por la que se expide el Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera, artículo 65 inciso segundo. Si la base de aportación declarada es mayor al salario básico unificado se puede incrementarla o disminuirla, pero tomando el cuenta el límite del salario básico unificado.

43 Ley de Seguridad Social, artículo 2 inciso primero.

44 Artículo 57.- El seguro general obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad y muerte. La protección del seguro general obligatorio se extenderá progresivamente a toda la población urbana y rural, con relación de dependencia o sin ella, conforme lo permitan las condiciones generales del sistema. El seguro general obligatorio será derecho irrenunciable e imprescriptible de los trabajadores y sus familias.

derecho que es irrenunciable, así el Tribunal concluye que, de manera general, es contradictorio que se obligue a solicitar un derecho que es irrenunciable. En lo específico, el Tribunal consideró que era necesario distinguir dos situaciones, ya que en función de la persona de la que se trate, la responsabilidad es diferente, por consiguiente, diferenció entre la afiliación bajo relación de dependencia y la afiliación del trabajo autónomo. En el primer caso, explica el Tribunal, la persona empleadora está obligada a solicitar la afiliación del trabajador, tanto es así que existen consecuencias jurídicas si no lo hace, el razonamiento contrario implicaría dejar desprotegido al trabajador y, en la práctica, la afiliación se volvería facultativa concluye el Tribunal. En el segundo caso, si no existe relación de dependencia, la obligación de solicitar la afiliación al seguro general obligatorio o al seguro social campesino es del beneficiario, pues sino, el IESS no tendría la base de datos necesaria para otorgar las prestaciones a quien corresponda, explica el Tribunal<sup>45</sup>, en otras palabras, si la obligación recayera sobre el IESS sería irrealizable, ya que el IESS no disponía de la información necesaria para afiliar y categorizar a toda la población para incluirla en un régimen de afiliación. Por lo tanto, el Tribunal Constitucional no cuestionó el carácter obligatorio de la afiliación, ni para el trabajo en relación de dependencia, ni para el trabajo independiente, simplemente partiendo de la obligatoriedad de la afiliación precisó las calidades y responsabilidades de los sujetos obligados y así declaró la inconstitucionalidad de la frase “obligados a solicitar la protección” precisamente para evitar fragilizar la obligatoriedad de la afiliación en el caso del trabajo en relación de dependencia.

El Consejo Directivo del IESS mantuvo esta interpretación en las Resoluciones posteriores a la declaración de inconstitucionalidad, es decir, mantuvo la obligatoriedad de la afiliación de las personas trabajadoras independientes en su normativa<sup>46</sup> e intentó aplicarla sobre todo

45 Tribunal Constitucional, Resolución No. 052-2001-RA de 8 de mayo de 2002, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 525 de 16 de febrero de 2005.

46 La Resolución No. C.D. 099 de 21 de febrero de 2006 establecía que para ser afiliado voluntario se requería, entre otros requisitos, no ser sujeto obligado de afiliación al Seguro General Obligatorio y no recibir ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella (art. 1 literal a). La Resolución C.D.153 de 22 de febrero de 2007 disponía que son sujetos obligados de afiliación al seguro general obligatorio, sin excepción alguna, todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio con relación de dependencia laboral o sin ella y que la responsabilidad de la afiliación obligatoria de todas las personas bajo relación de dependencia era del empleador, mientras que la responsabilidad de afiliación obligatoria de todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio sin relación laboral era personal (disposición general primera). La Resolución No. C.D. 221 de 13 de octubre de 2008 determinaba que toda persona que perciba ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio sin relación de dependencia laboral estaba obligada a solicitar la protección del seguro general obligatorio y en el régimen voluntario establecía expresamente la prohibición de afiliación para los sujetos obligados comprendidos en el artículo 2 de la Ley, es decir, los trabajadores independientes lo cual se reforzaba disponiendo que la materia gravada para los afiliados voluntarios eran todos los ingresos que éstos reciban sin que su origen pudiera ser la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, en relación laboral o sin ella (artículos 16, 19, literal a) y 21). La Resolución No. C.D. 321 de 2 de junio de 2010 excluía de la

a nivel de los comerciantes con RUC, propietarios, representantes legales o mandatarios de compañías<sup>47</sup> hasta la adopción de la Resolución No. C.D. 460 el 11 de diciembre de 2013, por la cual se expidió el Reglamento del Régimen Especial del Seguro Voluntario del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y que entró en vigencia desde enero de 2014.

Dicha Resolución, pese al principio de obligatoriedad establecido en la Constitución de 2008<sup>48</sup>, incluyó en el régimen de afiliación voluntaria “a las personas que realicen actividades sin relación de dependencia y que tengan capacidad contributiva (...) que no sean sujetos de afiliación al Seguro General Obligatorio de conformidad con lo señalado en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social y cumplan los requisitos previstos en la Ley y en [el] reglamento”<sup>49</sup>; con lo cual se eliminó la distinción que se realizaba previamente entre el régimen de afiliación de las personas trabajadoras independientes, sujetas al seguro general obligatorio, y de las personas afiliadas voluntarias sujetas al régimen especial del seguro voluntario<sup>50</sup>.

Posteriormente, el 28 de enero de 2014 se adoptó la Resolución No. C.D. 463 mediante la cual se expidió el Reglamento del Régimen de Afiliación Obligatoria Aplicable a las Personas Sin Relación de Dependencia<sup>51</sup> que establecía claramente el carácter obligatorio de la afiliación para las personas trabajadoras independientes. Este reglamento ocasionó el rechazo popular por considerar la medida como un “impuesto a la solidaridad”<sup>52</sup> o una “metida de mano al bolsillo”<sup>53</sup>, ya que el aporte pasó de 17,50% a 20,60%<sup>54</sup> (a fin de extender la cobertura de cesantía a este colectivo y financiar las pensiones por discapacidad<sup>55</sup>) y la base de aportación era el ingreso real de las personas trabajadoras independientes, el cual en ningún caso podía ser menor al salario básico unificado<sup>56</sup>;

afiliación voluntaria a las personas que mantengan un RUC activo en el SRI (artículo 7 inciso tercero).

47 La Resolución No. C.D. 153 de 22 de febrero de 2007 disponía a la Dirección General del IESS el control de la obligatoriedad de la afiliación de las personas sin relación de dependencia (disposición transitoria segunda).

48 Constitución de la República, artículos 34, 367 inciso segundo y 83 numeral 15.

49 Resolución No. C.D. 460 por la cual se expidió el Reglamento del Régimen Especial del Seguro Voluntario del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, artículo 1.

50 Resolución No. C.D. 099 de 21 de febrero de 2006, artículo 1 literal a); Resolución C.D.153 de 22 de febrero de 2007, disposición general primera; Resolución No. C.D. 221 de 13 de octubre de 2008, artículo 16, 19 literal 1 y 21; Resolución No. C.D. 321 de 2 de junio de 2010, artículo 7 inciso tercero.

51 Esta Resolución fue codificada posteriormente mediante Resolución No. C.D. 464 de 29 de enero de 2014.

52 Enríquez Carolina y Mónica Orozco. “Diez vacíos legales en la afiliación al IESS”. *Diario El Comercio*, 12 de marzo de 2014.

53 La Barra Espaciadora, “El Estado te mete la mano al bolsillo de diferentes maneras” (La Barra Espaciadora, 10 de marzo de 2014), entre otros.

54 Resolución No. C.D. 463 por la que se expide el Reglamento del régimen de afiliación obligatoria aplicable a las personas sin relación de dependencia, disposición general tercera y disposición transitoria tercera.

55 Introducidas por la Ley Orgánica de Discapacidades adoptada el 26 de junio de 2012 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 796 de 25 de septiembre de 2012, artículos 84 y 85.

56 Resolución No. C.D. 463, por la que se expide el Reglamento del régimen de afiliación obligatoria aplicable a las personas sin relación de

y puesto que en caso de registrar un aviso de salida sin que exista pérdida de ingresos, es decir, el cese de la actividad, se cobrarían los aportes adeudados con recargos por multas e intereses<sup>57</sup>, es decir, se haría una aplicación estricta de la ley por medio de controles y la aplicación de sanciones.

Así, la obligatoriedad de la afiliación para esta población que debía aplicarse a partir del 1 de abril de 2014 no se implementó, pues ante la presión popular, el 20 de marzo del mismo año, el Consejo Directivo del IESS adoptó la Resolución No. C.D. 467 que expidió el Reglamento de Afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Personas Sin Relación de Dependencia o Independientes y Ecuatorianos Domiciliados en el Exterior eliminando la obligatoriedad de la afiliación dirigida a este colectivo y se retornó a la afiliación voluntaria manteniendo el porcentaje de aportación en 20,60% para la cobertura por cesantía, pese a que la Ley, norma superiormente jerárquica a los actos reglamentarios, excluía expresamente dicha cobertura para esta población. Con la Resolución No. C.D. 515 de 30 de marzo de 2016, que consolida las tablas de distribución de las tasas de aportación al IESS se volvió a excluir la actual contingencia por cesantía y desempleo para las personas trabajadoras independientes retornado al aporte de 17,60%.

A partir de entonces, si bien las Resoluciones posteriores, No. C.D. 516 y No. C.D. 625, tienden en cierta medida a evocar la obligatoriedad de la afiliación para las personas trabajadoras independientes<sup>58</sup>, la práctica implementada, pese a la vigencia de la Constitución de 2008, es la voluntariedad de la afiliación de las personas trabajadoras independientes, considerando la contradicción existente entre los artículos 9 y 10 de la Ley de Seguridad Social. El capítulo dos de la Ley se titula “De los asegurados obligados” y en su artículo 9, para efectos de la protección del seguro general obligatorio, define a dichos asegurados entre los que se encuentran las personas trabajadoras independientes. Sin embargo, en el artículo 10 que trata sobre las situaciones protegidas para cada uno de los asegurados obligatorios, cuando se hace referencia al mismo grupo de trabajadores independientes la ley no los considera como asegurados obligados sino voluntarios, pues establece lo siguiente: “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, **que voluntariamente se afilieren**

dependencia, disposición general primera y cuarta. “La materia gravada no será inferior a la base imponible calculada para fines de la declaración del impuesto a la renta; la cual dividida para doce (12) no será menor al salario básico unificado.

57 Resolución No. C.D. 463, por la que se expide el Reglamento del régimen de afiliación obligatoria aplicable a las personas sin relación de dependencia, artículo 4.

58 Las dos resoluciones siguen el esquema de la Ley de Seguridad Social, es decir, distinguen entre las personas sujetas al régimen de afiliación obligatoria entre las que se encuentran las personas trabajadoras independientes; y las personas sujetas al régimen especial del seguro voluntario, es decir, aquellas no comprendidas en el art. 2 de la Ley de Seguridad Social; y se prevén en ese sentido códigos distintos de identificación para los afiliados de cada régimen. No obstante, cualquier trabajador independiente que no tenga RUC activo puede afiliarse al seguro voluntario.

al IESS, estarán protegidos contra todas las contingencias enunciadas en el artículo 3 de esta Ley, excepto la de cesantía Seguro de Desempleo; (...)” (énfasis añadido).

## 2.2 Análisis jurídico del carácter de la afiliación de las personas trabajadoras independientes

La Constitución de la República reconoce al derecho a la seguridad social como un derecho irrenunciable de todas las personas<sup>59</sup>, cuya protección se hace efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales<sup>60</sup>, mismo que debe extenderse a toda la población urbana y rural con independencia de su situación laboral<sup>61</sup>.

Además, con la intención de reiterar que todas las personas deben ser cubiertas por la seguridad social y que su ámbito subjetivo de protección no sea restringido al trabajo en relación de dependencia, el texto constitucional precisa que el derecho a la seguridad social incluye, entre otras personas<sup>62</sup>, a aquellas que realizan trabajo autónomo en cualquiera de sus formas<sup>63</sup> y, en concordancia con ello, consagra el reconocimiento de todas las modalidades de trabajo<sup>64</sup> –en relación de dependencia, autónomo, labores de autosustento y cuidado humano–, e incluso garantiza expresamente la protección del trabajo autónomo y por cuenta propia que se realiza en los espacios públicos conforme a las regulaciones correspondientes<sup>65</sup>.

Asimismo, la Constitución señala que el derecho a la seguridad social y su sistema se guiarán por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación<sup>66</sup>, así como por los principios del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, que agrupa a todos los sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran tanto el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos, como el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo<sup>67</sup>, esto es los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación<sup>68</sup>. De

59 Constitución de la República, artículo 34.

60 Constitución de la República, artículo 367.

61 Constitución de la República, artículo 369 inciso segundo.

62 Personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares incluyendo el trabajo de cuidados, actividades para el autosustento en el campo, personas en situación de desempleo, adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, toda la población urbana y rural, personas dedicadas a la pesca artesanal, personas ecuatorianas domiciliadas en el exterior (artículo 34 inciso segundo, 37 numeral 3, 45 inciso segundo, 49, 333 inciso tercero, 369, 373, 374 de la Constitución de la República).

63 Constitución de la República, artículo 34 inciso segundo.

64 Constitución de la República, artículo 325.

65 Constitución de la República, artículo 329 inciso tercero.

66 Constitución de la República, artículos 34 y 367 inciso segundo.

67 Los derechos del buen vivir consagrados en la parte dogmática de la Constitución son desarrollados y organizados en el capítulo correspondiente al Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social. Este sistema agrupa y organiza los sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio de dichos derechos durante todo el ciclo de vida.

68 Constitución de la República, artículo 340, incisos primero y segundo. Además, dicho artículo señala que el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social está compuesto por los ámbitos de educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

estas disposiciones se puede apreciar que el constituyente consagra el principio de obligatoriedad acompañado de los principios de solidaridad y de universalidad al menos dos veces en el texto constitucional, lo que demuestra su intención de instaurar la obligatoriedad de la afiliación como una condición necesaria para garantizar tanto el ejercicio del derecho a la seguridad social de todas las personas como la perennidad del sistema. A esto se suma el hecho de que el constituyente decidió llamar al medio por el cual se hace efectiva la protección de la seguridad social “seguro universal obligatorio” en lugar de “seguro general obligatorio”, es decir, una vez más la universalidad va acompañada de la obligatoriedad.

En tal sentido, la Constitución impone al Estado la obligación de garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular y entre otros, la seguridad social<sup>69</sup>; y establece como deber de los ciudadanos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y en la ley, cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social y pagar los tributos establecidos en la ley<sup>70</sup>, así como el deber de practicar la justicia y la solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios; el de promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir; y respetar los derechos humanos y luchar por su cumplimiento<sup>71</sup>. Además, el texto constitucional precisa que el buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionales gocen efectivamente de sus derechos y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades y de la convivencia armónica con la naturaleza<sup>72</sup>. Por lo tanto, la Constitución reconoce el derecho a la seguridad social no sólo como un derecho, sino también como un deber y una responsabilidad compartida entre el Estado y los ciudadanos y refuerza la transversalidad del principio de solidaridad no sólo en la configuración del sistema de seguridad social, sino en el ejercicio de todos los derechos.

En concordancia con dichos artículos, el texto constitucional determina las fuentes de financiamiento de las prestaciones de la seguridad social, en donde únicamente los aportes de las personas ecuatorianas domiciliadas en el exterior son calificados de “voluntarios”. Así, la Constitución establece que las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadores, el aporte de las personas independientes aseguradas, los aportes voluntarios de las personas ecuatorianas domiciliadas en el exterior y los aportes y contribuciones del Estado, es decir, se establece un financiamiento basado en dos pilares: los aportes de los sujetos protegidos y obligados y la solidaridad nacional proveniente de los recursos fiscales.

Por lo tanto, a partir de todas estas consideraciones se puede concluir que la Constitución consagra la obligatoriedad de la afiliación a la seguridad social, pues sin duda alguna la obligatoriedad es una condición para hacer efectivos los principios de universalidad, solidaridad y sostenibilidad que rigen también al derecho a la seguridad social. En consecuencia, la afiliación de las personas trabajadoras independientes o autónomas, es obligatoria por mandato constitucional. Esto es consecuente además, con la doctrina en la materia que considera que “el carácter obligatorio de la afiliación es una condición necesaria para la supervivencia del sistema de seguridad social, pues únicamente mediante la ampliación de la base de participantes es posible sufragar de manera suficiente las necesidades de aquellos que requieren una mayor atención y tutela. En este sentido, puede afirmarse que la obligatoriedad es una manifestación del principio de solidaridad intrageneracional y por tanto base del contrato social.”<sup>73</sup>

De esta manera, la seguridad social y más ampliamente la protección social conciernen al interés general, lo que tiene como consecuencia facultar a los poderes públicos a establecer obligaciones como la afiliación obligatoria a los diversos regímenes y el pago de aportes y contribuciones obligatorias; y a descartar en gran medida la lógica contractual en donde la voluntad y libertad individual predominan, como lo precisan Borgetto y Lafore.<sup>74</sup>

La lógica contraria, es decir, un esquema de afiliación basado en la voluntariedad limita la solidaridad del sistema tanto en lo relativo al financiamiento de las prestaciones como en su suficiencia; así como la protección ofrecida por el sistema a los sujetos de derecho profundizando las desigualdades sociales como lo demuestra la situación actual<sup>75</sup>.

Ahora bien, el legislador en ejercicio de sus atribuciones puede configurar la intensidad de la obligatoriedad de la afiliación al sistema de seguridad social únicamente en el ámbito objetivo de protección (situaciones protegidas), mas no en el ámbito subjetivo de protección (sujetos protegidos), pues como se ha explicado la Constitución establece que la seguridad social es un derecho irrenunciable de toda persona y que el seguro universal obligatorio debe extenderse a toda la población con independencia de su situación laboral. Para ello, el legislador debe observar los principios constitucionales específicos del derecho a la seguridad social<sup>76</sup>, los principios del

69 Constitución de la República, artículos 3 numeral 1; 34 inciso segundo

70 Constitución de la República, artículo 85 numeral 15.

71 Constitución de la República, artículo 85 numerales 5, 7 y 9.

72 Constitución de la República, artículo 275 inciso tercero.

73 Santiago González Ortega et al., *La institucionalización normativa y funcional de los sistemas de seguridad social* (Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2015), p. 51-52.

74 Michel Borgetto y Robert Lafore, *Droit de la sécurité sociale* (Paris: Dalloz, 2019), p. 142.

75 Véase en ese sentido Pablo Casalí et al. *Ecuador. Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad* (Perú: OIT/Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2021); Pablo Casalí et al., *¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Resultados de un proceso técnico y participativo* (Oficina de la OIT para los Países Andinos, 6 de julio de 2020); Oficina de la OIT para los Países Andinos, *La pandemia COVID-19 y sus efectos en la sostenibilidad del Seguro de invalidez, vejez y muerte del IESS* (Ecuador: mayo 2020).

76 Constitución de la República, artículos 34 inciso primero y 367.

Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social<sup>77</sup>, así como los principios de aplicación general en el ejercicio de todos los derechos<sup>78</sup>, y en este punto particularmente los principios de desarrollo progresivo del contenido de los derechos, de no regresividad y de no restricción de los derechos, así como el principio de igualdad y no discriminación<sup>79</sup>. Así, partiendo de la premisa que la afiliación debe ser obligatoria para todas las personas y que los principios “son mandatos de optimización”<sup>80</sup>, su implementación puede realizarse de manera progresiva y conforme a las posibilidades reales y materiales del sistema como de las personas, sujetos de derechos y de obligaciones; de lo contrario la norma carecerá de eficacia, es decir, la obligatoriedad no será respetada ni aplicada.

En tal sentido, la obligación de afiliación de las personas trabajadoras independientes debería implementarse de manera gradual y considerando las condiciones particulares de esta población, de manera que el sistema sea asequible y se eliminen las barreras de acceso, sin dejar de fortalecer la capacidad de control en cuanto al fraude y la evasión y el pilar de concienciación sobre la importancia de la protección de la seguridad social para el ejercicio de otros derechos y la cohesión social<sup>81</sup>.

Como se ha manifestado previamente, el esquema de afiliación aplicado tradicionalmente para esta población no es adecuado, pues sigue el esquema del trabajo en relación de dependencia, aun cuando su situación no es la misma. Por ello, la implementación de la obligatoriedad de la afiliación para esta población implica considerar su situación particular incluyendo su capacidad contributiva, establecer un nivel adecuado de protección y aplicar medidas para promover el ejercicio de este derecho<sup>82</sup>, es decir, medidas de política pública destinadas a hacer efectiva la igualdad material, pues como lo señala José María Seco Martínez “no basta con tener los mismos derechos que los demás, porque para poder ejercerlos con plenitud, [sic] el sujeto tiene que estar (situarse) en las mismas condiciones que el resto”<sup>83</sup>. En ese sentido, el legislador

bien puede otorgar un trato diferenciado a las personas trabajadoras independientes, siempre que dichas diferenciaciones se encuentren objetivamente justificadas y que tiendan a lograr el efectivo ejercicio del derecho a la seguridad social de esta población. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación permite, como fin constitucionalmente válido, las distinciones que promuevan derechos, como las que promueven la igualdad real en situaciones de desigualdad o que afectan a personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria, entre otras<sup>84</sup>.

Las experiencias comparadas evidencian la misma realidad que Ecuador en dos aspectos. Por una parte, una población de personas trabajadoras independientes sumamente heterogénea, caracterizada por la realización de una amplia gama de actividades, con ingresos ubicados en los extremos, es decir, bastante altos o bajos y mayoritariamente de ciclo irregular; con un sector altamente informal; y, por otra parte, marcos normativos que establecen la obligatoriedad de la afiliación, pero cuya eficacia es limitada vistos los niveles de cobertura<sup>85</sup>.

En países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia y Uruguay, los trabajadores independientes están obligados a realizar aportes previsionales, mientras que en países como Perú, Guatemala, México o Nicaragua su afiliación es voluntaria<sup>86</sup>.

En los países en donde la afiliación es obligatoria, los mecanismos empleados para hacer efectiva dicha obligación son de dos tipos: incentivos y control, y se aplican de manera simultánea. Los incentivos se han acompañado de medidas tributarias que han tenido como objetivo la formalización de las actividades de las personas trabajadoras independientes proponiendo esquemas de tributación simplificados y la atribución de subsidios temporales o permanentes destinados a lograr la inclusión y permanencia de esta población en la seguridad social. Así por ejemplo, Argentina y Uruguay han implementado la figura del monotributo que consiste en un único tributo que incluye los aportes a la seguridad social. De esta manera, además de un régimen general previsto para todas las personas trabajadoras independientes con mayor capacidad contributiva, existe un régimen especial de monotributo integrado por dos componentes, un monotributo simple y un monotributo social, para aquellas personas consideradas como pequeños contribuyentes.

77 Constitución de la República, artículo 340 inciso segundo.

78 Constitución de la República, artículo 11.

79 El Comité de Derechos Humanos ha precisado que el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia (Observación General No. 18, §8) y, en ese sentido, la Corte Constitucional ha manifestado que “Por el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación, las personas tienen derecho a ser tratadas de forma igual cuando el trato diferenciado les inferioriza y tienen derecho a ser tratadas de forma diferente cuando el trato igualitario las excluye.” (Sentencia No. 3-19-JP/20 de 5 de agosto de 2020, §73).

80 Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993) p. 86; Ávila Santamaría, Ramiro en *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos* explica que Alexy al sostener que los principios son mandatos de optimización expresa la idea de los principios como normas jurídicas y al manifestar que son de optimización quiere decir que su finalidad es la de alterar el sistema jurídico y también la realidad (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición (Pensamiento jurídico contemporáneo 1), 2012) p. 63.

81 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 19, § 40, 41, 51

82 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 19, §48, 50, 51

83 José María Seco Martínez, “De la igualdad formal a la igualdad material: cuestiones previas y problemas a revisar”, *Derechos y Libertades*: No 36, Época II (2017), p. 69.

84 Corte Constitucional, sentencia No. 11-18-CN/19 de 12 de junio de 2019, §105.

85 Fabio Bertranou y Leonor Saravia, “Trabajadores independientes y la protección social en América Latina: desempeño laboral y cobertura de los programas de pensiones” en *Trabajadores independientes y protección social en América Latina* coord. Fabio M. Bertranou (Santiago: OIT, 2009); Roxana Mauricio, *Rotación ocupacional e informalidad laboral: el caso de los trabajadores independientes en América Latina* (Santiago de Chile: Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2019).

86 Fabio Bertranou y Leonor Saravia, “Trabajadores independientes y la protección social en América Latina: desempeño laboral y cobertura de los programas de pensiones” en *Trabajadores independientes y protección social en América Latina* coord. Fabio M. Bertranou (Santiago: OIT, 2009), p. 27-28.



En Argentina, las personas trabajadoras independientes con mayor capacidad contributiva están obligadas a afiliarse al Régimen General de Autónomos, su base de cotización se fija de manera progresiva, por categorías establecidas en función de su capacidad contributiva y de su calidad frente al impuesto al valor agregado; y reciben cobertura en pensiones mas no de asignaciones familiares y de atención en salud. Aquellas personas trabajadoras independientes consideradas como pequeños contribuyentes –en función de sus ingresos brutos, la superficie del local y el valor de arrendamiento, y el consumo de energía eléctrica– deben afiliarse al régimen especial de trabajadores autónomos, es decir, al Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente que otorga derecho a pensiones, asignaciones familiares y salud, mediando igualmente un aporte diferenciado en función precisamente de los antedichos criterios, excepto para salud en donde el aporte es igual y obligatorio para todas las personas; o al régimen del Monotributo Social destinado a personas en situación de vulnerabilidad social comprobada en cuyo caso el aporte es subsidiado por el Estado. Posteriormente la autocategorización realizada por cada contribuyente es sujeta a control y se prevén sanciones en caso de fraude<sup>87</sup>.

En Uruguay el monotributo también está destinado a las personas trabajadoras independientes consideradas como pequeños contribuyentes<sup>88</sup>, es decir, a las sociedades de hecho de máximo dos socios si no tienen relación de parentesco y de tres socios si existe un parentesco y que no tengan trabajadores en relación de dependencia; y, en caso de emprendimientos unipersonales, de máximo el titular y su cónyuge o concubino colaborador y de un trabajador en relación de dependencia; éstos pueden tener la calidad de jubilados siempre que no superen un límite de ingresos y en todos los casos los ingresos del emprendimiento no deben superar un techo, sus bienes y servicios deben estar destinados a consumidores finales, debe tratarse de su única actividad y de la explotación de un solo puesto o negocio simultáneamente. Una vez inscritos en el monotributo, las personas trabajadoras independientes están obligadas a cotizar a la seguridad social, pues este régimen simplificado de tributación es un único tributo en sustitución de todos los impuestos nacionales, excepto por importación, y que incluye los aportes a la seguridad social generando derecho a todas las prestaciones excepto la atención en salud, que es opcional, y al seguro de desempleo<sup>89</sup>.

Por su parte, el monotributo social o monotributo MIDES está destinado a los emprendimientos personales o asociativos de máximo cuatro socios o cinco si existe una relación de parentesco, que no tengan trabajadores en relación de dependencia y que todos se encuentren debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad socioeconómica; los ingresos del emprendimiento no deben superar un techo (que es igual al del monotributo), sus bienes y servicios pueden estar destinados a consumidores finales, empresas y el Estado; y debe tratarse de su única actividad y de la explotación de un solo puesto o negocio simultáneamente. Las personas trabajadoras independientes inscritas en este régimen deben entregar comprobantes oficiales de venta (el costo de los primeros cien comprobantes es pagado por el MIDES) y su aportación es creciente, es decir, durante los primeros doce meses el contribuyente paga el 25%, 50% los siguientes doce meses, 75% los otros siguientes y a partir del mes treinta y seis asume el 100% de la aportación. Tienen derecho a todas las prestaciones excepto la atención en salud, que es opcional, y el seguro de desempleo<sup>90</sup>.

En Costa Rica, la obligatoriedad de la afiliación a los seguros de pensiones y de salud se acompaña de un subsidio estatal que se reparte entre la persona afiliada y el Estado, de manera que a menor capacidad contributiva, mayor subsidio estatal corresponde, por lo que las personas trabajadoras independientes de ingresos medios y altos no reciben ningún subsidio estatal conforme lo explica el especialista Fabio Durán Valverde<sup>91</sup>. Para ello se prevé una tabla de aportaciones establecida en función de escalas de ingresos presuntivos. Además, se ha previsto una disminución en los costos de transacciones relacionados con el pago de los aportes<sup>92</sup>.

En Colombia la afiliación al seguro de salud y al de pensiones es obligatoria<sup>93</sup> no así para el seguro de riesgos del trabajo y la caja de compensación familiar. Se prevé un régimen contributivo para aquellas personas trabajadoras independientes con suficiente capacidad contributiva para asumir la totalidad del aporte, y un régimen subsidiado para aquellas que se ubican en los niveles 1 y 2 de la encuesta SISBEN<sup>94</sup>. La persona trabajadora independiente sólo cotiza cuando tiene ingresos, por ello se distingue entre afiliados activos e inactivos<sup>95</sup> y su base

87 Pablo Casali et al. *Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento* (Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2018).

88 Se prevé una extensa lista de actividades entre las que se encuentran por ejemplo cosmética, maquillaje, artesanías, cuidado de vehículos, elaboración artesanal de alimentos, elaboración de ladrillos y bloques, cerrajería, carpintería, soldadura, reparación de calzado, ventas ambulantes, reparación de bicicletas, corte, confección y tejidos, servicios de lustrado, entre otras (<https://www.bps.gub.uy/10442/actividades-incluidas.html>).

89 Asesoría General en Seguridad Social, *Monotributo en Uruguay* (BPS, 2020); Cristina Klüver, *Trabajadores por cuenta propia su comportamiento ante monotributo* (Uruguay: BPS, 2019); Fabio M. Bertranou et al., *Trabajadores independientes y protección social en América Latina* (Santiago: OIT, 2009); Oscar Cetrangolo et al., *Monotributo en América Latina*. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay (Lima: OIT, Oficina

Regional para América Latina y el Caribe, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, 2014) p. 35-85.

90 Ley 18.874, artículos 10 y 11; Oscar Cetrangolo et al., *Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay* (Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, 2014) p. 57;

91 Fabio Durán, "La cobertura de los trabajadores independientes en la seguridad social de Costa Rica" en *Trabajadores independientes y protección social en América Latina* coord. Fabio M. Bertranou (Santiago de Chile: OIT, 2009).

92 Fabio Durán et al., *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes. Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay* (Ginebra: OIT, 2013) p. 54.

93 Decreto 1833 de 2016 por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones, artículo 2.2.2.1.1.

94 <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-salud/Paginas/aseguramiento.aspx>.

95 Decreto 1833 de 2016 por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones, artículo 2.2.2.1.2.

de aportación es el 40% de los ingresos netos de la cual todas las personas trabajadoras independientes pueden deducir sus costos de operación (hasta un cierto límite), excepto aquellas que mantienen contratos de servicios personales<sup>96</sup> a quienes la persona contratante debe retener directamente el valor correspondiente al aporte a la seguridad social y reportarlo en el sistema informático destinado para el efecto (PILA), información que a su vez es declarada por la persona trabajadora independiente en su planilla a través del mismo sistema<sup>97</sup>. Aportan de manera obligatoria al régimen contributivo todas las personas trabajadoras independientes con ingresos iguales o superiores al salario mínimo legal y su aporte no puede superar veinte y cinco salarios mínimos legales. Además, se prevén aportes adicionales de las personas trabajadoras y pensionistas con mayores ingresos destinados al Fondo de Solidaridad Pensional y Subsistencia<sup>98</sup>.

En Chile las personas trabajadoras independientes tienen la obligación de cotizar para los seguros de invalidez y sobrevivencia, riesgos del trabajo, salud, pensiones de vejez, prestaciones familiares y licencia médica y subsidios por enfermedad de un hijo, siempre que sus ingresos durante un año calendario sean iguales o superiores a cinco ingresos mínimos mensuales. Su base de aportación es el 80% de su renta bruta anual (año vencido) de la cual aportan el 17% y que se materializa anualmente en la declaración del impuesto a la renta. Para facilitar la aplicación de la obligatoriedad conjuntamente con la retención del impuesto a la renta se retiene el porcentaje correspondiente a los aportes para la seguridad social y se permite que la persona trabajadora independiente escoja entre una cobertura completa, desde el primer día, destinando la totalidad de la retención de las cotizaciones para el efecto; o una cobertura parcial cuando se opta por una retención parcial de cotizaciones y que debe aumentar gradualmente cada año hasta llegar a la retención del porcentaje total. El pago de aportes a todos los seguros es por regla general mensual, excepto en el caso del seguro de pensiones en donde la regla es el pago anual, sin embargo, se pueden realizar pagos mensuales considerados como provisionales y que se liquidarán al final del año<sup>99</sup>.

Como lo manifiesta el informe de la OCDE de 2017, hacer las contribuciones de seguridad social progresivas, permitir una baja temporal en las contribuciones de los empleados con sueldos bajos, eliminar las cotizaciones de seguridad social en ciertos sectores y que éstas sean asumidas por el Estado o que el Estado contribuya

directamente a los aportes a la seguridad social de las personas trabajadoras autónomas, podría incentivar la formalización del empleo y la inclusión a los sistemas de seguridad social de grupos tradicionalmente al margen de los mismos como los jóvenes, los trabajadores autónomos y los asalariados de pequeñas empresas<sup>100</sup>.

En el mismo sentido la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT<sup>101</sup> ha manifestado que medidas como la reducción del costo de afiliación a los regímenes contributivos, la prestación de apoyo estatal en forma de subsidios de contribución social, así como el fortalecimiento de la inspección del trabajo y la observancia de la legislación son mecanismos que los Estados pueden considerar a fin de lograr una seguridad básica de ingresos para los trabajadores de la economía informal entre los cuales pueden contarse algunos trabajadores independientes<sup>102</sup>.

Por otra parte, en cuanto a las medidas de control, éstas están destinadas a verificar el cumplimiento de las obligaciones con la seguridad social y sancionar su incumplimiento, así como el fraude y la evasión y consisten principalmente en verificaciones a través del cruce de información y de inspecciones que se llevan a cabo tanto por las entidades responsables de la seguridad social como por las administraciones tributarias<sup>103</sup> y que pueden ser diferentes y adicionales a las inspecciones en materia de trabajo a fin de evitar la disimulación de relaciones de trabajo en dependencia.

El incumplimiento de obligaciones implica generalmente sanciones pecuniarias proporcionales al grado de la falta cometida y a la reincidencia, además de otras medidas como la reclasificación de la persona afiliada en la categoría real de ingresos, el cambio de régimen impositivo y de seguridad social al que corresponde a la nueva situación, el retiro de los subsidios entregados o su recuperación con intereses; la prohibición de acceder a incentivos estatales o de contratar con el Estado por un determinado período, así como la imposibilidad de deducir ciertos gastos de los impuestos debidos; y, en ciertos casos de evasión, se prevé prisión a partir de un cierto monto<sup>104</sup>.

En materia de control cabe también destacar que dados los avances tecnológicos y la globalización, las formas

96 Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"

97 Decreto No. 1273 que reglamenta el pago de cotizaciones de los trabajadores independientes de Colombia de 23 de julio de 2018.

98 Leonardo Cañón Ortegón, "La solidaridad como fundamento del Estado social de derechos, de la seguridad social a la protección social en Colombia" en *Páginas de Seguridad Social* (Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2017)

99 Superintendencia de Pensiones, "Trabajadores independientes" (en línea); Subsecretaría de Previsión Social, Conoce los beneficios que tienen en materia de seguridad social los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios (Santiago de Chile: Boletín Subsecretaría de Previsión Social); Universidad Alberto Hurtado, Educación básica previsional. Trabajadores independientes (en línea).

100 OCDE, *Mejorando la inclusión social en América Latina. Desafíos clave y el rol de los sistemas de protección social* (OCDE América Latina y el Caribe, 2017), p. 70.

101 Órgano de control que se ocupa de examinar la aplicación de las normas internacionales del trabajo por los Estados Miembros de la OIT.

102 Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible. Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*, § 412.

103 Por ejemplo, en Argentina la entidad encargada del control es la Administración Federal de Ingresos Públicos, en Uruguay el Banco de Previsión Social, en Colombia la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal; en Chile el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República.

104 Ley No. 15.800 que reinstitucionaliza el Banco de Previsión Social y Ley No. 16.713 de Seguridad Social (Uruguay); Informe inicial de la República Argentina sobre el derecho a la seguridad social enviado al GTPSS en mayo de 2017; Ley No. 27430, artículo 5 (Argentina); Ley No. 1819 de 2016 que modifica a la Ley No. 1607 de 2012, artículo 314 (Colombia).

clásicas de trabajo se han transformado, lo que ha provocado que la frontera entre el trabajo en relación de dependencia y sin ella sea de difícil determinación, pues existe cada vez mayor libertad para cumplir con las actividades laborales. En ese sentido, algunos países han optado por ampliar el alcance del criterio de subordinación o dependencia jurídica que caracteriza al trabajo por cuenta ajena o trabajo en relación de dependencia como es el caso de Francia que, a través de la jurisprudencia, ha desarrollado una serie de indicios adicionales, que se suman a los clásicos para establecer la dependencia o subordinación y entre los que se encuentran la determinación de la persona que soporta el riesgo económico de la actividad, el hecho de estar obligado a emplear marcas, diseños o colores específicos de una determinada empresa pese a que el trabajador emplee sus propios materiales (vehículos, bicicletas, cochecitos), el trabajar en el marco de un servicio organizado en el cual las condiciones de ejecución del trabajo son decididas unilateralmente por la persona contratante, así como el carácter de exclusividad de la actividad, es decir, trabajar para un solo empleador, persona natural o jurídica<sup>105</sup>. En otros casos como España, se ha creado la figura del trabajador autónomo económicamente dependiente que a través del mejoramiento de las condiciones de trabajo (derecho a interrupción anual de la actividad de dieciocho días hábiles, descanso semanal y en días festivos, límites en el tiempo de realización de actividad encomendada, derecho a la conciliación entre la vida personal, familiar y profesional) y de la situación contractual (ruptura de contrato mediando causa justificada y preaviso) pretende mejorar la cobertura de la seguridad social para esta población<sup>106</sup> que se sitúa en una “zona gris”<sup>107</sup>. En otros casos como en Italia, en el caso particular de las plataformas digitales, se ha optado por establecer la participación de dichas plataformas en el financiamiento de las prestaciones de riesgos del trabajo<sup>108</sup>.

Finalmente, a los mecanismos precedentes se suman campañas de educación en seguridad social de manera que se cree una cultura de previsión en la población, que permita conocer los sistemas de seguridad social y la importancia de invertir en ellos afiliándose y pagando aportes sobre la base de ingresos reales. En definitiva, no se trata solamente de informar a las personas sobre sus

derechos y obligaciones en materia de seguridad social, sino de crear una verdadera cultura previsional procurando la interiorización de los principios y valores inherentes a la seguridad social. Las experiencias chilena y uruguaya resaltan por su grado de desarrollo e institucionalización.

En Chile se ha instaurado un programa nacional de educación previsional, así como un programa de fortalecimiento municipal en educación previsional, vista la cercanía de las municipalidades con la comunidad; y se ha creado un fondo de recursos concursables destinado a financiar proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones<sup>109</sup>.

En Uruguay, desde 2007, se desarrolla el Programa de Educación en Seguridad Social como materia obligatoria en los programas educativos de los centros públicos y privados del país. Tiene por objetivo crear ciudadanía y concienciar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes sobre su calidad de sujetos de derechos y de obligaciones durante todo el ciclo de vida. Los estudiantes reciben un manual destinado no sólo a ellos sino también a sus familias y entorno cercano, el cual es elaborado conjuntamente por el Banco de Previsión Social y un equipo docente<sup>110</sup>.

### 3. Principales desafíos y recomendaciones

Como se ha explicado previamente, las disposiciones constitucionales evidencian que la afiliación al sistema de seguridad social es obligatoria para las personas trabajadoras independientes o autónomas. Sin embargo, la contradicción entre las mismas disposiciones de la Ley de Seguridad Social y la falta de coherencia en las Resoluciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ha fragilizado la implementación de la obligatoriedad de la afiliación.

En tal virtud, es necesario que se reforme la Ley de Seguridad Social, a fin de establecer claramente la obligatoriedad de la afiliación, que cabe reiterar no ha sido cuestionada ni siquiera al amparo de la Constitución de 1998 por la Resolución del Tribunal Constitucional del año 2002 como se explicó previamente. Para ello y a fin de evitar la ineficacia de la norma, es necesario considerar que la implementación de la obligatoriedad de la afiliación de las personas trabajadoras independientes requiere la creación de las condiciones necesarias para que esta población pueda cumplir con dicha obligación y pueda también ejercer su derecho a la seguridad social; y, además, la adecuación armónica y coherente de todo el marco normativo.

En consecuencia, a continuación, se presentan algunos de los principales desafíos y recomendaciones para la

105 La sentencia de la Corte de Casación, Soc. 4 mars 2020, *pourvoi* N°19-13-316 (Uber France & Uber BV) es ilustradora y de actualidad en ese sentido, sin embargo cabe señalar que la posición de la Corte de Casación respecto de la amplia interpretación de la noción de “dependencia” no es nueva sino que data de 1945 y ha venido ampliándose y afinándose aún más a partir de los años 70 como lo precisan Michel Borgetto y Robert Lafore en *Droit de la sécurité sociale* (Paris: Dalloz, 2019).

106 Fernando Valdés Dal-Ré, «Les nouvelles frontières du travail indépendant. À propos du Statut du travail autonome espagnol» en *Revue du droit du travail* (Paris: Dalloz, 2008).

107 Véase en ese sentido por ejemplo D. Hunter y K. Leslie, con aportaciones de M. Frosch, F. Eberlein y J. Humphrys *Definición y medición estadísticas de trabajo “por cuenta propia” económicamente dependiente. Justificación de la propuesta para crear una categoría estadística de “contratistas dependientes* (Ginebra: OIT, 2018).

108 María Luz Rodríguez Fernández, *Plataformas digitales: principales discusiones y/o desafíos en el ámbito laboral y su vinculación con la seguridad social. Insumo para la discusión en Ecuador* (Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2021).

109 Ley 20.255 de 2008, artículos 42 numeral 8, 44 y 45. Véase además la página de la Subsecretaría de Previsión Social: <https://www.prevision-social.gob.cl/sps/educacion-previsional/>; y la del Fondo: <https://www.fondos.gob.cl/ficha/sps/fondo-educacion-previsional/>

110 Banco de Previsión Social, Programa Educación en Seguridad Social (en línea). Véase también: <https://www.bps.gub.uy/16617/cultura-en-seguridad-social.html>

implementación de la obligatoriedad de la afiliación de las personas trabajadoras independientes:

- ▶ Caracterizar a la población de personas trabajadoras independientes de manera que se tome en cuenta su capacidad contributiva, los ciclos de ingresos, sus condiciones de trabajo, sus diferencias y particularidades, pues como se explicó previamente no es posible dar el mismo trato a una población de trabajadores que no se encuentra en la misma situación respecto de los trabajadores en relación de dependencia e incluso con relación a ellos mismos. Para eso sería imprescindible entablar un amplio diálogo con los trabajadores independientes de todos los sectores de actividad.
- ▶ Establecer un esquema de aportes diferenciados y suficientemente progresivo, a fin de que el acceso al sistema de seguridad social sea asequible para todas las personas trabajadoras independientes incluyendo aquellas de menor capacidad contributiva y se garantice no sólo su acceso a la seguridad social sino su permanencia. Esto implicaría necesariamente que el Estado participe en el financiamiento de dichos aportes, con criterios de equidad, y en virtud del derecho a la igualdad material que permite establecer diferenciaciones que tienen por objetivo promover derechos. En otras palabras, y como lo ha señalado la Corte Constitucional, el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación permite, como fin constitucionalmente válido, las distinciones que promuevan derechos, como las que promueven la igualdad real en situaciones de desigualdad o que afectan a personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria, entre otras<sup>111</sup>. Para ello es imperativo considerar además la articulación y coherencia con las políticas públicas tributarias y de empleo.
- ▶ Tener presente que el sistema de seguridad social debe funcionar precisamente como “sistema”, es decir, como un conjunto articulado y coordinado de regímenes de protección, razón por la cual los diferentes regímenes deben guardar coherencia y articularse entre sí, de manera que no se promueva el riesgo moral y se desincentive la aportación en los mayores niveles de ingresos. En ese sentido, es necesario verificar y garantizar la coherencia entre los requisitos y las prestaciones de los diferentes regímenes, así como la correcta implementación de la portabilidad de aportes para la obtención de las prestaciones. Asimismo, y por las mismas razones, se debe tomar en cuenta una vez más la coherencia que debe existir entre las políticas públicas de empleo, de seguridad social contributiva y no contributiva, de lucha contra la pobreza y la política tributaria.
- ▶ Prever etapas para la implementación de la obligatoriedad. A nivel normativo esto implicaría

establecer claramente y desde el inicio la obligatoriedad de la afiliación y prever las etapas para su implementación, así como el horizonte en el cual se aplicará plenamente. En ese sentido, se debería prever períodos de adaptación durante los cuales se apela a la consciencia individual para el cumplimiento de la norma y se implementan paralelamente programas informativos tanto de fomento y educación en seguridad social como de prevención sobre las consecuencias del incumplimiento de la norma, de manera que los ciudadanos dispongan de toda la información necesaria para cumplir con la norma y además se genere una aceptación social natural lo más ampliamente posible. Posteriormente, la obligatoriedad podría implementarse plenamente. Una implementación abrupta de la obligatoriedad podría generar efectos indeseables en el corto y largo plazo aumentando principalmente la evasión y la informalidad, lo cual podría eventualmente mitigarse si las medidas de incentivo son realmente atractivas.

- ▶ Una vez implementada la obligatoriedad de la afiliación, es claro que toda medida obligatoria debe prever la aplicación de sanciones, pues de lo contrario su inobservancia no produce consecuencias jurídicas y la norma se vuelve ineficaz sin una medida de coerción. En ese sentido, el control y sanción del incumplimiento debería considerar un período de gracia, de manera que las personas cuenten con el tiempo suficiente para adaptarse a las nuevas reglas y seguidamente se deberían fortalecer los controles tanto en el ámbito tributario como laboral y de seguridad social. En este punto es importante considerar la evolución de las relaciones laborales y las dinámicas de trabajo cada vez más libres que tienden a fragilizar el criterio de subordinación o dependencia en las relaciones laborales y a favorecer la disimulación del trabajo en relación de dependencia, por lo que la articulación de la normativa de seguridad social con la normativa laboral es indispensable. Además, el trabajo que puedan realizar las autoridades administrativas y judiciales en la materia es fundamental.
- ▶ Respecto de la garantía en cuanto a la atención en salud, el constituyente tuvo la precaución de establecer un sistema de salud estatal universal y gratuito que no requiere ninguna condición de acceso. En tal virtud, es necesario continuar con el proceso de fortalecimiento de la Red Pública Integral de Salud y el cruce de cuentas de manera que las personas puedan acceder a los establecimientos de la red conforme a su elección y necesidad, sin que su condición de “afiliado o no” sea determinante para dicho acceso; y que se garantice el mismo nivel de calidad en la atención en todos los servicios. Es indispensable garantizar de manera efectiva el derecho a acceder a bienes y servicios públicos de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada

<sup>111</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 11-18-CN/19 de 12 de junio de 2019, §105.

y veraz sobre su contenido y características para no desincentivar la afiliación<sup>112</sup>.

- ▶ Prever la posibilidad de que la recaudación de los aportes se realice no sólo de manera mensual, sino también trimestral o cuatrimestral<sup>113</sup>, según lo decida la persona trabajadora independiente, y que en los períodos de insuficiencia de ingresos no se pague los aportes ni tampoco se genere un aviso de salida que obligue a la persona a volver a realizar el trámite de afiliación, sino que únicamente pase al estado “inactivo” y recupere su condición de afiliado activo una vez que se retome el pago. Esto implicaría mantener los períodos de protección y suprimir la responsabilidad patronal para todas las personas trabajadoras independientes.
- ▶ Enfatizar en el cambio de paradigma de la seguridad social, es decir, como un derecho derivado de la dignidad de todas las personas, que garantiza una seguridad de ingresos en las situaciones de mayor necesidad y que permite el ejercicio de otros derechos y la cohesión social, razón por la cual es también un deber compartido entre el Estado y los ciudadanos. En tal sentido, y paralelamente a las demás medidas, sería necesaria la implementación de programas de educación en seguridad social durante todo el ciclo de vida que generen voluntad y convicción de aportar al sistema de seguridad social.
- ▶ Fortalecer la transparencia y la confianza en las instituciones de la seguridad social. Como lo ha señalado en reiteradas ocasiones la OIT “la confianza pública en los sistemas de seguridad social es un factor clave para su éxito [y] para que exista confianza es esencial una buena gobernanza”<sup>114</sup>; “cuando no existe confianza, la gente siempre encontrará formas de evitar cotizar, aunque tenga gran necesidad de protección social.”<sup>115</sup>
- ▶ Contar con estudios financieros y actuariales para la implementación de la obligatoriedad. Al respecto cabe recordar que uno de los requisitos necesarios para toda reforma a la Ley de Seguridad Social es contar con estudios técnicos, específicos, rigurosos y actualizados<sup>116</sup> que muestren las consecuencias

de las decisiones adoptadas en el comportamiento actual y futuro del sistema, así como su impacto en el ejercicio y goce del derecho a la seguridad social de las generaciones presentes y futuras. Además, estos estudios deben prestar especial atención al régimen de transición de ser el caso, pues como lo ha manifestado la Corte Constitucional este elemento es de particular importancia tanto para precautelar los derechos y su ejercicio como la sostenibilidad del sistema<sup>117</sup>.

## Conclusiones

El carácter voluntario u obligatorio del régimen de afiliación a la seguridad social de las personas trabajadoras independientes ha sido objeto de controversias debido a la declaración de inconstitucionalidad, al amparo de la Constitución de 1998, de la frase “obligados a solicitar la protección” contenida en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social; y a las contradicciones existentes en la misma Ley. Sin embargo, de la Resolución de declaración de inconstitucionalidad se puede apreciar que el Tribunal Constitucional no cuestionó el carácter obligatorio de la afiliación, ni para el trabajo en relación de dependencia, ni para el trabajo independiente, simplemente partiendo de la obligatoriedad de la afiliación precisó las calidades y responsabilidades de los sujetos obligados o responsable de realizar dicho proceso y declaró la inconstitucionalidad de la frase “obligados a solicitar la protección” precisamente para evitar fragilizar la obligatoriedad de la afiliación en el caso del trabajo en relación de dependencia.

Pese a la expedición de la Constitución de 2008 y a pesar de que hasta el año 2013 se mantenía la distinción entre el régimen voluntario y el régimen obligatorio y se trataba de hacer efectiva la obligación de afiliación, a partir de marzo de 2014 el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social optó por considerar a las personas trabajadoras independientes como afiliadas voluntarias, debido al rechazo popular que provocó la aplicación estricta de la obligatoriedad de la afiliación y su control, así como el incremento del porcentaje de aportación. Sin embargo, las últimas Resoluciones del Consejo Directivo del IESS (C.D. 516 y C.D. 625) muestran en derecho una cierta intención de avanzar hacia la implementación de la obligatoriedad de la afiliación, pese a las limitaciones derivadas de la contradicción entre los artículos 9 y 10 de la Ley de Seguridad Social, sin embargo en la práctica es diferente.

Con base en una interpretación integral de la Constitución se puede concluir que la afiliación de las personas trabajadoras independientes al sistema de seguridad social es obligatoria. Los argumentos principales que permiten sostener esta conclusión son varios. En primer lugar, la doble naturaleza del derecho a la seguridad social, es decir, un derecho irrenunciable de todas las personas y un deber compartido entre el Estado y los ciudadanos. En segundo lugar, los principios rectores del derecho a la seguridad social y de su sistema en donde, al menos por dos ocasiones el constituyente reitera los principios

112 Por ejemplo, el estudio realizado por la Oficina de la OIT para los Países Andinos evidencia que las malas experiencias en los servicios del IESS, provocan que las personas trabajadoras prefieran no afiliarse y ponerse de acuerdo con las personas empleadoras para evadir la obligación de afiliación. Pablo Casali et al., *Ecuador. Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad* (Perú: OIT/Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2021) p.139.

113 Como ya se permite para las personas trabajadoras independientes del sector cultural (Ley de Seguridad Social, artículo 73, inciso segundo).

114 Oficina Internacional del Trabajo, *Seguridad social para todos. Una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico* (Ginebra: OIT/Departamento de Seguridad Social, 2009) p. 51.

115 Oficina Internacional del Trabajo, *Informe VI. Seguridad social: temas, retos y perspectivas* (Ginebra: OIT, 2001) p. 29.

116 Corte Constitucional, sentencia No. 83-16-IN/2021 de 10 de marzo de 2021, §280; sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulados de 11 de agosto de 2021, §70; sentencia No. 14-20-CN/20 de 2 de diciembre de 2020, §42; sentencia No. 23-18-IN/19 de 18 de diciembre de 2019, §40.

117 Corte Constitucional, sentencia No. 83-16-IN/2021 de 10 de marzo de 2021, §388 y §389.

de solidaridad, obligatoriedad y universalidad. En tercer lugar, el nombre atribuido al mecanismo a través del cual se hace efectiva la protección del derecho a la seguridad social, esto es el seguro universal obligatorio. En cuarto lugar, cuando la Constitución trata sobre el financiamiento de las prestaciones, califica únicamente de “voluntarios” a los aportes de las personas ecuatorianas domiciliadas en el exterior. En quinto lugar, la Constitución establece expresamente como deber de los ciudadanos cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social y pagar los tributos establecidos en la ley. En sexto lugar, si nos referimos únicamente al principio de solidaridad, podemos apreciar que este principio impregna la Constitución y no es exclusivo del derecho a la seguridad social, sino que es parte de los deberes de los ciudadanos y del Estado. Así, los ciudadanos están obligados practicar la justicia y la solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios y a promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular conforme al buen vivir; y el Estado, en cuanto a políticas y servicios públicos, está obligado a concebirlos a partir del principio de solidaridad y a orientarlos hacia el efectivo ejercicio de los derechos y del buen vivir. Asimismo, la doctrina apoya esta conclusión, al considerar a la obligatoriedad como una condición necesaria para la supervivencia del sistema de seguridad social, una manifestación del principio de solidaridad; y a la seguridad social como un ámbito que concierne al interés general, lo que faculta al legislador a limitar la libertad individual y a establecer obligaciones como la afiliación y aportes obligatorios.

La experiencia nacional e internacional muestra que la aceptación de la obligatoriedad de la afiliación para los trabajadores independientes está determinada en gran medida por su forma de implementación, la coherencia de los incentivos, el nivel de concienciación social que se logre generar, la coherencia y articulación entre las políticas públicas de trabajo, de seguridad social y la política tributaria y económica, así como por el diseño del régimen de protección y el nivel de consideración de la situación particular de este colectivo en ese diseño. En consecuencia, la implementación de la obligatoriedad de la afiliación debe efectuarse de manera progresiva considerando las condiciones particulares de esta población, de manera que el sistema sea asequible, se eliminen las barreras de acceso y se promueva la igualdad material, sin dejar de fortalecer la capacidad de control en cuanto al fraude y la evasión y el pilar de concienciación sobre la importancia de la protección de la seguridad social para el ejercicio de otros derechos y la cohesión social. Asimismo, la claridad en el marco normativo es una condición indispensable para garantizar los derechos y la seguridad jurídica. En tal sentido, la implementación de la obligatoriedad requiere además considerar una reforma a la Ley de Seguridad Social tendiente a solucionar la contradicción entre los artículos 9 y 10.

## Bibliografía

Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

Ávila Santamaría, Ramiro. *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*. Primera edición. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición (Pensamiento jurídico contemporáneo 1), 2012.

Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo De San Salvador”. 17 de noviembre de 1988.

Asamblea General de las Naciones Unidas:

- Declaración Universal de Derechos Humanos. 10 de diciembre de 1948.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 16 de diciembre 1966.

Asesoría General en Políticas de Seguridad Social del Banco de Previsión Social. *Monotributo en Uruguay. Actualización septiembre 2020*. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/18404/1/79.-monotributo-en-uruguay.-actualizacion.pdf>

Banco de Previsión Social. *Programa Educación en Seguridad Social*. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/10841/1/manuales-seguridad-social.pdf>; y en <https://www.bps.gub.uy/16617/cultura-en-seguridad-social.html>

Bertranou, Fabio y Leonor Saravia. “Trabajadores independientes y la protección social en América Latina: desempeño laboral y cobertura de los programas de pensiones”. En *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*, coordinado por Fabio M. Bertranou, 7-34. Santiago de Chile: OIT, 2009.

Borgetto, Michel y Robert Lafore. *Droit de la sécurité sociale*. Paris: Dalloz, 2019.

Cañon Ortégón, Leonardo. “La solidaridad como fundamento del Estado social de derechos, de la seguridad social a la protección social en Colombia”. En *Páginas de Seguridad Social*, Vol. 1 (2017), 5-29.

Casalí, Pablo, Fabián Vallejo, David Jaramillo, Ruth Lucio y Mario Velásquez. *Ecuador. Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad*. Perú: OIT/ Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2021.

Casalí, Pablo, Maribel Jiménez, Eduardo Léopore, Lucía Ortega y Mariana Álvarez. *Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2018.

Cetrangolo, Oscar, Ariela Goldschmit, Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán. *Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, 2014.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible. Estudio General sobre la aplicación en la legislación y en la práctica nacionales de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*. Ginebra: OIT, 2019.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 19 relativa al derecho a la seguridad social. 23 de noviembre de 2007.

Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 18 sobre la no discriminación. 10 de octubre de 1989.

Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:

- Reglamento de aseguramiento, recaudación y gestión de cartera. Resolución No. C.D. 625 de 31 de diciembre de 2020. Suplemento del Registro Oficial No. 403 de 4 de marzo de 2021.
- Reglamento de prestaciones del seguro de salud individual y familiar. Resolución No. C.D. 622 de 22 de diciembre de 2020. Registro Oficial No. 384 de 3 de febrero de 2021.
- Reglamento general de responsabilidad patronal. Resolución No. C.D. 517 de 30 de marzo de 2016. Registro Oficial No. 801 de 20 de julio de 2016.
- Reglamento del seguro general de riesgos del trabajo. Resolución No. C.D. 513. Edición especial del Registro Oficial No. 632 de 12 de julio de 2016.
- Resolución No. C.D. 501 por la que se consolidan las tablas de distribución de las tasas de aportación de 13 de noviembre de 2015. Registro Oficial No. 703 de 2 de marzo de 2016 y sus reformas.
- Reglamento interno del régimen de transición del seguro de invalidez, vejez y muerte de 21 de febrero de 2006. Resolución No. C.D. 100 de 21 de febrero de 2006. Registro Oficial No. 225 de 9 de marzo de 2006.
- Reglamento general sobre prestación de subsidio en dinero por enfermedad común, maternidad, accidente de trabajo y enfermedad profesional. Resolución No. C.S. 318 (y sus reformas) de 12 de diciembre de 1978. No publicada.
- Reglamento del régimen de afiliación obligatoria aplicable a las personas sin relación de dependencia y del régimen de afiliación voluntaria (Codificación). Resolución No. C.D. 464 de 29 de enero de 2014. Registro Oficial No. 203 de 14 de marzo de 2014 (Derogado).
- Reglamento del régimen de afiliación obligatoria aplicable a las personas sin relación de dependencia. Resolución No. C.D. 463 de 28 de enero de 2014. No publicada. (Derogado).
- Reglamento del Régimen especial del seguro voluntario del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Resolución No. C.D. 460. Registro Oficial No. 155 de 6 de enero de 2014. (Derogado).
- Resolución No. C.D. 444 que fija las categorías de remuneraciones e ingresos mínimos de aportación al seguro general obligatorio por regímenes de afiliación a partir del 1 de enero de 2013, de 21 de enero de 2013. Registro Oficial No. 890 de 13 de febrero de 2013. (Derogado).

- Resolución No. C.D. 348 que fija las categorías de remuneraciones e ingresos mínimos de aportación al seguro general obligatorio por regímenes de afiliación a partir del 1 de enero de 2011, de 12 de enero de 2011. Registro Oficial No. 375 de 1 de febrero de 2011. (Derogado).
- Resolución No. C.D. 321 que reforma la codificación del Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo, de 2 de junio de 2010. Registro Oficial No. 223 de 28 de junio de 2010. (Derogado).
- Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo. Resolución No. C.D. 221 de 13 de octubre de 2008. Suplemento del Registro Oficial No. 458 de 31 de octubre de 2008. (Derogado).
- Resolución No. C.D. 196 que fija las categorías de remuneraciones e ingresos mínimos de aportación al seguro general obligatorio por regímenes de afiliación a partir del 1 de enero de 2008, de 22 de enero de 2008. Registro Oficial No. 273 de 14 de febrero de 2008. (Derogado).
- Resolución No. C.D.153 que fija las categorías de remuneraciones e ingresos mínimos de aportación al seguro general obligatorio por regímenes de afiliación a partir del 1 de enero de 2007 de 22 de febrero de 2007. Registro Oficial No. 39 de 12 de marzo de 2007. (Derogado).
- Resolución No. C.D. 099 que expide las regulaciones para la afiliación voluntaria, que incluye a la denominada anteriormente de continuación voluntaria de 21 de febrero de 2006. Registro Oficial No. 225 de 9 de marzo de 2006. (Derogado).
- Resolución No. C.D. 151 que fija las categorías de remuneraciones e ingresos mínimos de aportación al seguro general obligatorio por regímenes de afiliación a partir del 1 de enero de 2003, de 21 de enero de 2003. Registro Oficial No. 26 de 20 de febrero de 2003. (Derogado).
- Resolución No. C.I. 067 que fija las categorías de sueldos y salarios mínimos de aportación personal y patronal por regímenes de afiliación a partir del 1 de abril de 2000, de 8 de mayo de 2000. Registro Oficial No. 79 de 17 de mayo de 2000. (Derogado).

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 133 de 25 de mayo 1967.

Conferencia Internacional del Trabajo:

- Convenio núm. 102 sobre la norma mínima de seguridad social. 28 de junio de 1952.
- Recomendación núm. 067 sobre la seguridad de los medios de vida. 12 de mayo de 1944.
- Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social. 14 de junio de 2012.
- Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal. 12 de junio de 2015.
- Recomendación núm. 205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia. 16 de junio de 2017.

Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo. 20ª reunión. 5-9 febrero de 2018.

Corte Constitucional:

- Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulados de 11 de agosto de 2021.
- Sentencia No. 83-16-IN/2021 de 10 de marzo de 2021.
- Sentencia No. 14-20-CN/20 de 2 de diciembre de 2020.
- Sentencia No. 3-19-JP/20 de 5 de agosto de 2020.
- Sentencia No. 11-18-CN/19 de 12 de junio de 2019.

Corte de Casación de la República Francesa (*Cour de cassation*). *Soc. 4 mars 2020, pourvoi N°19-13-316*.

Decreto No. 1833 de 10 de noviembre de 2016 por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones de Colombia.

Decreto No. 1273 de 23 de julio de 2018 que reglamenta el pago de cotizaciones de los trabajadores independientes de Colombia.

Durán Valverde, Fabio. "La cobertura de los trabajadores independientes en la seguridad social de Costa Rica". En *Trabajadores independientes y protección social en América Latina* coordinado por Fabio M. Bertranou, 149-164. Santiago de Chile: OIT, 2009.

Durán Valverde, Fabio, Jorge Flores Aguilar, José Francisco Ortíz Vindas, Daniel Muñoz Corea, Ana Carolina de Lima Vieira y Lou Tessier. *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes. Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay*. Ginebra: OIT, 2013.

Enríquez Carolina y Mónica Orozco. "Diez vacíos legales en la afiliación al IESS". *Diario El Comercio*, 12 de marzo de 2014.

González Ortega, Santiago, y Susana Barcelón Cobedo. *Introducción al derecho de la Seguridad Social*. 9a ed. Manuales. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INEC-. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, 2020.

Klüver, Cristina. "Trabajadores por cuenta propia su comportamiento ante monotributo". *Comentarios de Seguridad Social*, No. 66, 4to trimestre 2019. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16804/1/trabajadores-por-cuenta-propia-su-comportamiento-ante-monotributo.-c.-kluver.pdf>

La Barra Espaciadora. "El afiliado al servicio del IESS". *La Barra Espaciadora*, 10 de marzo de 2014.

Ley No. 2001-55 "Ley de Seguridad Social" de 13 de noviembre de 2001. Suplemento del Registro Oficial No. 465 de 30 de noviembre de 2001.

Ley Orgánica de Discapacidades adoptada el 26 de junio de 2012 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 796 de 25 de septiembre de 2012

Ley No. 27430 régimen penal tributario. Argentina

Ley No. 20.255 que establece la reforma previsional de Chile.

Ley No. 1955 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

Ley No. 1819 por la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones de Colombia.

Ley No. 16.713 de Seguridad Social de Uruguay.

Ley No. 15.800 que reinstitucionaliza el Banco de Previsión Social de Uruguay.

Mauricio, Roxana. *Rotación ocupacional e informalidad laboral: el caso de los trabajadores independientes en América Latina*. Santiago de Chile: Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2019.

Ministerio de Trabajo del Ecuador. Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-249 de 30 de noviembre de 2020. Suplemento del Registro Oficial No. 345 de 8 de diciembre de 2020.

OCDE. *Mejorando la inclusión social en América Latina. Desafíos clave y el rol de los sistemas de protección social*. OCDE América Latina y el Caribe, 2017.

Oficina Internacional del Trabajo:

*Seguridad social para todos. Una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico*. Ginebra: OIT/Departamento de Seguridad Social, 2009.

*Informe VI. Seguridad social: temas, retos y perspectivas*. Ginebra: OIT, 2001.

República Argentina. Informe inicial de la República Argentina sobre el derecho a la seguridad social enviado al GTPSS en mayo de 2017. [http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/Informe\\_Argentina\\_PSS\\_1er\\_Agrup.pdf](http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/Informe_Argentina_PSS_1er_Agrup.pdf)

Rodríguez Fernández, María Luz. *Plataformas digitales: principales discusiones y/o desafíos en el ámbito laboral y su vinculación con la seguridad social. Insumo para la discusión en Ecuador*. Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2021.

Seco Martínez, José María. "De la igualdad formal a la igualdad material: cuestiones previas y problemas a revisar". *Derechos y Libertades*, No 36, Época II, enero 2017, pp. 55-89. DOI:10.14679/1037.

Superintendencia de pensiones. *Trabajadores independientes*. [https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9913.html#recuadros\\_articulo\\_4130\\_3](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9913.html#recuadros_articulo_4130_3)

Subsecretaría de Previsión Social. *Conoce los beneficios que tienen en materia de seguridad social, los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios*. <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/campanas/2020/lamina-completa.pdf>

Subsecretaría de Previsión Social. *Educación básica previsional*. <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/fep/materiales/2014/2.dipticos-uah/folleto-trabajadores-independientes.pdf>



Tribunal Constitucional. Resolución No. 052-2001-RA. Registro Oficial No. 525 de 16 de febrero de 2005.

Valdés Dal-Ré, Fernando. «Les nouvelles frontières du travail indépendant. À propos du Statut du travail autonome espagnol». En *Revue du droit du travail*. Paris: Dalloz, 2008.

## ► Contacto

Organización Internacional del Trabajo  
Calle Las Flores 275,  
San Isidro Lima - Perú (511) 615 0300  
[www.ilo.org/ecuador](http://www.ilo.org/ecuador)