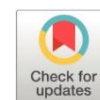


Principio de igualdad ante la carga prestacional de aportes al seguro social entre trabajadores públicos, privados

Principle of equality regarding the burden of social security contributions between public and private workers

- ¹ Malena Nathaly Marín Molina  <https://orcid.org/0009-0004-3778-9057>
Universidad Tecnológica Indoamérica (UTI), sede Ambato, Ecuador.
Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador
mmarin3@indoamerica.edu.ec, malenathaly@gmail.com
- ² Daniela Fernanda López Moya  <https://orcid.org/0000-0002-6777-2617>
Universidad Tecnológica Indoamérica (UTI), sede Ambato, Ecuador.
danielalopez@uti.edu.ec, danyfer2s@yahoo.es



Artículo de Investigación Científica y Tecnológica

Enviado: 14/06/2026

Revisado: 16/07/2026

Aceptado: 02/09/2026

Publicado: 23/09/2026

DOI: <https://doi.org/10.33262/visionariodigital.v10i3.3769>

Cítese: Marín Molina, M. N., & López Moya, D. F. (2026). Principio de igualdad ante la carga prestacional de aportes al seguro social entre trabajadores públicos, privados. *Visionario Digital*, 10(3), 57-83.
<https://doi.org/10.33262/visionariodigital.v10i3.3769>



VISIONARIO DIGITAL, es una revista científica, **trimestral**, que se publicará en soporte electrónico tiene como **misión** contribuir a la formación de profesionales competentes con visión humanística y crítica que sean capaces de exponer sus resultados investigativos y científicos en la misma medida que se promueva mediante su intervención cambios positivos en la sociedad. <https://visionariodigital.org>
La revista es editada por la Editorial Ciencia Digital (Editorial de prestigio registrada en la Cámara Ecuatoriana de Libro con No de Afiliación 663) www.celibro.org.ec



Esta revista está protegida bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 International. Copia de la licencia: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>



Palabras clave:

Cargas
prestacionales,
Instituto
Ecuatoriano de
Seguridad Social
(IESS),
principio de
igualdad,
seguridad social,
trabajadores
públicos y
privados.

Resumen

Introducción: el derecho a la seguridad social se configura como uno de rango humano y fundamental, financiado a través de un sistema contributivo con una participación de los trabajadores públicos - privados, empleadores y el Estado, sin embargo existen disparidades en las cargas prestacionales entre los trabajadores pues mientras en el sector privado el aporte es del 9,45%, el del trabajadores del sector público es del 11.45% pese a encontrarse afiliados al mismo régimen previsional y acceder a idénticas prestaciones. **Objetivos:** en tanto el objetivo general de esta investigación es examinar la compatibilidad de la estructura legal de las aportaciones al seguro general obligatorio de los trabajadores públicos y privados con el principio de igualdad en el Ecuador. **Metodología:** metodológicamente, posee un enfoque dogmático - jurídico de carácter descriptivo analítico, basado en la examinación normativa, doctrinaria y jurisprudencial aplicando los parámetros del test de igualdad desarrollados por la Corte Constitucional del Ecuador (CCE). **Resultados:** los resultados obtenidos evidencian la disparidad porcentual no justificada en las tasas de aporte a la seguridad social entre los trabajadores del sector público y privado, imponiendo mayor carga contributiva sobre el servidor público. Al no existir sustentos como estudios actuariales o criterios técnicos objetivos para la diferenciación, se determina que la asimetría prestacional no tiene proporcionalidad y razonabilidad, en consecuencia vulnera de forma directa el principio de igualdad ante la ley y la garantía de no discriminación en el acceso a este derecho. **Discusión:** en la discusión se analiza la diferencia de porcentajes de los aportes personales y patronales, fijada administrativamente por el Consejo Directivo del IESS, bajo argumentos institucionales y sostenibilidad financiera, debe ajustarse al control de constitucionalidad. Al constatar que los trabajadores públicos y privados en una situación jurídica y fática análoga frente al régimen general de seguridad social, la doctrina y jurisprudencia de la Corte Constitucional exige la aplicación del test de igualdad y proporcionalidad evidenciando que las potestades regulatorias del IESS no pueden configurar un trato discriminatorio sin una justificación objetiva, razonable y constitucionalmente válida. **Conclusiones:** se concluye que los trabajadores públicos y

Keywords:

Contribution
burdens,
Ecuadorian Social
Security Institute
(IESS),
principle of
equality,
social security,
public and private
sector workers.

privados son sujetos comparables en el sistema de seguridad social y la distinción de contribución no se ajusta a criterios de idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad, generando cuestionamientos respecto de su compatibilidad con el principio de igualdad. **Área de estudio general:** Derecho. **Área de estudio específica:** Constitucional. **Tipo de artículo:** Revisión bibliográfica narrativa.

Abstract

Introduction: The right to social security is established as a fundamental human right, financed through a contributory system with the participation of public and private sector workers, employers, and the State. However, disparities exist regarding the contribution burden imposed on employees: while the private sector contribution rate is set at 9.45%, public sector employees contribute 11.45%, despite being enrolled under the same pension system and accessing identical benefits.

Objectives: The general objective of this research is to examine the compatibility of the legal framework governing mandatory social security contributions for public and private sector workers with the principle of equality in Ecuador.

Methodology: Methodologically, this study adopts a descriptive-analytical, dogmatic-legal approach based on the examination of statutory frameworks, legal doctrine, and case law, applying the parameters of the equality test developed by the Constitutional Court of Ecuador. **Results:** The findings demonstrate an unjustified percentage disparity in social security contribution rates between public and private sector employees, imposing a higher contributory burden on civil servants. In the absence of supporting evidence such as actuarial studies or objective technical criteria for this differentiation, the resulting asymmetry lacks proportionality and reasonableness, thereby directly violating the principle of equality before the law and the guarantee of non-discrimination in accessing this right.

Discussion: The discussion evaluates how the percentage differentiation in employee and employer contributions administratively established by the Board of Directors of the Ecuadorian Social Security Institute (IESS) on grounds of institutional governance and financial sustainability must conform to constitutional review. Since public and private employees are in an analogous de jure and de facto position

under the general social security regime, the doctrine and jurisprudence of the Constitutional Court demand the strict application of the equality and proportionality test, demonstrating that the regulatory powers of the IESS cannot establish discriminatory treatment without an objective, reasonable, and constitutionally valid justification.

Conclusions: Public and private sector workers constitute comparable legal subjects within the social security system. Consequently, the distinction in contribution rates fails to meet the legal standards of suitability, reasonableness, and proportionality, raising critical concerns regarding its compatibility with the constitutional principle of equality.

General area of study: Law. **Specific area of study:** Constitutional. **Type of article:** Narrative bibliographic review.

1. Introducción

La seguridad social en el Ecuador es reconocido como un derecho conforme lo estipula el texto constitución la Constitución de la República del Ecuador (CRE) cuya garantía y fiel cumplimiento es responsabilidad del Estado, guiado por los principios de solidaridad, equidad y eficiencia, en tanto, su operatividad se consolida bajo un modelo tripartito que consiste en los aportes de trabajadores, empleadores y el Estado, destinado a cubrir contingencias de salud, vejez, invalidez, muerte y desempleo (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008). No obstante, pese a su carácter universal la estructura legal ha generado condiciones asimétricas con respecto a la distribución de la carga prestacional entre los trabajadores públicos y privados.

En este contexto, el problema de investigación se enfoca en la disparidad existente entre los aportes personales de los trabajadores del sector privado y de los servidores públicos al sistema de seguridad social. Esta diferenciación se encuentra contemplada en la Resolución No. C.D. 501, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2015), mediante la cual se consolidaron las tablas de distribución de las tasas de aportación. De acuerdo con dicha normativa, los trabajadores del sector privado bajo relación de dependencia aportan el 9,45 % de su remuneración, mientras que los servidores públicos aportan el 11,45 %. En ambos casos, la aportación total al IESS asciende al 20,60 %, variando la distribución entre el aporte personal y el aporte patronal. Por lo que, resulta necesario realizar un análisis para entender como el sistema de Seguridad Social ecuatoriano a motivado esta decisión dispar entre el empleado público y privado. Además, en esta visión es necesario plantear la interrogante: ¿La legislación sobre los aportes al seguro social entre los trabajadores públicos y privados en el Ecuador, vulnera el principio de igualdad?

Investigaciones previas realizadas por Camacho & Cárdenas (2020) advierten que el sistema de seguridad social ecuatoriano atraviesa una crisis de sostenibilidad, lo que motivo a reformas para garantizar su viabilidad, no obstante en la Sentencia No. 83-16-IN/21 de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE, 2021) manifiesta que cualquier ajuste en los aportes debe ser respaldado por estudios actuariales actualizados que garantice la proporcionalidad y razonabilidad; sin embargo, persisten interrogantes sobre la suficiencia en la motivación normativa que justifique dicha distinción.

Desde la perspectiva constitucional, el principio de igualdad exige similitud ante las cargas públicas individuales, que responda a criterios de equivalencia material, impidiendo privilegios o exigencias desproporcionadas o arbitrarias. Por su parte, el principio de equidad promueve la atención de las necesidades individuales y colectivas. En tanto, ante grupos comparables una distinción normativa debe estar sujeta a un examen de constitucionalidad con criterios de legitimidad, idoneidad y proporcionalidad, particular que será objeto de revisión.

La justificación de este estudio tiene naturaleza jurídico- académica ya que busca analizar la igualdad sobre las aportaciones fijadas por el IESS entre trabajadores públicos y privados y cuestionar si esta regulación responde a un criterio de igualdad o carece de fundamento, a más de verificar cual es la incidencia en la capacidad adquisitiva de los servidores públicos, sin que exista una prestación diferenciada o beneficio adicional que legitime este porcentual. Tomando en consideración que según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2026) existen aproximadamente 647.341 servidores públicos, enmarcados en esta estructura contributiva, lo que evidencia una relevancia social y por ende jurídica de la presente investigación y que requiere una respuesta.

Bajo esta consideración, el objetivo general de este artículo es examinar la estructura legal de los aportes al seguro social de los trabajadores públicos y privados, frente al principio de igualdad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Para ello se propone i) describir el marco normativo y las resoluciones del IESS que regulan las tasas de aportación, ii) identificar los estándares de igualdad desarrollados por la jurisprudencia constitucional aplicables a la seguridad social, y iii) Explorar la razonabilidad de la carga prestacional diferenciada en relación con el principio de universalidad del seguro social.

Metodológicamente esta investigación posee un enfoque dogmático-jurídico de carácter descriptivo y analítico, basado en la examinación normativa, doctrinaria y jurisprudencial, para evaluar el régimen de aportes y su compatibilidad con el principio de igualdad.

2. Metodología

La metodología en la presente investigación adopta un enfoque dogmático-jurídico con alcance descriptivo-analítico, se centró en el estudio crítico del ordenamiento normativo, la doctrina especializada y la jurisprudencia aplicable en materia de seguridad social.

Mediante este contexto, se procede a la examinación sistemática de las resoluciones administrativas del Consejo Directivo del IESS y las disposiciones constitucionales pertinentes aplicando como instrumento metodológico el test de igualdad desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador para evaluar la validez de la diferencia en la carga distributiva entre trabajadores públicos y privados.

3. Resultados

La presente sección expone el análisis y sistematización de los hallazgos, se estructura a partir del contraste normativo, técnico y jurisprudencial aplicado a las tasas de cotización actuales ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Los datos y fuentes jurídicas disponibles denotan la configuración de una asimetría formal y material en el esquema de financiamiento previsional, caracterizado por la imposición de una tarifa de retención personal superior sobre los ingresos de los trabajadores del sector público frente al régimen laboral privado. La exposición se organiza en torno a dos ejes, la verificación de la ausencia de respaldo actuarial y la confrontación de dicha brecha prestacional con las exigencias de razonabilidad, proporcionalidad y no discriminaciones tuteladas por el ordenamiento constitucional.

3.1. La seguridad social como derecho humano y fundamental

La seguridad social es un derecho fundamental al ser inherente a toda persona y se deriva directamente de la dignidad humana mas no de su condición laboral o capacidad de generar ingresos. No se trata de un fenómeno jurídico aislado, más bien es el resultado evolutivo de la asistencia caritativa a él mutualismo gremial. Consolidándose en un sistema de protección universal de la dignidad humana. En este contexto es definida como una situación que favorece al ser humano y es necesaria para su desarrollo frente a las contingencias de la vida (Orellana, 2023).

Los antecedentes de los sistemas modernos de seguridad social suelen situarse en la experiencia alemana impulsada por Otto von Bismarck durante la década de 1880, en 1883 se estableció en Alemania el seguro obligatorio de enfermedad, al que siguieron, en 1884, el seguro contra accidentes de trabajo y, en 1889, el seguro de invalidez y vejez (Busse et al., 2017). Este proceso dio lugar a un modelo de protección social de carácter contributivo y vinculado principalmente a la condición laboral o profesional de los trabajadores, posteriormente denominado modelo bismarckiano, su estructura se caracterizó por la existencia de distintos seguros sociales destinados a cubrir contingencias específicas y por la participación de trabajadores, empleadores y, de acuerdo con cada rama del seguro, del Estado en su financiación y organización (Conde-Ruiz & Profeta, 2007).

Posteriormente, en el Reino Unido, el Informe de William Beveridge (1942) publicado bajo el título *Social Insurance and Allied Services*, propuso una concepción más amplia y coordinada de la seguridad social, orientada a garantizar un nivel básico de protección frente a diversas contingencias sociales. El denominado modelo Beveridgeano se

diferenció del modelo bismarckiano por otorgar mayor importancia a la cobertura de carácter universal, a prestaciones de cuantía uniforme y al financiamiento mediante recursos fiscales, aunque el propio Plan Beveridge también contemplaba contribuciones al seguro social.

En consecuencia, el modelo bismarckiano y el modelo Beveridgeano constituyen dos referentes históricos fundamentales para comprender la configuración contemporánea de los sistemas de seguridad social: el primero, asociado a un esquema de seguro social contributivo vinculado al empleo y a los ingresos laborales; y el segundo, asociado a una concepción más universal de protección social y a una mayor participación del financiamiento fiscal.

En esta mira internacional, a su vez es necesario hacer referencia a varios instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, misma que reconoce el derecho a la seguridad social, y a su obtención mediante el esfuerzo nacional, adicional de manera expresa en el artículo 25, menciona que: toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1948).

En la Organización de los Estado Americanos (OEA, 1988) en el artículo 9, en donde menciona que: el trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar.

Por su parte el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) (Organización internacional del Trabajo [OIT], 1952), también conocido como 102 de la OIT en su artículo 25 establece que: toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por causas ajenas a su voluntad.

Finalmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art 9 determina que “Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social” Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1966).

Por su parte a nivel nacional, la seguridad social a su vez ha encontrado un progresivo reconocimiento y evolución, es así como el ente rector el IESS, remontando su creación

a 1928 bajo la administración presidencial del doctor Isidro Ayora quien expidió el Decreto No. 18 de 8 de marzo de 1928, publicado en el Registro Oficial No. 590 del 13 de marzo de 1928, mediante este instrumento se fundó la caja de jubilaciones, montepío civil y militar, ahorro y cooperativa, siendo la población protegida los empleadores públicos, magisterio, empleados bancarios y militares, donde su financiamiento era personal y patronal (Cisneros, 2018).

En 1935, mediante Decreto Supremo No. 12, se expidió la Ley del Seguro Social Obligatorio y se creó el Instituto Nacional de Previsión como órgano superior del Seguro Social, encargado del Seguro General Obligatorio (SGO) y del seguro voluntario, su esquema de aporte era bipartito, por contribuciones del empleador y empleado, extendiéndose por primera vez al ámbito de protección al sector privado y obrero (Porras, 2015; Cisneros, 2018). En 1937 en el Registro Oficial No. 407, se reforma la ley de seguridad social para incorporar el seguro de salud (Porras, 2015; Cisneros, 2018), posteriormente en 1942 mediante decreto 1179, se extiende la cobertura de enfermedades y maternidad y se formaliza para la solvencia actuarial del sistema la obligación de Estado de financiamiento con el 40% del monto total de pensiones de vejez, invalidez y muerte otorgadas por las cajas provisionales, el sistema de seguridad social se consolida como un derecho humano irrenunciable de todos los habitantes en el texto constitucional de 1945 (González et al., 2015).

En mayo de 1959, el Directorio del Instituto Nacional de Previsión aprobó nuevos Estatutos para la Caja del Seguro y la Caja de Pensiones, en el marco de las reformas introducidas por el Decreto-Ley N.º 27. Estas reformas profundizaron la tendencia hacia la unificación de los sistemas de financiación, prestaciones y requisitos de ambas cajas, incorporaron mecanismos de revisión periódica de las pensiones para atenuar los efectos del incremento del costo de vida y reconocieron la cesantía o paro forzoso como un riesgo técnicamente cubierto por el seguro. La fusión institucional de la Caja del Seguro y la Caja de Pensiones se concretó posteriormente en 1963, mediante Decreto Supremo N.º 517, con la creación de la Caja Nacional del Seguro Social (Abad et al., 1993).

Posteriormente, el 28 de agosto de 1968, mediante Resolución A-91 del Instituto Nacional de Previsión, se aprobó el Plan Piloto del Seguro Social Campesino. Este modelo utilizó a la comuna campesina jurídicamente organizada como unidad o sujeto de afiliación colectiva, permitiendo incorporar a trabajadores rurales independientes que no estaban comprendidos adecuadamente en el esquema tradicional de seguridad social basado en una relación de dependencia laboral. Cabe precisar que la personalidad jurídica de las comunas no nació en 1968, pues la Ley de Organización y Régimen de las Comunas de 1937 ya había reconocido su personería jurídica (Naranjo, 2018; Salcedo-Muñoz et al., 2019).

Mediante Decreto Supremo N.º 40, de 2 de julio de 1970, publicado en el Registro Oficial N.º 15 de 10 de julio de 1970, la Caja Nacional del Seguro Social fue transformada en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) (Consejo Directivo del Instituto

Ecuatoriano de Seguridad Social, 1970). Con esta transformación se consolidó institucionalmente al IESS como una entidad autónoma, dotada de personería jurídica y recursos propios diferenciados de los del fisco. Posteriormente, la legislación de seguridad social desarrolló sus competencias en materia de afiliación, recaudación y ejecución coactiva de las obligaciones previsionales, consolidando su capacidad institucional para administrar y recaudar los recursos destinados al sistema de seguridad social en el territorio nacional (Salcedo-Muñoz et al., 2019; Sánchez et al., 2021).

Con lo que ha configurado un actual reconocimiento en la CRE (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008) en el artículo 34 que expone:

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

El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo

Por lo que el sistema de seguridad social ecuatoriano, gestionado mayormente por el IESS, opera bajo un modelo híbrido. Si bien su estructura es predominante Bismarckiana, sustentada en aportes porcentuales sobre remuneraciones de los trabajadores, las aspiraciones plasmadas en la CRE siguen un enfoque Beveridgeano, orientado por los principios de universalidad y gratuidad en la cobertura. Esta dualidad entre el diseño de financiamiento contributivo y los mandatos constitucionales de acceso universal ya que puede generar tensión financiera, al pretender ampliar las prestaciones sin un correlato en las fuentes de financiamiento.

3.2. Configuración del sistema ecuatoriano de seguridad social, financiamiento y prestaciones

El sistema ecuatoriano de seguridad social se estructura por un conjunto institucional, que se divide en régimen general y especial destinado a la atención particular de cada sector de la población y se halla compuesto de tres pilares institucionales que son el IESS como ente rector y gestor del seguro general obligatorio, que se encarga de proteger a la mayor parte de la población económicamente activa dirigida al sector público y privado; el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) (Riaño, 2023), que son regímenes especiales conforme lo determinado por la Constitución Ecuatoriana (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

Desde la perspectiva del derecho administrativo y derecho constitucional, el IESS cuenta con autonomía multidimensional de tipo normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica propia, y sus fondos y reservas son distintos del

fisco guiada por los principios de autonomía, división de seguros, desconcentración, descentralización, control jerárquico, rendición de cuentas y garantía de buen gobierno. Es importante recalcar la intangibilidad de fondos a fin de que ninguna institución del Estado puede intervenir o disponer de su patrimonio (Riaño, 2023).

La Ley de Seguridad Social que es la normativa específica de la materia a su vez señala como la misión de protección a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin dependencia contra diferentes circunstancias que afecten su capacidad de trabajo y la obtención de ingresos (Congreso Nacional del Ecuador, 2001), brindando cobertura a contingentes los cuales incluyen enfermedad, maternidad, riesgos de trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte (Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2016).

Por su parte, el financiamiento del SGO se sustenta en las aportaciones personales de los afiliados, los aportes patronales correspondientes a los empleadores y la contribución financiera del Estado, a lo que se adicionan ingresos no contributivos, como son los rendimientos de las inversiones, multas por mora patronal y utilidades generadas por el manejo de reservas técnicas.

Consecuentemente, los aportes se calcularán sobre la materia gravada, lo que incluye todo ingreso regular que perciba el afiliado con el motivo de su actividad laboral, excluyendo viáticos y décimos sueldos. En contraste con el Seguro Social Campesino (SSC) que se financia a través de un esquema de solidaridad donde los montos recaudados por el SGO y el Estado aportan para las prestaciones de salud y pensiones de la población rural y pescadores artesanales.

En tanto el Estado tiene la obligación de transferir anualmente al IESS el 40% del valor de pensiones pagadas por el Seguro General de Invalidez, Vejez y Muerte (SGIVM), el cual no es un aporte sobre la materia gravada, si no una transferencia directa desde el presupuesto general del Estado (Congreso Nacional del Ecuador, 2001).

Las prestaciones del IESS son derechos, adquiridos mediante la cotización previa y la pertenencia al sistema, por lo que el SGO protege a sus afiliados contra riesgos específicos que afectan su capacidad de generar ingresos, o gastos necesarios para mantener la salud y la integridad física. El servicio de salud proporcionado por el IESS incluye prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades no profesionales, maternidad, recuperación y rehabilitación, el cual se extiende al grupo familiar comprendido a hijos menores de 18 años y conyugue con el pago de una prima adicional de 3,41% (Congreso Nacional del Ecuador, 2001).

El contingente del SGIVM, constituye la garantía de subsistencia para el trabajador, pues la jubilación ordinaria por vejez es proporcionada a quien ha concluido su vida laboral activa. Por otro lado, la jubilación por invalidez protege al afiliado que por algún motivo se ve imposibilitado de continuar con su trabajo de manera habitual, siempre y cuando el impedimento no sea consecuencias de un accidente de trabajo. Así también, en el caso de fallecimiento del asegurado o jubilado, se activan pensiones de montepío para los

derechohabientes, destacando que el auxilio de funerales es una prestación económica destinada a cubrir los costos de sepelio (Congreso Nacional del Ecuador, 2001).

En tanto, el Seguro General de Riesgos de Trabajo protege específicamente al trabajador y empleador contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cobertura se activa desde el primer día de labores y subraya la responsabilidad del sistema en la protección de la integridad física en el entorno laboral, siendo que incluye asistencia médica especializada, prótesis y rehabilitación por incapacidad temporal y pensiones permanentes por invalidez absoluta causada por el trabajo (Congreso Nacional del Ecuador, 2001).

Como parte de las prestaciones que gestiona el IESS, se encuentra dos mecanismos de protección ante la pérdida de relación laboral que son los fondos de cesantía que funciona como un ahorro obligatorio que es entregado al trabajador al quedar cesante, por otra parte, el seguro de desempleo que es una prestación económica mensual temporal que mitiga impacto en la desocupación mientras el beneficiario se reinserta en el mercado laboral.

3.3. Sujetos del sistema: trabajadores públicos y privados

La comprensión del sistema de seguridad social requiere se realice una delimitación precisa de sus sujetos activos, quienes se encuentran fragmentados por regímenes jurídicos que determinen con el ente asegurador. La distinción entre el trabajador del sector privado y el sector público no se limita a terminología, responde a ontologías jurídicas diferenciadas que el Estado ha utilizado para modular la carga prestacional.

En el sector privado, el sujeto es el trabajador, y se encuentran definidos por el Código del Trabajo como la persona que se obliga a la prestación de servicios lícitos y personales, bajo dependencia por una remuneración, donde la relación se caracteriza por ser una convención entre particulares donde impera, dentro de los límites legales. Este grupo constituye la base del SGO y su afiliación es un deber del empleador.

En el sector público, la categoría es más compleja y se subdivide principalmente en servidores y obreros públicos. Los servidores son todas las personas que, en cualquier forma o a cualquier título, trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad en las instituciones de Estado, que se rigen primordialmente por la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) (Presidencia de la República del Ecuador, 2010). Por otro lado, los obreros públicos son aquellos que, a pesar de prestar servicios para instituciones estatales o empresas públicas, con actividades manuales u operativas y se encuentran sujetos al Código de Trabajo (Congreso Nacional del Ecuador, 2005).

En tanto, la naturaleza jurídica de la relación laboral es el argumento que el Estado ha sido utilizado históricamente para justificar la diferenciación en las cargas sociales, resaltando que en el sector privado la naturaleza contractual es bilateral y se fundamenta en el intercambio de la fuerza laboral por un salario. Por medio de la aplicación favorable para el trabajador, en el caso de la seguridad social actúa como una externalidad positiva

en la cual el empleador debe financiar en mayor medida para cubrir el riesgo social a su actividad económica (Riaño, 2023).

En contraste, la naturaleza jurídica del servidor público es estatutaria y administrativa, donde la relación se origina de un acto administrativo unilateral de nombramiento o la suscripción de un contrato de servicios ocasionales bajo parámetros establecidos por la ley. El servidor público se encuentra en una relación de sujeción especial frente a Estado, donde el ejercicio de sus funciones está orientado a la satisfacción del interés general y la prestación de servicios públicos.

El marco legal que regula a estos sujetos es jerárquico y se encuentra disperso en varios cuerpos normativos que interactúan de manera compleja. La CRE es la norma suprema conforme al artículo 299 menciona que “Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables” y conforme a su artículo 326 numeral 4. “...a trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración”; mientras que el artículo 371 define el financiamiento del IESS mediante aportes de asegurados, empleadores y el Estado (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008), por su parte consta como norma específica la Ley de Seguridad Social, según los sujetos aplicables la LOSEP, y el código del trabajo (Proaño, 2021).

La Resolución No. C.D. 501, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2015) es la norma administrativa de carácter general que fija las tablas actuariales actuales de aportación, destacando que la diferencia entre los sujetos no radica en las prestaciones que reciben, si no en la fuente y cuantía del financiamiento. El análisis de las tasas de aportación revela una asimetría que se ha institucionalizado. La tasa total de aportación para un trabajador estándar en relación de dependencia es del 20.60% de su materia gravada; no obstante, la distribución de este porcentaje varía drásticamente según la naturaleza del empleador (Resolución 501, Consejo de Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2015)

Por su parte en el sector privado, la distribución sigue un modelo de responsabilidad patronal compartida donde el empleador asume la mayor parte del costo con el 11.15% y el trabajador aporta el 9.45% de su sueldo bruto. En el sector público quienes encuentren bajo la LOSEP, aporta el 11.45% de su remuneración, mientras que el Estado como empleador aporta el 9.15% reflejando una reducción directa de 2 puntos porcentuales del ingreso neto del funcionario público en comparación con el sector privado para un mismo nivel de salario nominal (Resolución 501, Consejo de Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2015; Proaño, 2021).

A efectos de ilustrar de manera sistemática la asimetría contributiva descrita y evidenciar la alteración en el equilibrio de las cargas entre el sujeto pasivo y el empleador, la **Tabla 1** desglosa la distribución porcentual de los aportes a la seguridad social según el régimen laboral correspondiente.

Tabla 1

Comparativo carga prestacional trabajadores privados-públicos

Sector	Pensiones Funerales Discapacidades	Salud	Riesgos de trabajo	Cesantía Desempleo	Seguro Campesino	Gastos Administrativo	Total
Privado	5,76 - 0,10	0,88	0	2,00	0,35	0,36	9,45
Público	5,76 - 0,10	2,88	0	2,00	0,35	0,36	11,45

Nota: elaborado en base a los datos tomados de tabla de distribución de las tasas de aportación al IESS, Resolución No. C.D. 501 (Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2015)

Como se muestra en la tabla los datos sintetizados evidencian que, si bien la tasa global de financiamiento se mantiene invariante en un 20.60% para ambos regímenes, la asignación interna del esfuerzo contributivo opera de manera inversamente proporcional. En el ámbito privado, la relación se estructura bajo un esquema de tutela laboral en el que la carga principal recae sobre la parte patronal (11.15% frente a 9.45%). Por el contrario, en el régimen del servicio público el Estado traslada la mayor presión contributiva al servidor (11.45% frente a 9.15%). Esta configuración produce una afectación neta de 200 puntos básicos (2.00 puntos porcentuales) en la capacidad económica del trabajador público, generada no por una ampliación de las prestaciones o contingencias cubiertas, sino por una redistribución administrativa del débito previsional entre los agentes del sistema.

Esta distinción se remonta a la Resolución C.D. 501 emitida por el consejo directivo del IESS (Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2015), que consolida las tablas de distribución de las tasas de aportación al seguro general obligatorio y voluntario, estableciendo los porcentajes de aportación en respuesta a necesidad de cubrir el déficit actuarial del seguro de salud.

Pese a las marcadas diferencias en el costo del aseguramiento los beneficios son idénticos para todos sus afiliados, lo que incluye misma infraestructura y catálogo de servicios, atención médica en primer, segundo y tercer nivel, farmacia y derivaciones a prestadores externos en caso de saturación del sistema público, a más de la posibilidad de extensión de atención médica a hijos menores de 18 años; así con similar protección ante accidentes laborales y enfermedades profesionales.

Adicionalmente, a los servicios de Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), permite el acceso a préstamos hipotecarios para vivienda y préstamos quirografarios. Por otra parte, los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones son similares como en la jubilación ordinaria por vejez, destacando que el principal beneficio económico es el seguro de pensiones, que como finalidad tiene la protección de ingresos por vejez o invalidez (CCE, 2024a).

Consecuentemente, el análisis demuestra que tanto los trabajadores regidos por el Código del Trabajo y por la LOSEP, constituyen sujetos plenamente comparables dentro del SGO, siendo que ambos están en relación de dependencia y cotizan sobre bases impositivas equivalentes para el financiamiento de un mismo fondo común solidario de

reparto, accediendo de manera unificada al idéntico portafolio de contingencia de salud, invalidez, vejez, muerte, riesgo de trabajo, cesantía y seguro de desempleo; es así que el riesgo biológico y previsional de los asegurados es de naturaleza idéntica y no varía en función del carácter público o privado del empleador.

3.4. *El principio de igualdad ante las cargas públicas*

En el ámbito de los derechos fundamentales, el jurista Ferrajoli (2020) determina a la igualdad como un principio complejo, por un lado, la asocia con todas las diferencias que forman la identidad de cada persona, y en contraste radica en el desvalor asociadas a las desigualdades económicas y materiales. En el marco legal ecuatoriano, no se limita a un concepto formal en el cual todos somos iguales ante la ley, más bien es descrito como un principio multidimensional que engloba la no discriminación, la equidad real y la protección de grupos vulnerables.

Este principio es articulado por medio de tres ejes en la CRE, la primera es descrita en el artículo 11, numeral 2. “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado...” El segundo eje el Estado reconoce mediante la CRE Artículo 66 numeral 4, y Artículo 341, que no todos parten de la misma situación, por ende, el Estado tiene el deber de acoger medidas de acción afirmativa, y estas incluyen medidas políticas temporales que favorezcan a grupos históricamente discriminados y en situaciones de desigualdad. El tercer eje se enfoca en el ámbito tributario y de seguridad social, en la CRE artículo 300, vinculado con la progresividad y la capacidad de contributiva, es decir no todos deben pagar lo mismo, si no que la carga debe ser distribuida de forma equitativa, pues a mayor capacidad económica mayor contribución (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

En el derecho constitucional se puede distinguir dos clases de igualdad, la formal y material, donde la primera de ellas se refiere a la igualdad ante la ley y en su aplicación; Imponiendo al Estado un deber de abstención, lo que significa no establecer diferencias de manera arbitraria ni discriminatoria. La igualdad material o real, afirma que el Estado debe realizar acciones positivas con la finalidad de crear igualdad de condiciones y oportunidades para quienes se encuentran en situación de desventaja (Azanza, 2022).

La aplicación del principio de igualdad adquiere particular relevancia en el ámbito de la seguridad social debido a que este sistema se estructura sobre mecanismos de financiamiento colectivo destinado a garantizar prestaciones universales frente a contingentes sociales, es necesario referir que la operatividad de la seguridad social genera tensiones entre la igualdad formal y la igualdad material en el momento de distribuir responsabilidades financieras ya que la seguridad social es configurada como derecho fundamental orientado a asegurar el bienestar colectivo mediante una justa distribución de la carga prestacional, por ende cualquier trato diferenciado en aportaciones debe someterse a un riguroso escrutinio de razonabilidad.

En este contexto, para la CCE el derecho a la igualdad y no discriminación se vulnera cuando no existe una justificación objetiva y razonable para el trato diferenciado,

corroborado mediante el test de razonabilidad o proporcionalidad. Destacando en Sentencia N° 080-13-SEP-CC (CCE, 2013) en la cual se determina que las distinciones basadas en el artículo 11.2 de la CRE, son categorías sospechosas frente a un trato diferente, se presume su inconstitucionalidad, invirtiendo la carga de prueba; en otras palabras, la distinción debe demostrar y justificar que no es un acto discriminatorio (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

A su vez cabe enfatizar que no todo trato diferente es discriminatorio, solo aquellas diferencias arbitrarias que comportan un menoscabo injustificado en los derechos, por lo que existen dos tipos de discriminación; directa, que consiste en tratar a una persona de forma menos favorable basándose en un criterio subjetivo; e indirecta, misma que se produce cuando la aplicación de la norma resulta en la desventaja de un grupo en específico de manera desproporcionada (Azanza, 2022).

La igualdad existe por dos razones que parecen paradójicas, pero son complementarias, porque somos diferentes (identidad, sexo, religión, ideología, etc.), y porque somos desiguales, refiriéndose a la búsqueda de la reducción o eliminación de desigualdades materiales, económicas y sociales (Ferrajoli, 2020). A su vez, la igualdad también existe como un mecanismo de control que todo trato diferenciado sea justificado conforme a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, a fin de evitar que las políticas públicas se diseñen a favor de intereses fiscales inmediatos del Estado.

En el mismo sentido el principio de equidad se establece como criterio rector indispensable para la configuración y sostenibilidad del sistema de seguridad social, como se puede evidenciar en la CRE artículo 34 (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008). Este postulado trasciende la noción de la igualdad formal, su operatividad exige adecuar las cargas contributivas y las prestaciones en función de la capacidad económica. Al integrarse de forma sinérgica con los principios de igualdad, solidaridad, universalidad, la equidad impone al legislador y a los órganos rectores de la seguridad social, el deber ético jurídico de diseñar esquemas de financiamiento en donde la distribución de las tasas de aportación personal y patronal resulte razonable, proporcional y libre de asimetrías arbitrarias.

Por lo cual la dimensión formal asume la identidad fáctica entre sujetos sometidos a la ley, lo que exige un trato uniforme, mientras que la dimensión material reconoce el contexto socioeconómico en condiciones de desventaja estructurales, es aquí donde la igualdad material exige un trato diferenciado justificado. En esta dimensión el Estado puede legítimamente apelar criterios como sexo, raza, discapacidad, sociales o económicos, no con el propósito de perpetuar asimetrías, si no para aminorar el efecto de prácticas de exclusión (Castillo, 2020), en base a los precedentes fijados por la CCE en fallos como las sentencias 42-22-CN/23 (CCE, 2023) y 22-22-IN/24 (CCE, 2024b), el análisis para identificar si una norma o acto administrativo configura un tratamiento discriminatorio, se estructura a través de cuatro pasos posterior a la configuración de los niveles de escrutinio.

En la etapa anterior a la aplicación del test de igualdad, la CCE analiza la normativa o el acto impugnado con la finalidad de determinar cuál de los tres niveles de escrutinio corresponde aplicar. Escrutinio estricto, se activa al identificar que la distinción jurídica se basa en criterios históricamente discriminatorios detallados en la CRE (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008). De la misma manera es aplicada cuando la medida afecta o limita un derecho fundamental, o al impactar directamente a grupos de atención prioritaria o colectivos que la propia constitución ordena proteger de manera especial (Reche, 2026).

Escrutinio Intermedio, consiste en un nivel híbrido que eleva la rigurosidad del análisis sin que exista sospecha extrema del nivel estricto, este estándar es aplicado a escenarios en el cual existen dudas o indicios de arbitrariedad latente, pero no determinante. Escrutinio débil o mínimo, corresponde al estándar flexible de todos, que se implementa cuando el legislador o el ejecutivo gozan de un amplio margen de configuración normativa según la CRE, como ocurre en el diseño de políticas económicas, tributarias de sostenibilidad fiscal o de organización administrativa (Reche, 2026).

Una vez determinado los niveles de escrutinio se procede con el test de proporcionalidad el cual consta de cuatro pasos, siendo el primero, determinación de la existencia de un trato diferenciado (*tertium comparationis*). Consiste en determinar si los sujetos o situaciones que se comparan se encuentran en condiciones fácticas o jurídicas semejantes, la fijación de este criterio no debe ser arbitrario del juzgador, si la CCE identifica que la categoría no se encuentra en situaciones comparables debido a diferencias fácticas insalvables y constitucionalmente relevantes, se descarta y el cargo del trato desigual y el test no puede continuar.

Segundo paso, análisis de la idoneidad (fin constitucionalmente válido), una vez superado el examen de comparabilidad se debe constatar la existencia fáctica del tratamiento desigual de forma directa (cuando la norma o política pública introduce una distinción perjudicial injustificada contra un grupo identificable), o de forma indirecta (cuando una regla o norma formalmente neutro produce un impacto adverso desproporcionado sobre un colectivo específico); por lo que se analiza la naturaleza del criterio de distinción para encuadrar la medida dentro del régimen de escrutinio correspondiente (Reche, 2026).

Tercer paso, análisis de necesidad, aquí se examina si la diferencia de trato es indispensable para el alcanzar ese fin, o si existen acciones menos lesivas para los afectados con el mismo resultado, es decir si el estado pudo haber obtenido el mismo fin sin ningún tipo de distinción. Finalmente como cuarto paso, proporcionalidad en sentido estricto (ponderación), se realizan un balance costo-beneficio, en este punto se mide el grado de limitación del derecho a la igualdad frente al grado de satisfacción del fin que se busca alcanzar. Para que la medida sea constitucional, los beneficios para el interés general o el fin constitucional deben ser superiores al perjuicio causado al grupo afectado (Reche, 2026).

En el caso de la seguridad social, elevado a la categoría de derecho fundamental, impone al Estado el deber de remover obstáculos económicos y sociales que limiten la igualdad efectiva de las personas, garantizando una existencia digna. La CRE en sus artículos 34, 367 y 369, dota al sistema de carácter público, universal u no privatizable, guiado por principios de inclusión y equidad social (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008). En este sentido la universalidad objetiva se proyecta en una dimensión subjetiva, que exige la extensión de la cobertura a toda la población independientemente de su situación laboral, orientada a la protección integral de todas las contingencias previstas por la ley.

Es necesario mencionar que una derivación del principio de igualdad ante la ley es la igualdad ante las cargas públicas, este precepto se fundamenta en la noción de que todos los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento de los servicios públicos y los fines del Estado de manera proporcional y equitativa, sin que el sacrificio requerido sea discriminatorio sobre un grupo específico de la población. Este precepto inicialmente se aplicaba al ámbito tributario y se ha extendido su alcance hacia la seguridad social como una carga prestacional (Rivadeneira et al., 2022).

La diferenciación normativa no es un sinónimo de discriminación. En derecho Constitucional, se reconoce que el legislativo y la administración tiene la facultad de establecer tratos diferenciados siempre que estos se basen en criterios objetivos y razonables. Conforme a la CRE artículo 300 determina que las obligaciones pecuniarias forzosas serán observadas bajo criterios de justicia distributiva, y estimulara el empleo, producción de bienes, conductas sociales, ecológicas (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

La CRE describe formalmente que el régimen tributario se regirá bajo los principios anteriormente descritos, el marco axiológico del constitucionalismo contemporáneo exige extender estos criterios interpretativos a todo el sistema de obligaciones pecuniarias forzosas o contribuciones de carácter obligatorio, de las cuales las cotizaciones a la seguridad social son un exponente principal (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

4. Discusión

La cotización del SGO establece aportes nominales que varían sustancialmente según la naturaleza jurídica del empleador. En el sector privado para los afiliados bajo relación de dependencia, el total de aporte consolidado obligatorio es del 20.60% del salario imponible del personal, esta carga se distribuye con el aporte del 9.45% del salario mensual del trabajador mientras que al empleador le corresponde el 11.45%. En contraste, los servidores públicos quienes se encuentran sujetos a la LOSEP el porcentaje consolidado es el mismo, siendo que el servidor público debe cubrir el 11.45% del total de su rol de pago, mientras que el empleador que es el Estado aporta el 9.15%. (Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2015). En tanto se delimita que la distinción

existente entre los porcentajes de aportación personales y patronales constan expresamente señalados en resoluciones emitidas por el Consejo Directivo del IESS atendiendo a un contexto institucional y financiero.

El análisis de constitucionalidad requiere delimitar el parámetro de comparación para determinar si la diferencia de trato se aplica a personas que se encuentran en situaciones fáticas asimilables. En este sentido el examen contrasta a los trabajadores bajo relación de dependencia del sector privado con los servidores públicos del Estado en condiciones análogas, siendo que ambos sujetos de derecho pertenecen a la misma categoría previsional de afiliados obligatorios al SGO administrado por el IESS.

Los trabajadores de estos sectores reflejan una serie de propiedades relevantes que justifican la comparabilidad como lo es desempeñar actividades laborales bajo subordinación; percibir una contraprestación económica regular; estar sujetos al mismo régimen de afiliación obligatorio desde el primer día de labores; y por último, el portafolio de prestaciones puesto por el IESS son los mismos servicios de salud médica integral, los montos de jubilación son los mismos, los beneficios de cesantía y auxilio de funerales no tienen distinción por el origen de empleador.

Para evaluar la compatibilidad de la diferenciación contributiva con el derecho a la igualdad y no discriminación reconocida en la CRE, la jurisprudencia manda la aplicación del test de proporcionalidad e igualdad, que consiste en un examen metodológico estructurado en fases sucesivas. La primera fase, comprende la determinación del patrón de comparación (*Tertium Comparationis*), misma que exige identificar si existe una similitud fáctica y jurídica de situaciones entre los sujetos de análisis, en este caso entre los trabajadores del sector público y privado bajo relación de dependencia, constituyendo el parámetro de comparación obligatorio para evaluar si lo igual recibe un trato semejante y lo divergente un trato diferenciado.

Dentro de esta determinación del patrón de comparación a su vez consta la relación de dependencia subordinada, donde contemplan la existencia de subordinación laboral por parte de los trabajadores a estar sujetos a las disposiciones y directrices emanadas del empleador sea particular o estatal, teniendo a cambio una contraprestación económica. Así también se refleja la unidad previsional, en donde tanto los trabajadores del sector público como privado se encuentran obligatoriamente afiliados al mismo ente previsional IESS, y están sujetos a sus potestades de recaudación y gestión de cartera.

La homogeneidad de contingencias protegidas es otro de sus elementos pues la Ley de Seguridad Social (Congreso Nacional del Ecuador, 2001), resguarda a ambos grupos contra las mismas contingencias (enfermedad, maternidad, cesantía, seguro de desempleo, vejez, muerte e invalidez) lo que es jurídicamente relevante ante la universalidad del sistema que incide en mecanismos comunes de protección, sin perjuicio de las particularidades normativas. Por último, se hace referencia a la identidad prestacional, ya que ambos colectivos tienen acceso al mismo portafolio de servicios y al mismo método actuarial para el cálculo de sus pensiones de jubilación, sin que el mayor

aporte del sector público le otorgue un trato preferencial o beneficios adicionales dentro del IESS. Al no existir diferencias en el riesgo cubierto o en las prestaciones percibidas, los dos grupos se encuentran en igualdad de condiciones ante el sistema de seguridad social, estableciendo la comparabilidad requerida para continuar con el test.

La segunda etapa, atiende al análisis de la existencia de un trato diferenciado, se verifica que las normas vigentes y resoluciones del consejo directivo del IESS, otorga trato particular basado en una categoría específica, en este caso la clasificación del trabajador según el sector de su empleador (público o privado). Esta distinción se traduce en una retención forzosa de la remuneración mensual del servidor público del 11.45%, mientras que el trabajador privado se fija en el 9.45%, de la misma manera el empleador privado cotiza el 11.45% mientras el Estado disminuye su aporte al 9.15%, configurándose un trato asimétrico claro que afecta la esfera patrimonial de los trabajadores del sector público (Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2015).

Mientras tanto, el tercer paso responde al examen de proporcionalidad y razonabilidad de medida, habiéndose constatado el trato diferenciado entre los sujetos comparables, se aplica las cuatro sub- reglas del test de proporcionalidad para determinar la constitucionalidad de la medida, para poder verificar la legitimidad del fin constitucionalmente perseguido. Por lo que es necesario comprobar si la asimetría de aportes busca alcanzar un objetivo constitucionalmente previsto o no prohibido por la CRE.

Un asunto clave es la participación estatal ya que el Estado actúa como ente regulador del sistema, sujeto obligado a ciertas prestaciones y en algunos casos como empleador. En otras palabras, es garante del derecho, responsable del financiamiento de ciertas prestaciones y empleador lo que ha marcado cierta incidencia en la fijación de las cargas prestacionales. El Estado podría argumentar que la disminución del aporte patronal del sector público al 9.15% busca asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y el equilibrio del presupuesto general del Estado, aliviando la carga fiscal que representa la masa salarial del sector público, considerando que la sostenibilidad fiscal es un principio constitucional rector del gasto público.

Sin embargo, la doctrina y jurisprudencia constitucional han establecido que la simple convivencia presupuestaria o el ahorro fiscal del Estado no constituye fines con el peso suficiente para restringir derechos fundamentales o imponer cargas tributarias y prestacionales desproporcionadas sobre los ciudadanos o un grupo específico de trabajadores, en resultado el fin de disminuir el gasto fiscal a expensas de remuneración liquida al servidor público carece de legitimidad constitucional sustancial.

La idoneidad de la medida evalúa si la diferencia en los aportes es apta para contribuir a la realización del fin previsional invocado, la medida carece de aptitud técnica previsional por dos razones fundamentales. Primero, la neutralidad en la recaudación del fondo común, refiriéndose al porcentaje consolidado que ingresa al IESS por cada afiliado bajo relación de dependencia general se mantiene inalterado en 20.60%, esto demuestra que la

asimetría previsional no incrementa el flujo de recursos destinados para fortalecer las reservas técnicas del IESS, sino que simplemente se desplaza la obligación de financiamiento del Estado empleador hacia el servidor público. Y segundo, la inexistencia de correspondencia actuarial conforme al diseño del sistema previsional justo exige que una mayor contribución corresponda a una expectativa prestacional superior conforme lo determina la Ley de Seguridad Social en artículo 12, referente al principio de congruencia (Congreso Nacional del Ecuador, 2001).

Al aportar un mayor porcentaje sin un incremento en la fórmula de cálculo de pensiones o beneficios, la retención adicional del servidor público pierde su racionalidad previsional y se convierte en una exacción patrimonial arbitraria. Al no existir un nexo causal lógico entre la asimetría de aportes, y el fortalecimiento de la seguridad de la seguridad social del propio servidor público, la distinción genera una carga desproporcionada e inequitativa.

La regla de necesidad de la medida exige demostrar la inexistencia de otras alternativas menos gravosas para los derechos de los servidores públicos que posean la misma eficacia para garantizar el financiamiento previsional. En este sentido la asimetría analizada resulta innecesaria, debido a que se puede considerar opciones menos restrictivas como unificar y homologar las tasas en el 9.45% para el aporte personal y al empleador el 11.45% en ambos sectores, esta opción preserva la recaudación global del 20.60% sin alterar condiciones salariales netas del sector público.

La financiación ordinaria del gasto público, es decir el Estado debe solventar sus responsabilidades patronales ordinarias mediante los canales de recaudación tributaria general bajo los principios de progresividad y capacidad contributiva, en lugar de recurrir a retenciones directas y asimétricas sobre el salario de su personal, al existir mecanismos alternativos de financiamientos que no vulneran el principio de igualdad ante las cargas públicas, la asimetría de aportes falla la prueba de necesidad.

Por su parte, el criterio de proporcionalidad en sentido estricto corresponde al análisis final, ponderando si las ventajas que se obtienen de la asimetría para el presupuesto estatal compensan debidamente el sacrificio impuesto sobre el derecho a la igualdad y el derecho de propiedad del servidor público sobre su salario. La afectación del derecho constitucional del servidor público es intensa y prolongada en el tiempo, destacando que el descuento del 1,7% adicional mensual afecta de forma directa y definitiva su sueldo líquido, disminuyendo su calidad de vida y su capacidad de consumo frente a un trabajador del sector privado con idéntica remuneración nominal.

En contrapartida la ventaja para el Estado es el alivio fiscal corriente resultado del traslado de una parte del gasto operativo patronal a su personal sin generar beneficio colectivo previsional alguno. Por lo tanto, el balance de ponderación se inclina decisivamente por declarar inconstitucional la medida, al resultar que el sacrificio del derecho a la igualdad de los servidores públicos desproporcionados e injustificable frente a los fines presupuestarios estatales.

Un punto para verificar es la naturaleza jurídica especial de los aportes al IESS, al ser prestaciones patrimoniales obligatorias destinadas al sostenimiento de un servicio público, que, si bien no es un tributo, comparte el factor de buscar un interés general en tanto debe estar revestido de los principios de equidad, razonabilidad y coherencia propios del sistema.

Finalmente, acorde a lo revisado la diferenciación contributiva no basta para determinar la compatibilidad o no con el principio de igualdad, en tanto ha sido necesario una transición al test de igualdad, es decir un análisis estructurado que identificando si los sujetos comparables están en situaciones o condiciones equivalentes, verificar si existe trato diferenciado y si esta distinción halla justificación constitucional suficiente. Consecuentemente en el presente análisis es de relevancia la relación entre el financiamiento y la sostenibilidad, siendo se amerita la adopción de mecanismos permanentes de recaudación, por lo que las tasas de aportación son el instrumento para dicha sostenibilidad más sin embargo merece similitud entre los sectores aportantes.

5. Conclusiones

- El análisis normativo demuestra que mientras el aporte consolidado de retención se mantiene fijado en el 20.60% de la materia gravada para ambos sectores, la normativa del IESS invierte arbitrariamente la distribución de la carga prestacional, en el sector privado el trabajador asume el 9.45%, mientras que en el sector público regido por la LOSEP, el servidor público se ve obligado a una deducción personal del 11.45%. Concluyendo de esta forma que la asimetría de aportes no es un producto de una diferenciación legal sustantiva en la Ley de Seguridad Social del 2001, sino el resultado de una distorsión reglamentaria que desplaza la carga financiera del empleador público hacia la remuneración líquida del servidor por cuanto la distinción no se acoge a prestaciones diversas ni a mecanismos diferenciados de cobertura.
- La jurisprudencia de la CCE ha consolidado estándares hermenéuticos de alta exigencia para la tutela del derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, los cuales son aplicados con rigor sobre el derecho a la seguridad social. A su vez acorde a sus precedentes vinculantes para identificar un trato discriminatorio es indispensable configurar de manera técnica un patrón de comparación (*tertium comparationis*), para constatar si dos categorías de sujetos en condiciones idénticas reciben trato asimétrico o injustificado. Por lo que se evidencia que los trabajadores de ambos sectores son categorías comparables para efectos del financiamiento del SGO en respuesta a la similar condición de afiliados, existencia de relación de dependencia y un régimen uniforme de prestaciones. Por lo que una diferenciación contributiva amerita justificación objetiva, razonable y proporcional para que tenga legitimidad constitucional.

- La aplicación del test de igualdad conduce a advertir que la distinción en los porcentajes de aportación de los trabajadores públicos y privados no superan criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. La exploración de la razonabilidad de la asimetría constitutiva revela que la imposición de una carga prestacional superior al servidor público produce afectación económica, sin una mejora diferenciada ya que el SGO, cubre idénticas contingencias preestablecidas, y acceden al mismo portafolio de servicios y fórmulas matemáticas para el cálculo de jubilación, es decir no existe nexo de razonabilidad técnica ni actuarial que justifique someter al sector público a una retención individual mayor en comparación con el sector privado, incidiendo en el principio de igualdad ante las cargas públicas.

6. Conflicto de intereses

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses en relación con el artículo presentado.

7. Derechos de autor (*copyright*)

Los autores son los titulares de los derechos de autor (patrimoniales y/o de explotación) de los contenidos de la revista (*copyright*).

8. Declaración de contribución de los autores

Los autores declaran haber participado de manera equitativa y sustancial en la realización de esta investigación, bajo las responsabilidades según la [Taxonomía CRediT](#) para describir las contribuciones individuales de cada autor al trabajo.

Malena Nathaly Marín Molina realizó la conceptualización de la investigación, organización y ejecución del ensayo, recopilación y curación de los datos, revisión del análisis estadístico, interpretación de los resultados, elaboración del borrador original, preparación de tablas y figuras, revisión crítica del contenido y aprobación de la versión final del manuscrito.

Daniela Fernanda López Moya, realizó la supervisión académica y metodológica de la investigación, brindó orientación durante el desarrollo del ensayo, revisó el análisis y la interpretación de los resultados, efectuó la revisión crítica del manuscrito, realizó la corrección científica y académica y aprobó la versión final para su publicación.

Divulgación de la delegación a la IA generativa

Los autores declaran que emplearon ChatGPT (OpenAI, GPT-5.5) como herramienta de apoyo para reorganizar y reformular editorialmente el manuscrito original, corregir el estilo, traducir el resumen al inglés y comprobar el cumplimiento formal del formato de la revista. Los datos experimentales, el diseño, los resultados estadísticos y las decisiones científicas proceden de la investigación de los autores y no fueron generados ni

modificados por la herramienta. Los autores revisaron, contrastaron y aprobaron cada sección y asumen la responsabilidad íntegra del contenido final. La herramienta no figura como autora ni asume responsabilidad por los resultados.

Declaración presentada por: Malena Nathaly Marín Molina.

9. Costos de financiamiento

La presente investigación fue financiada en su totalidad con fondos propios de los autores.

10. Referencias bibliográficas

- Abad, E., Carrera Colín, J., Colamarco Intriago, I., León, M., Mantilla, C., Miño, L., & Núñez, J., Vaca, H., & Walter, M. (1993). *La seguridad social en el Ecuador*. Acervo Digital Institucional (ADISS) & Catálogo de Biblioteca del CIESS. <https://bidiss.cieess.org/publicaciones/la-seguridad-social-en-ecuador/>
- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador (CRE)*. Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008, Última modificación: 25-ene.-2021, Estado: Reformado Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Azanza Torres, M. L. (2022). Aplicación del estándar del principio de igualdad en la jurisprudencia contemporánea de la Corte Constitucional del Ecuador. *Ius Humani. Revista de Derecho*, 11(1), 75–106. <https://doi.org/10.31207/ih.v11i1.297>
- Beveridge, William. (1942). *Social Insurance and Allied Services: Report*. H.M. Stationery Office. https://books.google.com.ec/books/about/Social_Insurance_and_Allied_Services.html?id=N0hMuQEACAAJ&redir_esc=y
- Busse, R., Blümel, M., Knieps, F., & Bärnighausen, T. (2017). Statutory health insurance in Germany: a health system shaped by 135 years of solidarity, self-governance, and competition. *The Lancet*, 390(10097), 882-897. [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(17\)31280-1](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(17)31280-1)
- Camacho Game, J., F., & Cárdenas Astudillo, F. E. (2020). *Sostenibilidad del seguro de invalidez, vejez y muerte brindado por el IEISS para los años 2025 –2050* [Tesis de pregrado, Universidad del Azuay, Cuenca, Ecuador]. <http://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/9743>
- Castillo Aguirre, D. M. (2020). El derecho a la igualdad material en contratos de servicios ocasionales. *Foro Revista de Derecho*, 35, 65-84. <https://repositorio.uasb.edu.ec/server/api/core/bitstreams/584c78b9-6b3e-4c47-88c2-47b92a97034d/content>
- Cisneros Campaña, M. V. (2018). *Relaciones de desigualdad y seguridad social en países de baja cobertura. Caso de estudio: Ecuador, periodo 1923 – 2015* [Tesis de

doctorado, Flacso Ecuador, Quito, Ecuador].

<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/items/630339b1-9488-45e4-85a7-5a758cf9c1a1>

Conde-Ruiz, J. I., & Profeta, P. (2007). The Redistributive Design of Social Security Systems. *The Economic Journal*, 117(520), 686-712.

<https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2007.02046.x>

Congreso Nacional del Ecuador. (2001). *Ley de seguridad Social*. Ley 55, Registro Oficial Suplemento 465 de 30-nov.-2001, Última modificación: 21-ago.-2018, Estado: Reformado. <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/LEY%20DE%20SEGURIDAD%20SOCIAL.pdf>

Congreso Nacional del Ecuador. (2005). *Código de Trabajo*. Suplemento del Registro Oficial No. 167 (16 de Diciembre 2005). Normativa: Vigente. Última Reforma: Edición Constitucional del Registro Oficial 231, 04-XI-2021. <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/3364/1/C%c3%b3digo%20de%20Trabajo%20%2804-11-2021%29.pdf>

Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (1970, julio 25).

Decreto Supremo No. 40, Registro Oficial No. 15 (10 julio 1970), se transformó la Caja Nacional del Seguro Social, en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. <https://vlex.ec/vid/expidese-depuracion-actos-normativos-555576334>

Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2015, noviembre 13). *Resolución No. C.D. 501 – Consolidar las tablas de distribución de las tasas de aportación al IESS*. https://es.scribd.com/document/492521087/C-D-501-IESS?utm_source=chatgpt.com

Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2016). *Reglamento para la aplicación de la Cesantía y Seguro de Desempleo*, Resolución C.D. 515. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3NvcnRlbycsIHV1aWQ6J2ZjMGUwNWE5LWJkNDgtNDA4OS04MzQxLTVjYmFmYTA3ZmQ2NC5wZGYnfQ==

Corte Constitucional del Ecuador [CCE]. (2024a, julio 22). *Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*. Registro Oficial Suplemento 605 del 22 de julio del 2024. https://strapi.lexis.com.ec/uploads/RS_605_20240722_1_b11b1d2040.pdf?_gl=1*1_ighpjy*_gcl_au*MTM4MTI4NjMwMi4xNzg4MTU1NjMw*_ga*MTk1NTc4OTQ3OC4xNzg4MTU1NjMw*_ga_PS5R6HCWDS*czE3OTA5ODIwMTIkbzlkZzEkdDE3OTA5ODIyMzEkajYwJGwwJGgw

Corte Constitucional del Ecuador [CCE]. (2013, octubre 09). *Sentencia N° 080-13-SEP-CC, Caso N° 0445-11-EP*. <https://vlex.ec/vid/extraordinaria-planteada-n-481376502>

Corte Constitucional del Ecuador [CCE]. (2021, marzo 10). *Sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados*. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOidjZThmZDM2OS05N2Q4LTRjYzItOTkwYS0wMTBmOTU1OTY1NTYucGRmJ30=

Corte Constitucional del Ecuador [CCE]. (2023, mayo 2024). *Sentencia 42-22-CN/23, Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.*

https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOicwZGUxZTVkNi0yMzhmLTQ1YzMtODE3Ni0xMmZlYWQwNjlyMDMucGRmJ30=

Corte Constitucional del Ecuador [CCE]. (2024b, noviembre 14). *Sentencia 22-22-IN/24, Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.*

https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIInV1aWQiOiJhMzVjOGEwYi1iZDY5LTRkY2MtOTZhYi00ZmEzNmY4YTkyNTMucGRmIn0=

Ferrajoli, L. (2020). *Manifiesto por la igualdad*. Trotta.

https://books.google.com.ec/books/about/Manifiesto_por_la_igualdad.html?id=wUjcDwAAQBAJ&redir_esc=y

González Ortega, S., De Soto Rioja, S., Barcelón Cobedo, S., Gómez Gordillo, R., Arenas Viruez, M., & Vinueza Flores, M. (2015). *La institucionalidad normativa y funcional de los sistemas de seguridad social* (1ra edición). Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

https://www.researchgate.net/publication/363295448_El_derecho_a_la_seguridad_social_en_la_Constitucion_del_Ecuador

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (2026). *Visualizador del registro estadístico de empleo en la seguridad social.*

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoib2U4MmU0NGQtZTViYS00ZTUwLWEwMjktMDE3M2U3ZjgwMmM2IiwidCI6ImYxNThhMmU4LWNhZWMTNDQwNi1iMGFiLWY1ZTI1OWJkYTEwMiJ9>

Naranjo Ponce, M. G. (2018). La exclusión de la mujer campesina de dos regímenes de seguridad social: el Seguro Social Campesino y la Ley de Justicia Laboral. *Iuris Dictio*, (22), 139-153. <https://doi.org/10.18272/iu.v22i22.923>

Orellana García, J. M. (2023). *Lecciones de Seguridad Social*. Centro de Estudios Financieros (CEF).

<https://libroscentral.com/index.php?pag=modulo&IdModulo=30&ean=9788445446683>

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1948). *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1966, diciembre 16). *Pacto Internacional de derechos económicos, Sociales y Culturales.*

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1988, noviembre 17). *Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"*.

<https://www.refworld.org/es/leg/trat/oea/1988/129262>

Organización internacional del Trabajo [OIT]. (1952). Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952. Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social.

<http://tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/493/1/images/convenio102OIT.pdf>

Porras Velasco, A. (2015). La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas. *Foro: Revista de Derecho*, 24, 89-116.

<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/453>

Presidencia de la República del Ecuador. (2010). *Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP)*. Ley 0, Registro Oficial Suplemento 294 de 06-oct.-2010, Última modificación: 20-dic.-2016, Estado: Reformado.

<https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2017/01/LEY-ORGANICA-SERVICIO-PUBLICO.pdf>

Proaño, M. (2021). *El último informe del Banco Mundial fue muy dramático porque indicó que en el año 2022 no habrá recursos en el IESS para pagar pensiones de jubilación*. Ecuador en Directo. <https://ecuadorendirecto.com/2021/06/25/marco-proano-el-ultimo-informe-del-banco-mundial-fue-muy-dramatico-porque-indico-que-en-el-ano-2022-no-habra-recursos-en-el-ies-para-pagar-pensiones-de-jubilacion/>

Reche Tello, N. (2026). *Miradas actuales al derecho antidiscriminatorio (1ra edición)*. Dykinson L.M. <https://www.dykinson.com/libros/miradas-actuales-al-derecho-antidiscriminatorio-9791370069179e/>

Riaño Baron, G. M. (2023). Las prestaciones del sistema de seguridad social: retos de la gestión y administración. *Revista de Derecho Administrativo – CD*, 22, 70-87.

<https://share.google/mZZQXK1IQbGMT6pLN>

Rivadeneira Moncada, A. P., Espinoza Jácome, M. del R., & Tacuri Toapanta, K. E. (2022). La aplicación de principios tributarios en la parafiscalidad ecuatoriana. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(5), 2652-2675.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i5.3273

Salcedo-Muñoz, V. E., Núñez-Guale, L. A., Valencia-Medranda, J. A., & Señalín-Morales, L. O. (2019). Seguridad social y sistema de pensiones en Ecuador: Logros y desafíos. *Revista de Ciencias Sociales*, 25(Especial 1), 312-329.

<https://doi.org/10.31876/rcs.v25i1.29625>

Sánchez, M., Hessamzaeh, N., & Silva, M. (2021). El derecho a la seguridad social de las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar: análisis desde el artículo

3.º de la Resolución núm. CD 513. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, (32). <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2021.32.15310>

El artículo que se publica es de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Visionario Digital**.



El artículo queda en propiedad de la revista y, por tanto, su publicación parcial y/o total en otro medio tiene que ser autorizado por el director de la **Revista Visionario Digital**.



Open policy finder
Formerly Sherpa services

