

HONORABLES JUECES CONSTITUCIONALES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

ABG. DOUGLAS ALEXIS ALVAREZ SILVA, con cédula de ciudadanía Nro. 0503126658, casado, de profesión abogado, domiciliado y residente en la ciudad de Quito, provincia de Pichincha, en las calles República del Salvador No. 34-183 y Suiza, en mi calidad de Director de Asesoría Jurídica, Encargado, según consta de la Acción de Personal Nro. 2021-MDT-DATH-0365 de 05 de marzo de 2021; y, como delegado del señor Ministro del Trabajo conforme el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-206 de fecha 1 de octubre de 2020; conforme la notificación física del auto de admisión de fecha 26 de febrero de 2021, ante Uds. respetuosamente comparezco y manifiesto:

1. ANTECEDENTES.

- 1.1. En la ciudad de Wuhan, China, a finales del mes de diciembre de 2020, se inició un brote de neumonía de etiología desconocida, la cual no demostraba signos de mejoría con los tratamientos habituales, generando un nivel de contagio exponencial y en alto porcentaje conducía a la muerte de los pacientes. En poco tiempo se expandió a muchos países a nivel mundial, creando conmoción internacional y llevando a cientos de ciudades al confinamiento declarando los estados emergencia sanitaria nacional. Con los primeros resultados a estudios se identificó el agente como SARS-Co-V2 causante de la enfermedad COVID-19.
- 1.2. En Ecuador el 29 de febrero de 2020 se determinó el primer caso de COVID-19.
- 1.3. El 11 de marzo del 2020 la Organización Mundial de Salud declara a esta enfermedad como una pandemia.
- 1.4. Mediante Acuerdo Ministerial Nro. 00126-2020, emitido el 11 de marzo del 2020, y publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 60 del 12 de marzo de 2020, la Ministra de Salud Pública declara: *“(…)el Estado de Emergencia Sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, en los servicios de laboratorio, unidades de epidemiología y control, ambulancias aéreas, servicios de médicos y paramédicos, hospitalización y consulta externa por la inminente posibilidad del efecto provocado por el coronavirus COVID-19, y prevenir un posible contagio masivo en la población.”*
- 1.5. Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1017 de 16 de marzo de 2020, el Presidente de la República, declara: *“(…)el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, que representan un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía y generan afectación a los derechos a la salud y la convivencia pacífica del Estado, a fin de controlar la situación de emergencia sanitaria para garantizar los derechos de las personas ante la inminente presencia del virus COVID-19 en Ecuador.”*; declaratoria por 30 días, sin embargo, ante la propagación y cantidad de muertes que fueron elevándose, las acciones para evitar el nivel de contagios obligó al Presidente de la República extender la temporalidad del estado de excepción y a las autoridades gubernamentales tomar medidas para controlar la propagación.
- 1.6. A partir de julio de 2020 el COE nacional inició un retorno progresivo a las actividades, limitando ciertos sectores comerciales, a su vez, determinando altas limitaciones en circulación vehicular, aforos y controles bio sanitarios, entre otros.
- 1.7. De conformidad al artículo 117 del Código del Trabajo, el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, establecerá anualmente el sueldo o salario básico unificado para los trabajadores privados.
- 1.8. Para la fijación de la variación del Salario Básico Unificado, el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, dentro de los términos establecidos en el artículo 118 del Código del



Trabajo, se auto convocará para sesionar hasta el 20 de noviembre de cada año, previo a esta fecha el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios establecerá el procedimiento y la metodología para la discusión de la fijación del salario básico unificado.

En la primera convocatoria, el Ministerio del Trabajo presentará al Consejo Nacional de Trabajo y Salarios los insumos necesarios a fin de que este fije los parámetros de discusión y fórmula referencial, la cual podrá ser la contenida en este instrumento.

- 1.9. Mediante oficio Nro. MDT-MDT-2020-0493, de 02 de septiembre de 2020, el Ministro del Trabajo, solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas, remita información actualizada referente a la Inflación proyectada para el año 2021.
- 1.10. Mediante oficio Nro. MDT-MDT-2020-0494 de 2 de septiembre de 2020, el Ministro del Trabajo, solicitó a la Gerente General del Banco Central, información a la fecha sobre la previsión de crecimiento del Producto Interno Bruto para los años 2020 y 2021.
- 1.11. Mediante oficio Nro. BCE-BCE-2020-0873-OF de 6 de septiembre de 2020, el Banco Central del Ecuador, responde al pedido y manifiesta: *“Al respecto, debo indicar que, con fecha 02 de junio de 2020, el Banco Central del Ecuador (BCE) publicó en su página web institucional la previsión de crecimiento del PIB para el 2020, la cual fue de -8.1% en términos reales. Sin embargo, debido a la incertidumbre de los efectos del COVID-19 sobre la economía nacional, así como su impacto sobre las economías externas, se elaboraron dos escenarios adicionales. En el primer escenario (optimista), el decrecimiento sería de 7.3% para el año 2020 y en el tercer escenario (pesimista) la caída sería de 9.6%. A nivel corriente, la previsión del PIB 2020 alcanza los USD 96,512,458 miles de dólares y a nivel constante, USD 66,057,050 miles de dólares del 2007.”*
- 1.12. Mediante oficio Nro. MEF-VE-2020-0070-O, de 11 de septiembre de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas, remite las proyecciones oficiales de la inflación 2020 y 2021 con datos actualizados al segundo trimestre del año 2020.
- 1.13. El Ministro del Trabajo en ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus responsabilidades, emitió el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-185 de 17 de septiembre de 2020, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial Nro. 1183 de 19 de octubre de 2020, con el cual expidió **“LA FÓRMULA Y EL PROCEDIMIENTO TÉCNICO PARA EL CÁLCULO DE LA VARIACIÓN ANUAL AL SALARIO BÁSICO UNIFICADO”**; como metodología determinada por la ley, para brindar los insumos necesarios para el desenvolvimiento del Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, determinando además que el requerimiento de la información pertinente estaría a cargo del Ministerio del Trabajo, conforme su artículo 5.

Garantizando dentro de este acuerdo en el artículo 6 la prohibición expresa a la disminución del salario básico, en los siguientes términos: *“En ningún caso se fijará un salario básico unificado inferior al del periodo vigente, ni aun cuando el resultado de la variación proyectada del índice de precios del consumidor o de la fórmula del artículo cuatro resultase negativo.”*

- 1.14. En cumplimiento de las disposiciones y solemnidades legales, se llevaron a cabo las Sesiones del Consejo Nacional del Trabajo y Salarios para fijación salarial¹, y se trató:

- **Cuarta sesión del Consejo Nacional del Trabajo y Salarios para la fijación salarial**

Se cursó la convocatoria mediante Oficio Nro. MDT-MDT-2020-0562 de 11 de noviembre de 2020, suscrita por el Abg. Andrés Isch Pérez, Ministro del Trabajo, en

¹ Informe Fijación Salarial 2021, Ministerio del Trabajo, Dirección de Análisis Salarial

calidad de Presidente del Consejo Nacional del Trabajo y Salarios, para la cuarta sesión de este organismo a realizarse el 16 de noviembre del 2020, de manera virtual, a través de la plataforma Zoom, para dar cumplimiento al siguiente orden del día:

-Fijación del Sueldo o Salario Básico Unificado para el año 2021, del trabajador en general, incluidos los trabajadores de la pequeña industria, trabajadores agrícolas y trabajadores de maquila; trabajadora o trabajador remunerada del hogar, operario de artesanías y colaboradores de la microempresa, para el sector privado.

Síntesis de la sesión

En la sesión hizo un llamado a realizar un esfuerzo para llegar a un acuerdo entre los representantes del sector empleador y trabajador que sería importante para el país. Adicionalmente se presentaron cifras de empleo basados en la información publicada por el INEC, y en registros administrativos con el objeto de dar un panorama amplio de la situación del país. La información evidenció que el Ecuador había tenido una trayectoria muy similar al de los países de la región en cuanto a los principales indicadores laborales, además estos indicadores mejoraron respecto al periodo pre pandemia ya que pasamos al 6,6% de desempleo es decir bajo a cerca de la mitad en comparación con la encuesta telefónica de mayo y junio.

Adicionalmente se mostró la problemática alrededor de los grupos de edad y la dificultad que tienen los jóvenes para acceder al mercado laboral formal, así como las diferencias entre hombres y mujeres, situación que ha empeorado con la pandemia originada por el COVID-19. La pandemia afectó considerablemente más a las mujeres que a los hombres y es una situación cada vez más crítica, generando una relación de dos a uno entre hombres que tenían empleo adecuado y mujeres que tenían empleo adecuado. Esta situación obedece a que la gran mayoría de mujeres están a cargo de sus hijos o de personas mayores, así como a la distribución de las tareas en el hogar que es inequitativa entre hombres y mujeres, evidenciando un problema estructural grave en el país. Ante esta problemática se realizó un llamado a los representantes del sector empleador y trabajador para abordar esta problemática y generar soluciones.

Los representantes del sector trabajador mencionaron que la intención en esta reunión, era analizar los puntos de vista o los planteamientos que venían desde los diferentes sectores, con la posibilidad de buscar un consenso, que beneficie al país. Adicionalmente solicitaron el poder contar con información relevante como la inflación y la productividad, que sirva como insumo para la elaboración de propuestas, ante lo cual solicitaron suspender la reunión hasta contar con estos insumos. Finalmente recomendaron el realizar una sesión presencial, respetando los protocolos de seguridad para tener una discusión directa entre los representantes.

Los representantes del sector empleador solicitaron aclaraciones respecto de cuál va hacer el procedimiento a seguir durante estas reuniones, en vista de que existen dos Acuerdos Ministeriales vigentes, el 023 y el 185. Adicionalmente solicitaron información respecto de los parámetros de la OIT en referencia a variables como: empleo, necesidades del trabajador y sus familias, el costo de vida y sus variaciones, el nivel general de salarios, las prestaciones de seguridad social, el nivel de vida relativo en relación con otros países de la región; y, por último los factores económicos también esperados para el próximo año.



La sesión fue suspendida, mientras las instituciones remiten la información que servirá de insumo para los procesos de negociación, en base a la cual se buscará llegar a consensos entre los representantes del sector empleador y trabajador.

Reinstalación de la cuarta sesión del Consejo Nacional del Trabajo y Salarios

Se cursó la convocatoria mediante Oficio Nro. MDT-MDT-2020-0572 de 19 de noviembre de 2020, suscrita por el Abg. Andrés Isch Pérez, Ministro del Trabajo, en calidad de Presidente del Consejo Nacional del Trabajo y Salarios, para la reanudación de la cuarta sesión de este organismo a realizarse el 23 de noviembre del 2020, de manera virtual, a través de la plataforma Zoom, para dar cumplimiento al siguiente orden del día:

-Fijación del Sueldo o Salario Básico Unificado para el año 2021, del trabajador en general, incluidos los trabajadores de la pequeña industria, trabajadores agrícolas y trabajadores de maquila; trabajadora o trabajador remunerada del hogar, operario de artesanías y colaboradores de la microempresa, para el sector privado.

Síntesis de la sesión

En la sesión se realizó una presentación de los principales indicadores laborales y económicos solicitados por los representantes del sector empleador y trabajador, que servirán como insumo para la instalación del diálogo entre los representantes y para el planteamiento de las propuestas de cada sector. Entre los indicadores presentados se encuentran: Las estimaciones del índice de precios al consumidor para el año 2020, realizadas por el Ministerio de economía y finanzas que dan cuenta de que el 2020 cerraría con una inflación de -0,73%; adicionalmente se presentó el indicador de productividad laboral obtenido como el coeficiente entre el valor agregado bruto y la población económicamente activa, indicador que arroja una tasa de variación de -2,42% entre el 2019 y 2020; así mismo se presentó el porcentaje de variación de la tasa de participación global entre el 2019 y 2020 que alcanza un -7,32%; y, finalmente el indicador del empleo en el sector informal, indicador que registra una tasa de variación del 4,14% entre el 2019 y 2020.

Una vez presentados los indicadores referenciales que dan cuenta de la evolución de los principales indicadores económicos y laborales del país, se mostró la fórmula referencial de ajuste salarial que sería utilizada en el caso de no contar con una proyección actualizada del Índice de precios al consumidor para el siguiente año; y, en el caso de no alcanzar un consenso en el Consejo Nacional del Trabajo y Salarios.

Adicionalmente se informó a los representantes que se ha optado por realizar una sesión presencial, respetando todas las medidas de bioseguridad, con la participación de los representantes titulares del Consejo, con el objetivo de profundizar en el diálogo y procurar la generación de consensos en beneficio del país.

Los representantes del sector trabajador por su parte, realizaron la presentación de su propuesta para el ajuste salarial del 2021, la cual considera un ajuste no menor al 20% de incremento que representa USD 80. La propuesta se sustenta en la pérdida de poder adquisitivo que los trabajadores, al hecho de que existen más de un millón de trabajadores que fueron despedidos subiendo el desempleo al 13,3%.



Adicionalmente los representantes del sector trabajador hicieron referencia al artículo 126 del Código del Trabajo, en relación a que se deben considerar para el ajuste, la satisfacción de las necesidades del trabajador y su familia. En este sentido también se mencionó lo establecido en la Constitución de la República respecto de que la remuneración debe ser justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia. Finalmente se indicó que la disposición Transitoria Vigésimoquinta de la norma *Ibidem*, establece claramente que la revisión anual del salario básico se realizará con carácter progresivo hasta alcanzar el salario digno. Finalmente hicieron mención a que varios países de la región han establecido ya procesos de negociación para el ajuste salarial con propuestas de ambos sectores que se encuentran entre el 6% y 27%.

Por su parte los representantes del sector empleador presentaron varios indicadores económicos y laborales que dan cuenta de la grave situación que atraviesa el país:

-Respecto de la tasa de desempleo, se indicó que presenta el valor más alto desde que se tienen registros al mes de septiembre, lo cual ha generado que 522 mil personas se encuentren sin empleo, con lo cual la tasa de desempleo alcanza el 6,6%. Situación similar se evidencia tanto en el empleo no adecuado que alcanza al 60% de la población económicamente activa, como en el subempleo que alcanza los niveles más altos registrados en septiembre. En cuanto al empleo adecuado, este alcanza el 32,1%, lo cual significa que solo 3 trabajadores de cada 10 cuentan con un empleo adecuado en comparación con años anteriores, donde se alcanzaba el 40%. Esta situación también habría influido en una reducción significativa del número de afiliaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Adicionalmente el sector empleador presentó los datos del ingreso familiar que actualmente cubre el 105,06% de la canasta familiar básica, lo cual genera un excedente en el consumo por \$ 35,94. En este sentido también se evidenció que la inflación del 2020 se encuentra muy por debajo de las estimaciones presentadas en años anteriores, donde se han establecido ajustes salariales por encima de la inflación observada, lo cual incrementaría los costos de producción de las empresas, que actualmente deben pagar por cada trabajador \$529 dólares con todos los costos adicionales que representa el trabajador para la empresa.

Finalmente se indicó que el país no es competitivo respecto de los demás países de la región como Perú y Colombia, donde los salarios mínimos son alrededor de un 50% más bajos que en el país, y que no se puede pensar en incremento salarial en un contexto en el cual todas las estimaciones de crecimiento para el país realizadas por: el Banco Mundial (-7,4%), Banco Central del Ecuador (-8,1%), CEPAL (-9,0%), y FMI (-11,0%) dan cuenta de que la economía del país decrecerá entre el 7,4% y el 11%, situación que difícilmente sería superada por lo menos en los próximos tres años.

En base a estos elementos, la propuesta de los representantes del sector empleador es que exista una moratoria de por lo menos 3 años en el incremento salarial, dado que el país se encuentra en una situación crítica que perduraría en los próximos años.

- **Quinta sesión del Consejo Nacional del Trabajo y Salarios para fijación salarial**

Se cursó la convocatoria mediante Oficio Nro. MDT-MDT-2020-0581 de 25 de noviembre de 2020, suscrita por el Abg. Andrés Isch Pérez, Ministro del Trabajo, en



calidad de Presidente del Consejo Nacional del Trabajo y Salarios, para la sesión de este organismo a realizarse el 27 de noviembre del 2020, de manera presencial y respetando todas las medidas de bioseguridad, para dar cumplimiento al siguiente orden del día:

-Fijación del Sueldo o Salario Básico Unificado para el año 2021, del trabajador en general, incluidos los trabajadores de la pequeña industria, trabajadores agrícolas y trabajadores de maquila; trabajadora o trabajador remunerada del hogar, operario de artesanías y colaboradores de la microempresa, para el sector privado.

Síntesis de la sesión

El encuentro se desarrolló de manera presencial y contó con la participación de los representantes de los sectores trabajador y empleador, los cuales plantearon sus propuestas para el ajuste salarial del 2021, sin embargo no se alcanzó un consenso.

Los representantes del sector trabajador, resaltaron la necesidad de llegar a una propuesta que recoja los planteamientos de varios sectores, debido a que hay muchos trabajadores que ganan el salario básico, los cuales han realizado un gran sacrificio durante la pandemia en condiciones difíciles, lo cual ha llevado a que gran parte de la crisis recaiga sobre los trabajadores.

Sin embargo a pesar de que existen sectores afectados, resaltaron que en la crisis actual han existido sectores productivos que han generado importantes ganancias. Por lo tanto es necesario buscar una alternativa para buscar ajustes salariales escalonados o por sectores que reconozcan el esfuerzo de los trabajadores, ya que hablar de un incremento salarial de cero o una moratoria no tiene justificativo. En base a estos argumentos, el planteamiento del sector trabajador se enfocó en un ajuste salarial del 5%, para los trabajadores, lo cual es equivalente a 20 dólares de incremento.

El sector empleador por su parte resaltó que dada la crisis que se está viviendo en este momento a causa del COVID – 19, se ha generado una difícil realidad que debería llevarnos a trabajar en conjunto entre el sector empleador, trabajador y oficial, sin dejar de lado lo que está pasando en el país. Esta realidad actual nos obliga a mantener el empleo en las actuales circunstancias, por lo tanto, si se sigue incrementando el salario se agravará la situación de las empresas ecuatorianas, que presentan una caída en la productividad, circunstancias en las cuales un ajuste salarial puede repercutir en los costos de producción.

En este contexto, conociendo la realidad del país, se enfatizó que es necesario romper el círculo de transmisión generacional de la pobreza, para lo cual se debe comprender que la mayoría de indicadores reflejan que la situación del país es complicada para los trabajadores, emprendedores, y en general para los empleadores. Sin embargo hay grandes esfuerzos de ambas partes para enfrentar la situación.

Ante esta realidad el sector mencionó que no hay cabida para incrementar el salario, porque agravaría la situación actual del país, por lo tanto su propuesta es que no debe existir un incremento y analizar el tema de la moratoria para los siguientes años.

Finalmente, *se cerró la sesión sin consenso entre los representantes del sector empleador y trabajador, resaltando que se ha tenido un diálogo a la altura donde se revisaron las posturas de ambos sectores, a pesar de lo cual no fue posible alcanzar un acuerdo en torno al ajuste salarial, ante esta situación le corresponde al Ministerio del Trabajo definir el ajuste salarial.* (El énfasis me pertenece).



- 1.15. Mediante memorando Nro. MDT-SES-2020-0224, de 30 de noviembre de 2020, el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, informó al Ministro del Trabajo, que en las sesiones de este organismo convocadas para la fijación del salario básico unificado del trabajador en general para el año 2021, no se logró el debido consenso, y en su parte pertinente del informe “Fijación Salarial 2021” manifiesta: (...) *“Las propuestas realizadas por los representantes del sector trabajador y empleador en las sesiones mantenidas en el Consejo Nacional del Trabajo y Salarios no permitieron alcanzar consensos en torno al ajuste salarial para el 2021, por lo tanto le corresponde al Ministro del Trabajo el definir el ajuste, teniendo en cuenta lo determinado en el artículo 3 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-185 de 17 de septiembre de 2020, publicado en la edición especial del Registro Oficial Nro. 1183 de 19 de octubre de 2020, que establece que: “En caso que no se adoptare una resolución por consenso, el Ministro del Trabajo deberá aplicar lo dispuesto en el artículo 118 del Código del Trabajo, para lo cual solicitará a la entidad competente una proyección actualizada a la fecha del índice de precio del consumidor para el siguiente año.*

En caso de que no se pudiese contar con una proyección actualizada a la fecha, se suplirá ese vacío aplicando la fórmula detallada en el artículo siguiente.”

Con estos antecedentes y considerando los planteamientos expuestos por ambos sectores generados con argumentaciones exhaustivas, sólidas y basadas en elementos técnicos, y en vista de que no se logró un acuerdo para el ajuste del año 2021, le corresponde a esta cartera de Estado definir el incremento al Salario Básico Unificado para el año 2021, considerando los elementos expuestos en el presente informe.”. (El énfasis me pertenece).

- 1.16. En ejercicio de las competencias y cumplimiento de sus responsabilidades el Ministro del Trabajo sobre la base de las normas técnicas y una vez que no se logró consenso en el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, emitió el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-249 el 30 de noviembre de 2020, y fija: **“EL SALARIO BÁSICO UNIFICADO DEL TRABAJADOR EN GENERAL PARA EL AÑO 2021”**; luego de detallar todas las consideraciones que han servido de fundamento para la emisión de la normativa, en su artículo 2 concreta los antecedentes que dan legalidad y facultad al Ministro del Trabajo para la fijación del Salario Básico Unificado del Trabajador en General en cuatrocientos dólares de los Estados Unidos de América (\$ 400,00) mensuales a partir del 1 de enero de 2021; así como, en su artículo 3 trata sobre la información provista por los entes gubernamentales pertinentes, que han servido para el análisis técnico, demostrando cifras negativas crecientes:

“a) Inflación fin de periodo 2020: -0,73%,

b) Inflación anual promedio 2021: -1,01%.”

Finalmente, en su artículo 4 sobre la proyección de una inflación para el 2021 de -1,01%, situación que podía afectar los resultados en desventaja para los trabajadores, se garantiza que el salario básico unificado no sea inferior al determinado para el 2020, ni aún cuando el resultado de la variación proyectada del índice de precios del consumidor o de la fórmula del artículo 4 resultase negativo, de conformidad al artículo 6 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-185, precautelando y garantizando los derechos constitucionales y legales.

2. BASE LEGAL.



2.1. Constitución de la República

El número 5 del artículo 11, determina: *“En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia”*

El artículo 33, define: *“El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”*

El número 1 del artículo 154, señala: *“Las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”.*

El artículo 226, establece: *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”.*

El artículo 328, señala: *“La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como la de su familia (...)”; y que, “El Estado fijará y revisará anualmente el salario básico establecido en la ley, de aplicación general y obligatoria (...)”.*

2.2. Convenio Nro. 131 sobre Fijación de Remuneraciones – Organización Internacional del Trabajo

El artículo 3, determina: *“Entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, los siguientes:*

- a) Las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales;*
- b) Los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.”*

2.3. Recomendación Nro. 135 sobre Fijación de Salarios Mínimos – Organización Internacional del Trabajo

El artículo 3, establece: *“Para la determinación del nivel de los salarios mínimos se deberían tener en cuenta, en particular, los siguientes criterios:*

- a) Las necesidades de los trabajadores y de sus familias;*
- b) El nivel general de salarios en el país;*
- c) El costo de la vida y sus variaciones;*
- d) Las prestaciones de seguridad social;*
- e) El nivel de vida relativo de otros grupos sociales;*

f) *Los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, la productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.*”

2.4. Código Orgánico Administrativo

El artículo 130, establece: *“Las máximas autoridades administrativas tienen competencia normativa de carácter administrativo únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo.”*

2.5. Código del Trabajo

El segundo y último inciso del artículo 81, prevé: *“Se entiende por Salario Básico la retribución económica mínima que debe recibir una persona por su trabajo de parte de su empleador”*.

El segundo inciso del artículo 117, dispone: *“El Estado, a través del Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, establecerá anualmente el sueldo o salario básico unificado para los trabajadores privados”*.

El segundo inciso del artículo 118, determina en caso de no existir consenso que: *“El Ministro del Trabajo los fijará en un porcentaje de incremento equivalente al índice de precios al consumidor proyectado, establecido por la entidad pública autorizada para el efecto”*

El artículo 539, señala: *“Corresponde al Ministerio del Trabajo, la reglamentación, organización y protección del trabajo y las demás atribuciones establecidas en dicho Código”*.

2.6. Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva

El primer inciso del artículo 17, determina: *“Los Ministros de Estado son competentes para el despacho de todos los asuntos inherentes a sus ministerios sin necesidad de autorización alguna del Presidente de la República, salvo los casos expresamente señalados en leyes especiales”*

2.7. Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2015-0240, reformado y publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 622, de 6 de noviembre de 2015

Mediante el cual se expiden las Normas para la Organización, Conformación y Funcionamiento del Consejo Nacional del Trabajo y Salarios.

El artículo 31, dispone: *“El Presidente de la comisión sectorial comunicará de manera inmediata a la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional del Trabajo y Salarios, las resoluciones que se adopten en la comisión que preside. Para la adopción de sus resoluciones en materia salarial se requerirá unanimidad de sus miembros. En caso de no existir unanimidad, la Comisión deberá comunicar el particular al Consejo Nacional del Trabajo y Salarios, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 127 del Código del Trabajo, respecto de la apelación de resoluciones de las comisiones. En los demás casos, para la adopción de la resolución respectiva, se requerirá el voto favorable de al menos dos de sus miembros”*

2.8. Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-023, de 14 de febrero de 2020

Mediante el cual se expidió la *“Norma para el fortalecimiento y optimización de comisiones sectoriales; y, el proceso de fijación salarial”*

2.9. Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-185 de 17 de septiembre de 2020, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial Nro. 1183 de 19 de octubre de 2020



Con el cual se expidió “LA FÓRMULA Y EL PROCEDIMIENTO TÉCNICO PARA EL CÁLCULO DE LA VARIACIÓN ANUAL AL SALARIO BÁSICO UNIFICADO”

El artículo 1, respecto del objeto, determina: “El presente Acuerdo Ministerial tiene por objeto expedir la fórmula para el cálculo de la variación anual al Salario Básico Unificado, la cual deberá ser aplicada de la misma forma en lo que corresponde al cálculo de la variación anual de los salarios básicos sectoriales.”

El artículo 2, respecto del ámbito, establece: “Las disposiciones de esta norma son de aplicación obligatoria para el Ministerio del Trabajo.”

El artículo 3, respecto del procedimiento para el cálculo de la variación al Salario Básico Unificado, señala: “El procedimiento y los principios establecidos en el presente instrumento, son de aplicación obligatoria en el proceso de fijación salarial.

Para la fijación de la variación del Salario Básico Unificado, el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, dentro de los términos establecidos en el artículo 118 del Código del Trabajo, se auto convocará para sesionar hasta el 20 de noviembre de cada año, previo a esta fecha el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios establecerá el procedimiento y la metodología para la discusión de la fijación del salario básico unificado. Y, podrá tener como referencia la fórmula establecida en el artículo cuatro de este acuerdo.

En la primera convocatoria, el Ministerio del Trabajo presentará al Consejo Nacional de Trabajo y Salarios los insumos necesarios a fin de que este fije los parámetros de discusión y fórmula referencial, la cual podrá ser la contenida en este instrumento.

En caso que no se adoptare una resolución por consenso, el Ministro del Trabajo deberá aplicar lo dispuesto en el artículo 118 del Código del Trabajo, para lo cual solicitará a la entidad competente una proyección actualizada a la fecha del índice de precio del consumidor para el siguiente año.

En caso de que no se pudiese contar con una proyección actualizada a la fecha, se suplirá ese vacío aplicando la fórmula detallada en el artículo siguiente.”

El artículo 4, respecto de la fórmula para el cálculo de la variación del Salario Básico Unificado, determina: “La fórmula para el cálculo de la variación del Salario Básico Unificado estará determinado por las siguientes variables:

$$\% \Delta SWt+1 = \beta 1 \% \Delta IP Ct + \beta 2 \% \Delta Productividad Laboralt + \beta 3 \% \Delta Empleo t + \beta 4 \% \Delta Empleo sector informalt$$

Las cuales se desglosan a continuación:

- a) $\% \Delta SWt+1$ = Porcentaje de variación del Salario Básico Unificado.
- b) $\beta 1$ = Factor de ponderación del índice de precios del consumidor, cuyo valor oscilará entre 0 y 1.
- c) $\beta 2$ = Factor de ponderación de la productividad laboral, cuyo valor oscilará entre 0 y 1.
- d) $\beta 3$ = Elasticidad del empleo con respecto a los salarios.
- e) $\beta 4$ = Elasticidad de la informalidad con respecto a los salarios.
- f) $\% \Delta IP Ct$ = Último porcentaje de variación del índice de precios al consumidor del que se disponga.
- g) $\% \Delta Productividad Laboralt$ = Porcentaje de variación de la productividad laboral.
- h) $\% \Delta Empleo t$ = Porcentaje de variación de la tasa de participación global.



i) $\% \Delta \text{Empleo sector informal } t = \text{Porcentaje de variación del empleo en el sector informal.}$

En consecuencia y de conformidad con lo explicado, el cálculo de la variación anual al Salario Básico Unificado se determinará por: El factor de ponderación β_1 por la variación de la tasa del índice de precios al consumidor, más el factor de ponderación β_2 por la variación de la productividad laboral, parámetros que permiten la negociación entre las partes; más la elasticidad del empleo con respecto a los salarios β_3 por el absoluto de la variación de la tasa de participación global y menos el absoluto del producto de la elasticidad de la informalidad con respecto a los salarios β_4 con la variación de la tasa del empleo en el sector informal.

Los valores de los parámetros β_3 y β_4 serán presentados por parte del Ministerio de Trabajo al Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, con base a un informe técnico desarrollado para el efecto, donde se detalle el proceso para su definición.

El artículo 5, respecto de la información para la aplicación de la fórmula, prescribe: “La información necesaria para la presentación de los insumos requeridos para el desenvolvimiento del Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, conforme lo detallado en el artículo tres y para el cálculo de la fórmula detallada en el artículo cuatro, deberán ser solicitados por el Ministerio del Trabajo a las entidades competentes.

Todas las variables deberán corresponder a un mismo periodo.

El artículo 6, respecto de la prohibición de disminución del salario fijado, establece: “ En ningún caso se fijará un salario básico unificado inferior al del periodo vigente, ni aun cuando el resultado de la variación proyectada del índice de precios del consumidor o de la fórmula del artículo cuatro resultase negativo.”

2.10. Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-249 el 30 de noviembre de 2020

Con el cual se fija “EL SALARIO BÁSICO UNIFICADO DEL TRABAJADOR EN GENERAL PARA EL AÑO 2021”

El artículo 1, respecto del objeto, dice: “El presente Acuerdo Ministerial tiene por objeto fijar a partir del 01 de enero de 2021, el salario básico unificado del trabajador en general, incluidos los trabajadores de la pequeña industria, trabajadores agrícolas y trabajadores de maquila; trabajador o trabajadora remunerada del hogar, operarios de artesanías y colaboradores de la microempresa.

El artículo 2, respecto de los antecedentes para la fijación, determina: “Para la fijación de la variación del Salario Básico Unificado, el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, dentro de los términos establecidos en el artículo 117 del Código del Trabajo, se convocó para sesionar desde el 16 de noviembre de 2020 hasta el 27 de noviembre de 2020.

Mediante oficio Nro. MDT-SES-2020-0224, de 30 de noviembre de 2020, el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, informó al Ministro del Trabajo, que en las sesiones de este organismo convocadas para la fijación del salario básico unificado del trabajador en general para el año 2021, no se logró el debido consenso.

Al no haberse adoptado una resolución por consenso en el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios; el Ministro del Trabajo debe proceder, conforme el artículo 118 del Código del Trabajo y el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-185 de 17 de septiembre de 2020, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial Nro. 1183 de 19 de octubre de 2020.”



El artículo 3, respecto de la fijación, prescribe: *“Aplicando lo dispuesto en el artículo 118 del Código del Trabajo, esto es: “Respecto de la fijación de remuneraciones (...) El Ministro del Trabajo los fijará en un porcentaje de incremento equivalente al índice de precios al consumidor proyectado, establecido por la entidad pública autorizada para el efecto”; el Ministro del Trabajo solicitó mediante oficio Nro. MDT-MDT-2020-0493, de 02 de septiembre de 2020, al Ministerio de Economía y Finanzas, se remita la información actualizada referente a la Inflación proyectada para el año 2021.*

Mediante oficio Nro. MEF-VE-2020-0070-O, de 11 de septiembre de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas, remite las proyecciones oficiales con datos actualizados al segundo trimestre del año 2020, del cual se desprende:

- a) Inflación fin de periodo 2020: -0,73%,*
- b) Inflación anual promedio 2021: -1,01%.”*

El artículo 4, respecto del salario básico unificado para el año 2021, determina: *“Toda vez que la inflación proyectada para el año 2021 es de -1,01%, en apego al artículo 6 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-185 de 17 de septiembre de 2020, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial Nro. 1183 de 19 de octubre de 2020; el cual establece que: “En ningún caso se fijará un salario básico unificado inferior al del periodo vigente, ni aun cuando el resultado de la variación proyectada del índice de precios del consumidor o de la fórmula del artículo 4 resultase negativo”.*

Se resuelve en cumplimiento al artículo 328 de la Constitución de la República del Ecuador y al artículo 118 del Código del Trabajo, fijar a partir del 01 de enero de 2021, el salario básico unificado del trabajador en general, incluidos los trabajadores de la pequeña industria, trabajadores agrícolas y trabajadores de maquila; trabajador o trabajadora remunerada del hogar, operarios de artesanías y colaboradores de la microempresa, en Cuatrocientos Dólares de los Estados Unidos de América (\$ 400,00) mensuales.

La variación salarial y porcentaje de incremento equivale al 0,0%, y será utilizado para fijar tanto el salario básico unificado (SBU); así como, para el cálculo de los salarios mínimos sectoriales de las 21 Comisiones Sectoriales.”

3. Constitucionalidad de los Acuerdos Ministeriales impugnados

Dentro de los argumentos de la demanda planteada, se han expresado consideraciones equivocadas y conducentes al error, sin que en la realidad justifiquen declarar la inconstitucionalidad de los acuerdos ministeriales que han sido emitidos en apego de las garantías constitucionales y el proceso legalmente establecido, por ello, efectuaremos las siguientes puntualizaciones:

3.1. Competencia del Ministro del Trabajo y del Consejo Nacional de Trabajo y Salarios

De conformidad a la Constitución de la República en su Art. 154 los ministros de Estado a más de sus atribuciones les corresponde ejercer la rectoría de la política pública en su área; para ello, el Art. 539 del Código del Trabajo, establece que le corresponde al Ministerio del Trabajo *“la reglamentación, organización y protección del trabajo y las demás atribuciones establecidas en dicho Código.”*

Respecto a la fijación del salario básico unificado el segundo inciso del artículo 117 del Código del Trabajo, dispone que *“El Estado, a través del Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, establecerá anualmente el sueldo o salario básico unificado para los trabajadores privados”*; y, a la vez la misma



norma preve el hecho de que en dicho Consejo, integrado por representantes de la parte trabajadora, empleadora y estatal, no se llegara a un consenso, para ello, el segundo inciso del artículo 118 del Código del Trabajo, determina que: *“El Ministro del Trabajo los fijará en un porcentaje de incremento equivalente al índice de precios al consumidor proyectado, establecido por la entidad pública autorizada para el efecto”*

En tal sentido, se ha emitido en primer momento el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-185, conteniendo la metodología, es decir la fórmula y el Procedimiento Técnico para el Cálculo de la Variación Anual al Salario Básico Unificado, considerando variables que no permitan criterios susceptibles de discrecionalidad, y cuya aplicación sea también utilizada de manera proporcional en el cálculo del salario básico sectorial, generando así seguridad jurídica y equidad entre trabajadores y empleadores de todos los sectores, a fin de frenar el crecimiento de la informalidad, aportando seguridad y estabilidad a la variación anual.

Posteriormente, y cumpliendo los tiempos se llevaron a cabo las sesiones con el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, las cuales se efectuaron de manera presencial bajo medidas de bioseguridad a fin de garantizar una mejor participación y desarrollo.

Conforme las competencias atribuidas al Consejo y luego de las exposiciones con los planteamientos de los dos sectores, y propender por parte de esta Cartera de Estado al concenso, ésto no fue posible, tomando en cuenta que las posturas no permitían un equilibrio, como se puede observar en el punto 1.14 de los antecedentes de esta contestación, tomando en cuenta el impacto grave generado por la pandemia de COVID-19 en nuestro país, con implicaciones a nivel mundial en varios aspectos, dentro de ellos los más alarmantes: salud, social y económico; siendo considerada esta crisis como la mayor recesión para muchos países a nivel mundial y el Ecuador no siendo una excepción, afronta una crisis mayor que ante la caída del petróleo y el terremoto de 2016.

En tal sentido, luego de contar con la información necesaria sobre los indicadores económicos, las afectaciones económicas provocadas por la pandemia del COVID-19; y al no existir el consenso en el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios; contando con el análisis técnico de la Dirección de Análisis Salarial, unidad competente para el efecto, el Ministerio del Trabajo mediante Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-249, de 30 de noviembre de 2020, fijó el Salario Básico Unificado en \$400,00 con base a la proyección del Índice de Precios al Consumidor que corresponde a -1,01%; tal y como lo dispone el Art. 118 del Código de Trabajo, además considerando el artículo 6 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-185 de 17 de septiembre de 2020, el cual determina que en ningún caso se fijará el Salario Básico Unificado en un valor inferior al vigente.

Es así que los acuerdos ministeriales cumplen los principios de legalidad, legitimidad y validez de los actos administrativos.

3.2. Fundamento técnico respecto de los indicadores económicos y laborales

Para el establecimiento de la fijación salarial que se lo efectúa de manera anual, se cuenta con ciertos aspectos de orden jurídico y técnico, para lo cual, se tiene como principal instrumento al Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, a través del diálogo con los representantes de los trabajadores y empleadores, y el análisis de indicadores actualizados.

Dentro del informe “Fijación Salarial 2021” elaborado por la Dirección de Análisis Salarial se efectúa un amplio análisis para fundamentar la fijación del Salario Básico Unificado para el 2021, y me permito citar considerando los puntos más relevantes:



“1. Evolución de los principales indicadores económicos

“(…)Para el 2018 el crecimiento de la economía se desacelera alcanzando un crecimiento del 1,3%, frente al 2,4% del 2017, en el marco de factores como la disminución del gasto público y la contracción moderada de la producción petrolera.

(…)

Para el 2019 el país registró un crecimiento interanual del 0.1%, este crecimiento del producto interno bruto (PIB) está explicado por un mayor dinamismo de las exportaciones y del gasto de consumo final de los hogares. Por el lado de las exportaciones el mayor dinamismo provino especialmente en productos como el camarón y el petróleo crudo, adicionalmente influyó el crecimiento en el volumen de importaciones de bienes de consumo y el mejor desempeño del número de operaciones de crédito.

Finalmente, en el segundo trimestre del año 2020, el país presenta un decrecimiento de 12,4% con respecto al primer trimestre del 2019, gran parte de esta reducción obedece la caída del 18,5% de la formación bruta de capital fijo; disminución de 15,7% de las exportaciones de bienes y servicios; reducción del gasto de consumo final de los hogares de 11,9%; y, la contracción de 10,5% en el gasto de consumo final del gobierno general.1”

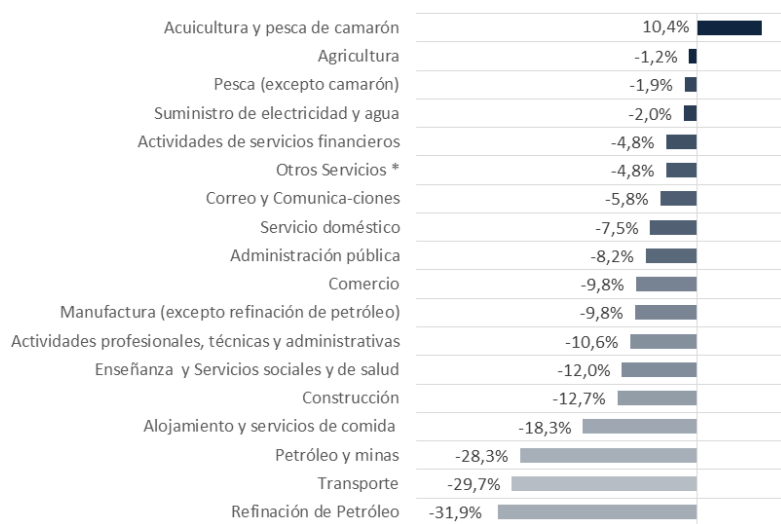
“Mientras que las proyecciones de crecimiento económico para el 2020 efectuadas por el Banco Central del Ecuador, estiman un decrecimiento en un escenario intermedio del -8.1% en términos reales.”

“Evolución del Valor Agregado Bruto Sectorial

Realizando un análisis sectorial, las cuatro industrias con mayor decrecimiento fueron: refinación de petróleo, transporte, petróleo y minas, alojamiento y servicios de comida y construcción.

Gráfico 3: VAB por industria - Tasas de variación (t/t-4) segundo trimestre del 2020

Fuente: Banco Central del Ecuador



Aquí se aprecia de manera clara el decrecimiento que han sufrido los sectores, observándose únicamente para el sector de Acuicultura y pesca de camarón, una tasa de variación positiva de 10,4% en comparación con el segundo trimestre de 2019, estimulado por una mayor demanda fundamentalmente del mercado externo.



“Evolución de las ventas

La comparación de las ventas totales entre junio del 2019 y junio del 2020, muestran una importante contracción del (21%) debido a la emergencia sanitaria que se vive en el país, la dinámica a nivel sectorial permite evidenciar que los sectores más afectados por esta reducción son: vehículos (52%), turismo (46%), productos textiles (43%) y construcción (43%), mientras que los sectores menos afectados son aquellos relacionados con la producción de alimentos y servicios como: Agricultura, electricidad, gas y agua, transformación de alimentos, pesca, y producción pecuaria.”

“Evolución de la productividad media del trabajo

Las estimaciones de crecimiento de la productividad laboral para el Ecuador dan cuenta de una reducción en los niveles de productividad del 2,4% entre el 2019 y 2020.

Los efectos del COVID-19 en la economía mundial producen periodos recesivos en varios países, las proyecciones del Banco Mundial al respecto estiman una contracción del 5,2 % en el producto interno bruto mundial en 2020, lo que constituye la recesión mundial más profunda que se ha experimentado en décadas3.”

“Evolución del índice de precios al consumidor observado

(...)

“En octubre de 2020, el Índice de Precios al Consumidor se ubicó en 104,27. Con esto, la inflación mensual es de -0,19%, comparado con el mes anterior que fue de -0,16%; mientras que la inflación anual se ubicó en -1,60%.

Las tres actividades económicas que más incidieron en la inflación mensual de octubre de 2020 son las siguientes: Bienes y servicios diversos; Alimentos y bebidas no alcohólicas; y, Restaurantes y hoteles.

En cuanto a la inflación proyectada, el Ministerio de Economía y Finanzas estima que la Inflación de fin de periodo para el 2020 con corte a septiembre, alcanzaría el -0,73%; y, para el año 2021, alcanzará el -1,01%.”

“Evolución de la canasta familiar básica

Para el mes de octubre del 2020 la canasta familiar básica tiene un costo de 710,74 USD, estos costos, frente al ingreso familiar de 746,67 USD5, plantean una cobertura del 105% de la canasta familiar básica.”



Fuente: INEC

* Ingreso familiar considera el salario básico unificado más la decimotercera y decimocuarta remuneración mensualizada para 1,6 perceptores de ingreso, Canasta básica e ingreso familiar a octubre del 2020

“Evolución de los principales indicadores laborales

(...)

“Actualmente, el empleo adecuado alcanza el 32.1% del total de la población económicamente activa (PEA), lo cual significa que alrededor de 2.5 millones de habitantes trabajan igual o más de 40 horas y perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo.

Por otro lado, la tasa de participación global que es calculada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos en base a la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo; representa el porcentaje que resulta del cociente entre la Población Económicamente Activa (PEA) y la Población en Edad de Trabajar (PET), misma que ha registrado una disminución de -7,32% entre septiembre del 2019 y septiembre del 2020.”

4. Inexistencia de vulneración de derechos constitucionales

Los accionantes manifiestan la presunta vulneración de derechos constitucionales con la emisión de los Acuerdos Ministeriales Nros. MDT-2020-185 y MDT-2020-249, dentro de ellos:

- Principios de aplicación de los derechos de prohibición de restricción normativa y progresividad
- Derecho al trabajo, a remuneraciones justas (Art. 33)
- Derecho a una vida digna (Art. 66 num 2)
- Derecho a la motivación (Art. 76, num 7 lit 1)
- Derecho a la seguridad jurídica (Art. 82)
- Objetivos del régimen de desarrollo (Art. 276 num 1, 2)
- Objetivo de la política económica (Art. 384 num 6)
- Valoración del trabajo en la producción (Art. 320)
- Formas de trabajo y su retribución (Art. 325)
- Principio laboral de intangibilidad (Art. 326 num 2)
- Remuneración justa que cubra necesidades básicas (Art. 328)
- Salario básico unificado equivalente al costo de la canasta familiar (Disposición transitoria vigésimo quinta)

En este sentido es pertinente referirnos:

- En relación a la presunta vulneración de la Seguridad Jurídica, la cual no ha sido probada ni argumentada, mas solo citada, me permito citar el Art. 82 de la Constitución de la República, que establece: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”; es decir, básicamente trata de la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas, y de su aplicación en cada caso. Es así como la Corte Constitucional en la sentencia No. 093-17-SEP-CC, ha señalado: "En esta línea, es importante mencionar que la seguridad jurídica implica el respeto de las normas constitucionales y legales por parte de la autoridad competente, lo cual a su vez otorga tranquilidad en los ciudadanos, en el sentido de otorgarles



certeza en cuanto a las normas que serán utilizadas dentro de un proceso, evitando de esta manera una actuación arbitraria por parte de los juzgadores, respecto a la aplicación e interpretación de la normativa preestablecida”.

En esa línea de ideas, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 048-13-SCN-CC1, estableció que la seguridad jurídica se satisface por medio de las siguientes condiciones: “[...] *la preexistencia y estabilidad de las prescripciones normativas que componen el ordenamiento jurídico, tanto desde la perspectiva de su vigencia, como de su aplicación a casos concretos [...]*” “...*Seguridad jurídica que la autoridad pública de forma imperativa debe cumplirla, tutelada por normas y actuaciones claras, determinadas por el ordenamiento que conlleven, producto de un debido proceso, a la efectividad de la administración pública en salvaguarda de una seguridad jurídica que en su conjunto constituyen pilares fundamentales de un Estado constitucional de derechos y justicia...*”.

En este sentido, el Ministerio del Trabajo emitió los acuerdos ministeriales sobre la base de la existencia de un marco legal claro, público y previo, persiguiendo no solo el cumplimiento de las disposiciones legales sino también las responsabilidades como ente rector en esta materia, es decir en la emisión de política pública para el sector privado, con la premisa de velar por el interés de todos, con un análisis integral del entorno tanto económico, como laboral.

- Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, podemos decir que el derecho al debido proceso se compone de varios principios los cuales permiten a los sujetos sometidos a un proceso que gocen de las garantías para ejercer su derecho a la defensa, con el respeto de sus derechos en todo tiempo y evitando así arbitrariedades de los órganos judiciales y administrativos. Con ello, va de la mano la obligación de la motivación para evitar una resolución carente de argumentos, y cumpla con elementos fundamentales como la razonabilidad, lógica y comprensibilidad, es así como, lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia No. 025-09- SEP-CC dictada dentro de los casos acumulados No. 0023-09-EP, 0024-09-EP y 0025-09-EP el 29 de septiembre de 2009:

"Una de las tareas primordiales de fundamentar toda sentencia o acto administrativo es la de proporcionar un razonamiento lógico y comprensivo, de cómo las normas y entidades normativas del ordenamiento jurídico encajan en las expectativas de solucionar los problemas o conflictos presentados, conformando de esta forma un derecho inherente al debido proceso, por el cual el Estado pone a disposición de la sociedad las razones de su decisión; permite el ejercicio del control público sobre ellas y auspicia la protección de las garantías básicas y de esta manera legitimar la democracia. Por lo que la función principal de la motivación se deriva en el propósito del juez en evitar la arbitrariedad, armonizar el ordenamiento jurídico y facilitar el control social."

Sobre la base de los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto, el Ministerio del Trabajo, ha cumplido la garantía de la motivación, ya que los acuerdos ministeriales han sido emitidos exponiendo no solo el marco normativo, esto es, constitucional, convenios y normativa infraconstitucional, hechos fácticos como el cumplimiento de la constitución del Consejo Nacional de Salarios para analizar y establecer la fijación del salario básico unificado, y al amparo del mismo marco normativo, el Código del Trabajo, a falta de consenso, el Ministro del Trabajo se investía de facultad para fijar dicho salario, no de manera arbitraria, sino sobre la base de los argumentos discutidos en el Consejo, los indicadores económicos y laborales, dentro de ellos al enfrentar una proyección de inflación para el 2021 de -1,01%, es decir supera la ya decreciente inflación del 2020 en -0,73%; así como, otro dato no menos relevante la proyección del Índice de Precios al Consumidor que corresponde a -1,01%; tal y como lo dispone el Código de Trabajo.



Dentro de esta motivación no solo se fundamenta la fijación del SBU en USD. 400,00 sino que pese a la situación económica nacional y laboral, garantiza al amparo del artículo 6 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-185 de 17 de septiembre de 2020, que en ningún caso se fijará el Salario Básico Unificado en un valor inferior al vigente.

- Respecto al derecho al trabajo, a remuneraciones justas, y al derecho a una vida digna, cabe señalar que no se evidencia vulneración ya que las acciones tomadas por el Ministerio del Trabajo buscan precautelar el interés y el bien común, teniendo como objetivo la estabilidad de los puestos de empleo, ante una crisis sanitaria que afectó a los sectores productivos, comerciales, turísticos, entre otros, en muchos casos generando el cierre de sus actividades, desencadenando cifras decrecientes en empleo y negativas en crecimiento económico, evolución de ventas, indicadores laborales, niveles de productividad, y variación de precios.

Con los acuerdos ministeriales no se está afectando el derechos al trabajo, puesto que no restringen el trabajo y a su vez, pese a la crisis económica que se afronta desde marzo del 2020 y las cifras negativas resultantes de los factores para la fijación del salario básico unificado, se ha garantizado que dicho salario no pueda ser inferior al vigente, configurando una garantía al trabajador y resguardando sus derechos.

Con ello, se toman medidas ante la emergencia a fin de garantizar los derechos constitucionales y bajo ningún concepto se vean en desmedro o tengan carácter de regresistas de derechos como indebidamente se pretende establecer con la demanda.

- Respecto a los *Principios de aplicación de los derechos de prohibición de restricción normativa y progresividad, Objetivos del régimen de desarrollo, Objetivo de la política económica, Valoración del trabajo en la producción, Formas de trabajo y su retribución, Principio laboral de intangibilidad, Remuneración justa que cubra necesidades básicas, Salario básico unificado equivalente al costo de la canasta familiar*, cabe señalar que los efectos negativos de la pandemia a nivel mundial y de manera específica en el Ecuador, han tenido una repercusión negativa en muchos aspectos, y han volcado esfuerzos por el Gobierno nacional para buscar garantizar los derechos constitucionales.

La Constitución de la República en su Art. 1 determina que el Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia, por ende todos los derechos son justiciables, sin embargo, el Art. 3 garantiza sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes, razón por la cual, el Estado ha debido tomar medidas como la declaratoria de emergencia sanitaria y estado de excepción para garantizar primordialmente al pueblo la salud y alimentación, y como medidas paralelas, a su vez se han tomado acciones para evitar o contener el desempleo ante la falta de actividad económica en muchos sectores. La crisis sanitaria actual no se había enfrentado en la historia del país y del mundo con el nivel de propagación alcanzada y que aún persiste llevando a ciudades nuevamente al confinamiento, dando continuidad a la deplorable situación financiera que se atraviesa, por ello, las medidas adoptadas como la fijación del SBU en USD. 400,00 para el 2021, no responde a una medida arbitraria, caso contrario, responde a la búsqueda de precautelar el bienestar común, sin discriminación y sin caer en una regresividad de derechos, ya que pese a enfrentar cifras económicas negativas nacionales, reportadas por los entes



gubernamentales competentes, son los datos que sirven para establecer la fijación del SBU, conforme el Art. 118 del Código del Trabajo que establece claramente: *“El Ministro del Trabajo los fijará en un porcentaje de incremento equivalente al índice de precios al consumidor proyectado, establecido por la entidad pública autorizada para el efecto.”*; por ello, pese a obtener cifras que aumentan en negativo, se está garantizando como piso el salario actual, sin recaer en retrocesos, y a la vez el organismo central toma acciones para mitigar los efectos de la crisis a través de mecanismos enfocados a una reactivación económica, que permita elevar en positivo las cifras y obtener nuevos y buenos resultados con las políticas públicas.

En este sentido, el Ministerio del Trabajo ha emitido los acuerdos con una razonabilidad, lógica y comprensibilidad, cumpliendo el mecanismo previamente establecido en el Código del Trabajo para la fijación del SBU, sobre la base de una metodología que permita cubrir todos los aspectos pertinentes y ante un índice de inflación proyectada al segundo trimestre del año 2020 de -0,73%; y la inflación anual promedio proyectada para el año 2021 de -1,01%, con un Índice de Precios al Consumidor que corresponde a -1,01%; base para la fijación conforme lo dispone el Art. 118 del Código de Trabajo.

5. Del control abstracto de constitucionalidad

El artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su numeral 1, determina la competencia de la Corte Constitucional para resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de:

“d) Actos normativos y administrativos con carácter general.”

A su vez, el artículo 76, establece los principios y las reglas generales para el control abstracto de constitucionalidad y señala que se regirá por los siguientes:

1. *Control integral.- Se deberá confrontar la disposición acusada con todas las normas constitucionales, incluso por aquellas que no fueron invocadas expresamente por el demandante.*
2. *Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.- Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.*
3. *In dubio pro legislatore.- En caso de duda sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, se optará por no declarar la inconstitucionalidad.*
4. *Permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico.- El examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico.*
5. *Interpretación conforme.- Cuando exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación obligatoria compatible con aquella. De igual modo, cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada.*
6. *Declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso.- Se declarará la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas cuando exista una contradicción normativa, y por vía interpretativa no sea posible la adecuación al ordenamiento constitucional.*
7. *Instrumentalidad de las formas y procedimientos.- El desconocimiento o vulneración de las reglas formales y procedimentales en la producción normativa, únicamente acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad cuando implica la trasgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla.*
9. *Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los*



siguientes casos:

- a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados;*
- b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y,*
- c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas.”*

Sobre la base de los antecedentes relatados de manera pormenorizada, así como la base legal vigente y pertinente sobre la cual el Ministerio del Trabajo ha actuado; se demuestra que los acuerdos ministeriales Nros. MDT-2020-185 y MDT-2020-249 han sido emitidos en cumplimiento de las atribuciones conferidas por la Constitución y la ley, conforme el Art. 226 de la Constitución de la República; que se ha garantizado el debido proceso tanto en el cumplimiento del procedimiento para determinar la metodología para la fijación del SBU; y, al contar con los insumos técnicos como los oficios No. BCE-BCE-2020-0873-OF de 6 de septiembre de 2020, emitido por el Banco Central del Ecuador, respondiendo: *“Al respecto, debo indicar que, con fecha 02 de junio de 2020, el Banco Central del Ecuador (BCE) publicó en su página web institucional la previsión de crecimiento del PIB para el 2020, la cual fue de -8.1% en términos reales. Sin embargo, debido a la incertidumbre de los efectos del COVID-19 sobre la economía nacional, así como su impacto sobre las economías externas, se elaboraron dos escenarios adicionales. En el primer escenario (optimista), el decrecimiento sería de 7.3% para el año 2020 y en el tercer escenario (pesimista) la caída sería de 9.6%.(...)”*; y, Nro. MEF-VE-2020-0070-O, de 11 de septiembre de 2020, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, remitiendo las proyecciones oficiales de la inflación actualizados al segundo trimestre del año 2020, indicando: *“a) Inflación fin de periodo 2020: -0,73%, ””b) Inflación anual promedio 2021: -1,01%.”*

De igual manera se cumple el debido proceso al haberse constituido el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, conforme el Código del Trabajo lo establece y la normativa secundaria emitida previamente para el efecto, los representantes del sector empleador y trabajador han participado de manera activa contando con voz y voto dentro del Consejo, y luego de sus planteamientos en igualdad de condiciones, no se logró el consenso requerido; con lo cual, el Art. 118 del Código del Trabajo faculta al Ministro del Trabajo a fijar un porcentaje de incremento equivalente al índice de precios al consumidor proyectado, establecido por la entidad pública autorizada para el efecto; sin embargo, ante las consecuencias económicas que han impactado al país, estableciéndose un Índice de Precios al Consumidor que corresponde a -1,01% y demás cifras en decreciente, dicho cálculo debía considerar dichas cifras, más en aplicación de las garantías constitucionales, se precauteló la no afectación y los derechos de los trabajadores, garantizando a través de la prohibición expresa en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-185, respecto que: *“En ningún caso se fijará un salario básico unificado inferior al del periodo vigente, ni aun cuando el resultado de la variación proyectada del índice de precios del consumidor o de la fórmula del artículo cuatro resultase negativo.”*

Pese a los esfuerzos por lograr el consenso, la crisis económica mundial con repercusión en nuestro país, así como los efectos negativos en nuestra propia economía por la pandemia, no permitieron un porcentaje de incremento al salario básico unificado; sin embargo de ello, se emitieron planteamientos por parte del Gobierno Nacional a fin de mitigar y compensar la fijación del SBU en el correspondiente al 2021.

Por ello, se ha demostrado la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales en los acuerdos ministeriales impugnados por los accionantes, por cuanto se ha justificado que no se contraponen o atentan contra los derechos contenidos en la Constitución, y se encuentran amparados por los principios establecidos en los numerales 1 al 7 y 9 del Art.76 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como cumplen las garantías del debido proceso, en su motivación, seguridad



jurídica, supremacía de la Constitución; y, con ello la presunción de validez, legalidad, legitimidad y ejecutoriedad de los actos; razón por lo cual, solicitamos a los Honorable Jueces Constitucionales declaren la constitucionalidad de los Acuerdos Ministeriales Nro. MDT-2020-185 y MDT-2020-249 y se rechace la acción pública de inconstitucionalidad planteada.

Finalmente, solicitamos audiencia de estrados a fin de exponer nuestros argumentos en derecho y técnicos que han motivado los acuerdos ministeriales.

6. Autorización del patrocinio

Designamos y autorizamos como abogados patrocinadores a: Tania Jerves, Ximena Sosa, Geovanny Pontón, Jimena Pazmiño y Katherine Naranjo, para que comparezcan a nuestro nombre y representación en forma individual o conjunta como los defensores institucionales y presente cuantos escritos fueren pertinentes con su sola firma e intervenga en cualquier diligencia en defensa de los intereses de esta Cartera de Estado.

7. Notificaciones

Las notificaciones que nos correspondan las recibiremos en los correos electrónicos: coordinacion_juridica@trabajo.gob.ec; douglas_alvarez@trabajo.gob.ec; vanessa_jerves@trabajo.gob.ec

Firmamos al pie del presente escrito con nuestra abogada patrocinadora institucional,

Abg. Douglas Alexis Álvarez Silva
DIRECTOR DE ASESORÍA JURÍDICA (E)
DELEGADO DEL MINISTRO DEL TRABAJO

Abg. Tania Jerves A.
 Mat. 17-2013-1167 F.A.
PATROCINADORA INSTITUCIONAL

ANEXOS:

1. Acción de Personal Nro. 2021-MDT-DATH-0365
2. Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-206
3. acuerdo_ministerial_MDT_202-_185_SBU
4. la_y_procedimiento_técnico_para_el_cálculo_de_la_variación_anual_al_salario_básico_unificado
5. Convocatoria_del_consejo_de_trabajo_y_salarios_para_16_de_noviembre_2020
6. Convocatoria_a_reanudacion_de_sesion_del_cnt_de_16_de_noviembre_2020
7. Convocatoria_del_consejo_de_trabajo_y_salarios_para_27_de_noviembre_2020
8. Informe_consejo_nacional_de_trabajo_y_salarios-1_-_anexo_memo_0224
9. 4_informe_fijación_salarial_cnts_2021_-_anexo_memo_0352.
10. Acuerdo-mdt-2020-249-sbu-20210252785001617129261
11. Mdt-mdt-2020-0493_-_pedido_finanzas_inflacion_proyectada
12. Mdt-mdt-2020-0494_-_pedido_banco_central_oficio_crecimiento_económico
13. Oficio_nro._bce-bce-2020-0873-of_respuesta_crecimiento_económico_oficio_bce-bce-2020-0873-of
14. Oficio_nro._mef-ve-2020-0070-o_respuesta_proyección_mef-ve-2020-0070-o
15. Acuerdo_ministerial_sms_2021

