

Memorando Nro. MDT-SPN-2020-0069

Quito, D.M., 29 de mayo de 2020

PARA: Sr. Dr. Edgar Guillermo Punguil Chilibingua
Director de Asesoría Jurídica

ASUNTO: Respuesta:Requerimiento de Información para remitir a la Corte Constitucional dentro de la ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD NRO. 17-20-IN

De mi consideración:

Me refiero al Memorando Nro. MDT-DAJ-2020-0352-M, de 27 de mayo de 2020, mediante el cual, la Dirección de Asesoría Jurídica, en su parte pertinente solicita lo siguiente:

“Con la finalidad de comparecer y realizar el patrocinio del Ministerio del Trabajo, dentro de la ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD NRO. 17-20-IN planteada en contra de la Resolución Nro. MDT-2020-023, en cuyo artículo 1 resuelve: Reformar el artículo 1 de la Resolución Nro. MDT-2020-022, de 28 de abril de 2020, la misma que ha sido notificada de manera electrónica por la Corte Constitucional, solicito de la manera más comedida que con carácter de URGENTE, se remita a esta Dirección Jurídica copias certificadas de toda la documentación relevante que sirvió para emitir la Resoluciones: MDT-2020-022 de fecha 28 de abril del 2020 y Resolución Nro. MDT-2020-023, de fecha 29 de abril 2020, sean estos informes o análisis técnicos, así mismo se solicita de remitan copias certificadas de las Resoluciones: MDT-2020-022 de fecha 28 de abril del 2020 y Resolución Nro. MDT-2020-023, de fecha 29 de abril 2020, información que servirá para defender las actuaciones del Ministerio del Trabajo dentro de la presente acción, tomando en consideración que el término para presentar nuestra comparecencia está discurriendo.”

Al respecto me permito manifestar los fundamentos para la emisión de la resolución Nro. MDT-2020-022 y Resolución Nro. MDT-2020-023:

1.- ANTECEDENTES DE HECHO:

1.1.- El 11 de marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus, declaró que el coronavirus Covid-19 pasó de ser una epidemia a una pandemia.

1.2.- El 18 de marzo de 2020, Gina Watson, Representante de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en el Ecuador, señaló que el territorio nacional se encontraba en la fase 3 de la enfermedad, por cuanto su contagio es comunitario; lo que implica que no puede establecerse el nexo epidemiológico de los casos confirmados con los casos reconocidos como importados, es decir se desconoce la procedencia del contagio.

1.3.- El 23 de marzo de 2020, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), publicó el documento denominado: “Las Normas de la OIT y el COVID-19 (coronavirus)”, mediante el cual se detalla las “Disposiciones fundamentales de las Normas Internacionales del Trabajo

Memorando Nro. MDT-SPN-2020-0069

Quito, D.M., 29 de mayo de 2020

pertinentes en el contexto del brote de COVID-19”, y en el que indica que: *“La enfermedad del COVID-19 y el trastorno de estrés postraumático contraídos por exposición en el trabajo, podrían considerarse como enfermedades profesionales en la medida en que los trabajadores sufran de estas afecciones y estén incapacitados para trabajar como resultado de actividades relacionadas con el trabajo, deberían tener derecho a una indemnización monetaria, a asistencia médica y a los servicios conexos, según lo establecido en el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121). Los familiares a cargo (cónyuge e hijos) de la persona que muere por la enfermedad del COVID-19 contraída en el marco de actividades relacionadas con el trabajo tienen derecho a recibir prestaciones monetarias o una indemnización, así como una asignación o prestación funeraria”.*

1.4.- El 28 de abril de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), advirtió que los trabajadores de la salud infectados con Covid-19 después de la exposición en el lugar de trabajo deberían tener derecho a beneficios por lesiones laborales, por enfermedad profesional, incluyendo compensación, rehabilitación y servicios curativos.

2.- ANTECEDENTES DE DERECHO:

El numeral 1 del artículo 154 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que a las Ministras y los Ministros de Estado, les corresponde, además de las atribuciones establecidas en la ley, 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 347 del Código del Trabajo, señala: *“Riesgos del trabajo son las eventualidades dañosas a que está sujeto el trabajador, con ocasión o por consecuencia de su actividad. Para los efectos de la responsabilidad del empleador se consideran riesgos del trabajo las enfermedades profesionales y los accidentes”.*

El artículo 348 del Código del Trabajo, establece que Accidente de trabajo es todo suceso imprevisto y repentino que ocasiona al trabajador una lesión corporal o perturbación funcional, con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena.

El artículo 349 del Código del Trabajo, indica que Enfermedades profesionales son las afecciones agudas o crónicas causadas de una manera directa por el ejercicio de la profesión o labor que realiza el trabajador y que producen incapacidad.

El artículo 539 del Código del Trabajo, determina que corresponde al Ministerio del Trabajo la rectoría en materia de seguridad en el trabajo y en la prevención de riesgos laborales. El Ministerio del Trabajo será competente para emitir normas y regulaciones a nivel nacional en la materia.

3.- ANÁLISIS:

El Ministerio del Trabajo emitió la Resolución No. MDT-2020-022, de 28 de abril de 2020,



Memorando Nro. MDT-SPN-2020-0069

Quito, D.M., 29 de mayo de 2020

mediante la cual determinó que la enfermedad COVID-19, no constituye un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, por haber sido declarada como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS), y por cuanto la Representante de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en el Ecuador, señaló que en el territorio nacional la enfermedad se encuentra en la fase 3; es decir, su contagio es comunitario e implica que aparecen casos locales de personas que no han estado en contacto directo con los casos importados, por lo tanto, no puede establecerse el *nexo epidemiológico* del contagio.

El 29 de abril de 2020, utilizando como referencia el documento publicado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), denominado “Las Normas de la OIT y el COVID – 19 (coronavirus)”, el Ministerio del Trabajo reformó la resolución antes invocada, a través de la Resolución No. MDT-2020-023, misma que señala:

“Determinar que la enfermedad del coronavirus (COVID-19) no constituye un accidente de trabajo ni una enfermedad profesional, en virtud que la misma fue declarada el 11 de marzo de 2020, por la Organización Mundial de la Salud (OMS), como pandemia, a excepción de aquellos casos en los que se pudiera establecer de forma científica o por métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, un vínculo directo entre la exposición a agentes biológicos que resulte de las actividades laborales contraídas por el trabajador.”

El Ministerio del Trabajo, acogiendo la recomendación de la referida Organización al reformar la Resolución Nro. MDT-2020-022, consideró los siguientes aspectos:

1. El COVID-19 podrá ser considerado una enfermedad profesional o un accidente de trabajo en aquellos casos en los que se pudiere establecer de forma científica o por métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, la relación causa-efecto por un vínculo directo entre la exposición al SARS-CoV-2, virus que causa la enfermedad COVID-19, con la actividad laboral que se ejecute;
2. La Dirección General de Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a través de una investigación científica o por métodos adecuados que permita identificar las causas de su origen, realizará la calificación de cada caso reportado y si se trata de una enfermedad profesional o accidente de trabajo, conforme lo previsto en los artículos 348 y 349 del Código del Trabajo; en concordancia con lo señalado en los artículos 6 y 11 del Reglamento General del Seguro General de Riesgos del Trabajo, contenido en la Resolución C.D. 513, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
3. La Resolución en cuestión abarca a toda la población laboral sin discrimen de la actividad ejercida; siempre y cuando, posterior al análisis e investigación de los eventos, se pudiere establecer la relación causa-efecto por un vínculo directo entre la exposición al SARS-CoV-2, virus que causa la enfermedad COVID-19, con la actividad laboral que se ejecute, así el contagio podría ser considerado como accidente o enfermedad de origen laboral, de acuerdo a lo que indique la Dirección General de Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Memorando Nro. MDT-SPN-2020-0069

Quito, D.M., 29 de mayo de 2020

4. La recomendación de la OIT señala que los países *podrían* considerar al COVID-19 como enfermedad profesional cuando existan las siguientes condiciones:
- En la medida en que los trabajadores sufran de estas enfermedades.
 - En la medida en que la enfermedad incapacite al trabajador de realizar su actividad laboral.
 - Como resultado de las actividades relacionadas con el trabajo.

Precisamente acogiendo tal recomendación, el Ministerio del Trabajo emitió la Resolución Nro. MDT-2020-023, donde se señala que se deberá observar, por parte de los órganos competentes, el cumplimiento de estas condiciones para que el COVID-19 sea considerado una enfermedad profesional o accidente de trabajo, para todas las profesiones o actividades laborales, sin discrimen alguno y favoreciendo a todos los trabajadores del país.

En consecuencia:

1. La Resolución No. MDT-2020-022, fue reformada por la Resolución No. MDT-2020-023, de 29 de abril de 2020, mediante la cual se establece que la enfermedad COVID-19, podrá ser considerada como accidente de trabajo o enfermedad laboral, siempre y cuando, se pudiere establecer de forma científica o por métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, la relación causa-efecto por un vínculo directo entre la exposición al SARS-CoV-2, virus que causa la enfermedad COVID-19, con la actividad laboral que ejecute el servidor o trabajador, independientemente de cual sea esta, tal como lo señala la OIT.
2. El Seguro General de Riesgos del Trabajo protege a los asegurados y empleadores en las contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, para ello la Dirección General de Riesgos del Trabajo del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social realizará el análisis y la investigación que corresponda a fin de *calificar o no* al COVID-19 como accidente de trabajo o enfermedad profesional.
3. Siguiendo la lógica de la OIT en cuanto a que los empleadores tienen la responsabilidad de proporcionar información adecuada y una formación apropiada en el ámbito de la seguridad y salud; de consultar a los trabajadores sobre aspectos de lo mencionado relacionados con su trabajo; de prever medidas para hacer frente a situaciones de urgencia; y de *notificar los casos de enfermedad profesional a la inspección del trabajo*, le corresponde a la Dirección General de Riesgos del Trabajo del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social *calificar la misma*.
4. Consiguientemente, todos los trabajadores a nivel nacional; sin perjuicio de la actividad laboral que realicen pueden contraer COVID-19; por lo que a través de la Resolución Nro. MDT-2020-023 se determinó que siempre que exista un nexo que determine que la enfermedad tuvo su origen en las actividades laborales que el trabajador desempeña, le



Memorando Nro. MDT-SPN-2020-0069

Quito, D.M., 29 de mayo de 2020

corresponde al IESS calificar cada caso como enfermedad profesional o accidente de trabajo; por lo que todos los trabajadores se encuentran debidamente protegidos por todas las prestaciones determinadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para su cobertura y tratamiento.

Es importante también señalar el procedimiento de calificación de accidente o enfermedades laborales, el cual consiste en:

1. De acuerdo con los artículos 43, 44, 45, 46 y 47 de la Resolución C.D. 513, de 12 de julio de 2016, que contiene el Reglamento del Seguro General de Riesgos del Trabajo, el procedimiento para calificar un accidente de trabajo o una enfermedad laboral es el siguiente:
2. Presentar al IESS el formulario de aviso de enfermedad o accidente dentro del plazo de 10 días después de haberse suscitado el accidente de trabajo o de haberse realizado el diagnóstico médico presuntivo inicial en el caso de enfermedad profesional.
3. Con el aviso presentado, la unidad Provincial del Seguro General de Riesgos del Trabajo, calificará dentro de los siguientes diez (10) días laborables si el siniestro ocurrió por causa, consecuencia o con ocasión del trabajo, para lo cual solicitará documentación adicional al empleador, pudiendo realizar entrevistas al trabajador y testigos; realizando finalmente la investigación respectiva.
4. Informe de la investigación del siniestro, los técnicos encargados para el efecto emitirán su informe motivado.

4.- PRONUNCIAMIENTO:

Por todo lo expuesto, en relación a la Resolución No. MDT-2020-022, de 28 de abril de 2020, me permito indicar:

El 11 de marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus, declaró que el coronavirus Covid-19 pasó de ser una epidemia a una pandemia. Por su parte, el 18 de marzo de 2020, Gina Watson, representante de la referida Organización señaló que Ecuador se encontraba en la Fase 3 de la enfermedad, por cuanto su contagio es comunitario; lo que implica que no puede establecerse el nexo epidemiológico entre los casos importados y su procedencia. En este contexto, el Ministerio del Trabajo emitió la Resolución No. MDT-2020-022, de 28 de abril de 2020, mediante la cual determinó que la enfermedad causada por el Coronavirus COVID-19, no constituye un accidente de trabajo o una enfermedad profesional.

Con fecha 29 de abril de 2020, se reforma la resolución antes invocada, a través de la Resolución No. MDT-2020-023, misma que señala: "Determinar que la enfermedad del coronavirus (COVID-19) no constituye un accidente de trabajo ni una enfermedad profesional, en virtud que la misma fue declarada el 11 de marzo de 2020, por la Organización Mundial de

Memorando Nro. MDT-SPN-2020-0069**Quito, D.M., 29 de mayo de 2020**

la Salud (OMS), como pandemia, a excepción de aquellos casos en los que se pudiera establecer de forma científica o por métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, un vínculo directo entre la exposición a agentes biológicos que resulte de las actividades laborales contraídas por el trabajador.”

Consecuentemente, este Ministerio ha señalado que el COVID-19, por sus siglas en inglés, no constituye un accidente de trabajo ni una enfermedad profesional: salvo aquellos casos en los que se establezca de forma científica o por métodos adecuados a las condiciones, un vínculo directo entre la exposición a agentes biológicos con ocasión del desarrollo de actividades laborales y la enfermedad contraída por el trabajador.

De esta forma, le corresponde a la Dirección General de Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, realizar la investigación que permita determinar de forma científica o por métodos adecuados, cada caso en particular, si se trata de un accidente de trabajo o una enfermedad laboral; por lo que la Resolución en cuestión abarca a toda la población laboral sin discrimen de la actividad ejercida, siempre y cuando se pudiere establecer de forma científica o por métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, la relación causa-efecto por un vínculo directo entre la exposición al SARS-CoV-2, virus que causa la enfermedad COVID-19, con la actividad laboral que se ejecute, así el contagio podría ser considerado como accidente o enfermedad de origen laboral; conforme lo establecen los artículos 348 y 349 del Código del Trabajo; en concordancia con lo previsto en el artículo 16 del Reglamento General del Seguro General de Riesgos del Trabajo contenido en la Resolución C.D. 513, emitido por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En caso de ocurrir algún evento relacionado con el trabajo y que afecte la salud de los trabajadores, se debe realizar el aviso correspondiente al Seguro General de Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Institución facultada para calificar a los diferentes sucesos como accidente de trabajo o enfermedad profesional, en caso que así lo fuere, para brindar las prestaciones correspondientes, conforme lo establecen los artículos 351, 352 y 353 del Código del Trabajo; en concordancia con lo previsto en el artículo 16 del Reglamento General del Seguro General de Riesgos del Trabajo contenido en la Resolución C.D. 513, emitido por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; es por ello, que al haberse emitido la Resolución No. MDT-2020-023, se permite realizar el análisis correspondiente en los casos que se considere.

La Resolución Nro. MDT-2020-023 no se contrapone con lo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), indica respecto que la enfermedad COVID-19 y el trastorno de estrés postraumático contraídos por exposición en el trabajo, por cuanto se ha utilizado como base para la elaboración de la Resolución de la referencia (MDT-2020-023), el documento denominado “Las normas de la OIT y el COVID-19 (coronavirus)”, de 23 de marzo de 2020, cuyo título “Se puede clasificar al COVID-19 como una enfermedad profesional?” señala que podría considerarse al COVID-19 como enfermedad profesional; “cuando se haya establecido, científicamente o por métodos adecuados a las condiciones y a la



Memorando Nro. MDT-SPN-2020-0069

Quito, D.M., 29 de mayo de 2020

práctica nacionales, (sic) un vínculo directo entre la exposición a dichos agentes biológicos que resulte de las actividades laborales contraídas por el trabajador.”

En tal virtud, con el análisis correspondiente, el empleador debe identificar y evaluar todos los riesgos laborales (físico, químico, mecánico, ergonómico, psicosocial y biológico), en forma inicial y de manera periódica, con la finalidad de planificar e implementar adecuadamente las acciones preventivas y así, evitar la afectación de la salud de los trabajadores. Consiguientemente, aquel trabajador que se contagie de COVID-19, con ocasión del desarrollo de sus actividades laborales, o no; se encuentra debidamente protegido por todas las prestaciones determinadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para su cobertura y tratamiento.

Adjunto sírvase encontrar la normativa de respaldo.

Particular que comunico para los fines pertinentes.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Nathaly Estefania Pernet Vallejo
SUBSECRETARIA DE POLITICAS Y NORMAS

Referencias:

- MDT-DAJ-2020-0352-M

Anexos:

-
20_resolución_covid-19_no_constituye_enfermedad_laboral_ni_accidente_de_trabajo_(1)-signed.pdf.pdf
- 29.04.2020_am_mdt-2020-023_reforma_resolución_covid-19-signed.pdf
- cvn-121-prestaciones-en-caso-de-accidentes-de-trabajo.pdf
- normas_de_la_organización_internacional_del_trabajo_(oit)_y_el_covid-19.pdf
- wcms_116906.pdf

Copia:

Sra. Abg. Sharian Natasha Moreno Guerrero
Viceministra de Trabajo y Empleo

do/ei

