
Compensación por acto de terrorismo en el Ecuador: Una reforma a la calificación de accidentes de trabajo como una estrategia de estado

Compensation for acts of terrorism in Ecuador: A reform to the qualification of work accidents as a state strategy

Compensação por ato de terrorismo no Equador: Uma reforma da qualificação de acidentes de trabalho como estratégia de estado

Oscar Alberto Méndez-Rivadeneira¹ , Pamela Merino-Salazar¹ , Antonio Ramón Gómez-García² , Pablo Roberto Suasnavas-Bermúdez¹  & Ider Salgado-Miranda¹ 

¹ Facultad de Ciencias del Trabajo y del Comportamiento Humano, Universidad Internacional SEK. Quito-Ecuador. Correo: oscar_mendez_87@hotmail.com, pamela.merino@uisek.edu.ec, pablo.suasnavas@uisek.edu.ec, isalgado@sdabogados.com

² Facultad de Postgrado, Universidad de Especialidades Espíritu Santo. Quito-Ecuador. Correo: agomezq@uees.edu.ec

Fecha de recepción: 12 de enero de 2022.
Fecha de aceptación: 18 de febrero de 2022.

RESUMEN

INTRODUCCIÓN. El Ecuador ha sido víctima de una serie de atentados con un alto grado de violencia a lo largo del tiempo, generando un sinnúmero de heridos y víctimas mortales que incluyen a la clase trabajadora. **OBJETIVO.** Plantear el reconocimiento legal al proceso de calificación de accidente de trabajo derivados de ataques terroristas, para que las víctimas, en este caso los trabajadores, puedan acceder a la cobertura de prestaciones asistenciales y económicas del Seguro General de Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cuando se acredite fehacientemente el vínculo de causalidad directo o indirecto con el siniestro. **MÉTODO.** Se analizaron los antecedentes históricos de actos terroristas registrados en el Ecuador desde 1973 a 2018, empleando la base de datos no clasificada “Global Terrorism Database”, desarrollando un análisis retrospectivo de los hechos desde la causa raíz. Asimismo, se llevó a cabo una revisión y comparación de la normativa legal en materia de riesgos laborales de Ecuador, 4 países de América Latina y España, identificando similitudes y diferencias respecto

Méndez-Rivadeneira, Merino-Salazar, Gómez-García, Suasnavas-Bermúdez & Salgado-Miranda.
Compensación por acto de terrorismo en el Ecuador: Una reforma a la calificación de accidentes de trabajo como una estrategia de estado.

Enero – Junio 2022

<http://dx.doi.org/10.33210/ca.v11i1.383>





a las prestaciones asistenciales y económicas para accidentes de trabajo. **RESULTADOS.** Se evidencia que Ecuador es un estado vulnerable a este tipo de amenazas, además, se muestra el vacío legal respecto a la protección de la población trabajadora relacionado con el terrorismo. **DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.** Se propone una reforma al Reglamento del Seguro General de Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Palabras claves: Accidente de trabajo, terrorismo, calificación, trabajadores.

ABSTRACT

INTRODUCTION. Ecuador has been the victim of a series of attacks with a high degree of violence over time, generating countless people injured and fatalities also include the working class. **OBJECTIVE.** The legal recognition of the process of qualification of occupational accidents derived from terrorist attacks, so that the victims, in this case the workers, can have access to the coverage of assistance and economic benefits of the General Insurance of Labor Risks, when the direct or indirect causal link with the incident is indeed reliably accredited. **METHOD.** The historical background of terrorist acts registered in the Republic of Ecuador from 1973 to 2018 were analyzed "Global Terrorism Database", which has allowed us to develop a retrospective analysis of the facts from the root cause. Likewise, a review and comparison of the legal regulations on occupational risks in Ecuador, 4 Latin American countries and Spain was carried out, identifying the similarities and differences among countries related to assistance and economic benefits for occupational accidents. **RESULTS.** Ecuador is a vulnerable state to suffer this type of threats, and it also shows the legal vacuum regarding the protection of the working population, by the State, after suffering a work accident related to a terrorist attack. **DISCUSSION AND CONCLUSIONS.** A reform of the General Insurance of Labor Risks Regulation is proposed. **Keywords:** Work accident; terrorism; qualification; workers.

RESUMO

INTRODUÇÃO. O Equador tem sido vítima de uma série de ataques com alto grau de violência ao longo do tempo, gerando inúmeros feridos e mortes que incluem a classe trabalhadora. **OBJETIVO.** Propor o reconhecimento legal do processo de qualificação dos acidentes de trabalho derivados de atentados terroristas, para que as vítimas, neste caso os trabalhadores, tenham acesso à cobertura de benefícios assistenciais e econômicos do Seguro Geral de Riscos do Trabalho, quando este estiver credenciado de forma confiável o nexo causal direto ou indireto com a reclamação. **MÉTODO.** Os antecedentes históricos dos atos terroristas registrados no Equador de 1973 a 2018 foram analisados, usando o banco de dados não classificado "Banco de Dados Global de Terrorismo", desenvolvendo uma análise retrospectiva dos eventos a partir da causa raiz. Da mesma forma, foi realizada uma revisão e comparação das normas legais sobre riscos ocupacionais no Equador, 4 países da América Latina e na Espanha, identificando semelhanças e diferenças a respeito da assistência e benefícios econômicos por acidentes de trabalho. **RESULTADOS.** É evidente que o Equador é um Estado vulnerável a este tipo de ameaça, além disso, mostra o vazio jurídico em relação à proteção da população trabalhadora em relação ao terrorismo. **DISCUSSÃO E CONCLUSÕES.** É proposta uma reforma do Regulamento do Seguro Geral de Riscos do Trabalho. **Palavras-chave:** Acidente de trabalho, terrorismo, qualificação, trabalhadores.





INTRODUCCIÓN

Un ataque terrorista puede definirse como un desastre intencional, premeditado y provocado por el ser humano, cuyos efectos no se limitan a los daños físicos y estructurales, sino que van más allá, provocando temor y daño en la sociedad, con el propósito de hacer notar el descontento ante cualquier imposición de las reglas de la comunidad o el gobierno [1]. La Universidad de Oxford, en su diccionario de inglés establece al terrorismo como "la utilización ilegal de la violencia, particularmente contra la gente común, en busca de objetivos políticos" [2]. Sin embargo, cabe destacar que se trata de un fenómeno complejo, consensuando un concepto universal. Por ejemplo, desde el ámbito jurídico y académico se proponen diversos conceptos donde señalan que el objetivo político no es el único detonante de los ataques de terrorismo, sino que además existen objetivos económicos, religiosos o sociales [3]. De aquí en adelante, entenderemos al terrorismo como "la amenaza o la verdadera utilización del poder ilícito por parte de un animador no estatal para conseguir un propósito político, económico, religioso o social a través del miedo, la presión o la intimidación" [4].

El terrorismo es un fenómeno, tanto de alcance local como global. Escenarios como regiones del Medio Oriente, África, Asia y América del Norte han sido protagonistas de varios actos terroristas, que han generado un sinnúmero de personas heridas y víctimas mortales [5]. Uno de los atentados terroristas más nombrados fue el 11 de septiembre de 2001, dejando miles de personas heridas y 2823 fallecidas: 1102 identificadas y 1721 desaparecidas; en este grupo se encontraban 23 policías muertos y 343 bomberos fallecidos [6]. Las secuelas que dejó este atentado a los sobrevivientes, trabajadores de rescate y voluntarios, al igual que los trabajadores que se encontraban en el lugar, siguen estando presentes hasta el día de hoy. Los países de América Latina no son ajenos a esta realidad, siendo víctimas de ataques terroristas desde hace varias décadas [7].

Las empresas y su población trabajadora son un blanco fácil y vulnerable ante posibles ataques terroristas, debido a diferentes razones. En primer lugar, una persona con intenciones de ejercer violencia y que, además, quiere alcanzar un objetivo de ser escuchado en medios de comunicación, perpetrará un ataque en estos sectores estratégicamente ubicados, principalmente en áreas urbanas, lo cual, le permitiría abarcar una gran cantidad de personas y una mayor zona de desastre [5]. Otro motivo para dirigir un ataque de terrorismo hacia organizaciones es la vulnerabilidad de estas, ya que no todas cuentan con la seguridad militar y policial que tienen ciertas instituciones clave. Por último, los ataques terroristas dirigidos a lugares de trabajo tienen un alto potencial de interrumpir las funciones rutinarias de todo su entorno afectado, tanto a sus clientes, proveedores y empleados [5].

Los actos de terrorismo dejan una huella de miedo, ansiedad y desconfianza para quienes han sufrido o presenciado este tipo de acontecimientos. Abraham Maslow (1943) en su escrito "A Theory of Human Motivation", señaló que las necesidades fisiológicas y de seguridad son las más importantes en su jerarquía, particularmente después de un desastre [8]. Tanto el estado como las empresas se vuelven responsables de ayudar a superar estos efectos, ya que existe una estrecha relación de confianza, seguridad y bienestar que necesita ser reconstruida en el lugar de trabajo, como el "deber de cuidado", es decir, la obligación de que se haga todo lo razonablemente coherente para garantizar el bienestar y la seguridad de los trabajadores [5]. Esto es esencial, si queremos que las personas retomen sus actividades con normalidad y vuelva a existir seguridad dentro del ambiente laboral afectado, caso contrario, es probable que los trabajadores lo interpretan como inequidad y se manifiesten actitudes negativas hacia la organización y el trabajo [5].

Méndez-Rivadeneira, Merino-Salazar, Gómez-García, Suasnavas-Bermúdez & Salgado-Miranda.

Compensación por acto de terrorismo en el Ecuador: Una reforma a la calificación de accidentes de trabajo como una estrategia de estado.

Enero – Junio 2022

<http://dx.doi.org/10.33210/ca.v11i1.383>





En el transcurso del tiempo, en la República del Ecuador se ha producido una serie de atentados terroristas con un alto grado de incuestionable violencia a través del uso de armas, bombas, secuestros, asesinatos, destrucción a bienes públicos y privados, entre otros [9]. Estos hechos, además de la evidente destrucción de bienes materiales, ha acabado con la vida de personas inocentes. El radar de afectación de estos eventos incluye también a la clase trabajadora que se encuentran desempeñando sus labores y usualmente no forman parte de los intereses de los terroristas, ni de sus objetivos [9].

En la normativa legal ecuatoriana, a diferencia de varios países, los accidentes sufridos por los trabajadores en jornada laboral, pero en el contexto de un acto terrorista, no son calificados legalmente como accidentes de trabajo [10], ya que se considera que no tienen relación alguna con las labores que desempeña el afectado. Al no ser calificados, no se garantizan las prestaciones asistenciales y económicas que favorecen la estabilidad laboral, readaptación y reinserción laboral del trabajador.

En esta investigación se aborda la necesidad de que la legislación ecuatoriana en materia de riesgos del trabajo ampare a la población trabajadora víctima de actos terroristas. El reconocimiento legal ante este tipo de actos, calificados como “accidente de trabajo” previa investigación, permitirá al trabajador afectado, no solamente continuar con sus actividades profesionales, sino también, garantizar el derecho a regularizar financiamientos para tratamientos médicos, terapias físicas, intervenciones quirúrgicas, gastos médicos y tratamientos de índole psicológico, en las cuantías que puedan no estar cubiertas dentro de las prestaciones de seguridad social a los que las víctimas estén acogidas.

Por ello, en un primer paso, se detalla la evolución temporal, distribución geográfica y número de víctimas de los atentados terroristas ocurridos en la República del Ecuador, con la finalidad de tener una visión general del alcance de esta problemática a nivel nacional. En segundo lugar, se presenta una comparativa de calificación de accidentes de trabajo en el contexto de un atentado terrorista desde un enfoque de marcos regulatorios en diferentes países. En definitiva, se pretende reflexionar sobre el modelo casuístico y el reconocimiento de prestaciones asistenciales y económicas de las víctimas por actos de terrorismo en la legislación laboral del país.

MÉTODO

El presente estudio está constituido por 2 etapas diferenciadas. En la primera etapa, se analizaron los antecedentes históricos de actos terroristas registrados en la República del Ecuador desde 1973 a 2018, empleando la base de datos no clasificada de ataques terroristas más completa del mundo “Global Terrorism Database” GTD [4]. El equipo investigador y personal técnico de la GTD en su recopilación de información, utiliza una serie de juicios de inserción detallados en su “libro de códigos” para identificar sistemáticamente los eventos [11]. Este libro refleja las reglas de recopilación y codificación de datos sobre terrorismo mundial, las cuales incluyen, fecha y ubicación del ataque, objetivo principal, víctimas, información del perpetrador, estadísticas, reclamos de responsabilidad, tipo de armas y fuente de información [11]. Esta información nos ha permitido desarrollar un análisis retrospectivo de los hechos o atentados desde la causa raíz. A partir de los datos de la GTD, se presenta la distribución provincial y anual de casos registrados por terrorismo en Ecuador desde 1973, número de fallecidos, heridos y modalidad terrorista.

En una segunda etapa, se realizó una revisión de la normativa legal en materia de riesgos laborales de Ecuador, 4 países de América Latina y España. Se seleccionó

Méndez-Rivadeneira, Merino-Salazar, Gómez-García, Suasnavas-Bermúdez & Salgado-Miranda.

Compensación por acto de terrorismo en el Ecuador: Una reforma a la calificación de accidentes de trabajo como una estrategia de estado.

Enero – Junio 2022

<http://dx.doi.org/10.33210/ca.v11i1.383>





Paraguay por su similitud a la legislación ecuatoriana; Colombia, por su alto número de atentados terroristas [7]; Chile y Brasil, por ser importantes referentes latinoamericanos en marco legal de prevención de riesgos laborales. Además, se incorporó a España debido a su amplio y completo marco jurídico. Se compararon las normativas vigentes de los países mencionados en materia de riesgos del trabajo desde 2009 a 2019 con la vigente en la República del Ecuador.

En concreto, se identificaron las similitudes y diferencias entre países respecto a prestaciones asistenciales y económicas, garantía de estabilidad laboral, readaptación y reinserción laboral, y acto de terrorismo como causa raíz para considerarlo como accidente en trabajo previa investigación. Por último, se proporcionan recomendaciones derivadas de este análisis y se destaca la necesidad de impulsar el reconocimiento en el marco legal ecuatoriano de los accidentes de trabajo ocasionados por actos de terrorismo.

RESULTADOS

Se evidencia que el Ecuador ha sido víctima de varios actos terroristas en los últimos 45 años. Se han registrado 235 casos de terrorismo entre 1973 hasta el 2018, de los cuales, entre los años 1984 y 1989 tenemos el mayor número de eventos (122 casos), la mayoría por bombardeo / explosión, 7 casos ocurrieron en provincias desconocidas y ningún caso registrado en la Región Insular. Las principales provincias afectadas son Pichincha (100 casos), Guayas (62 casos), Napo (15 casos) y Esmeraldas (13 casos) (Figura 1).

Figura 1. Distribución provincial y anual de casos registrados por terrorismo, Ecuador (1973 a 2018).

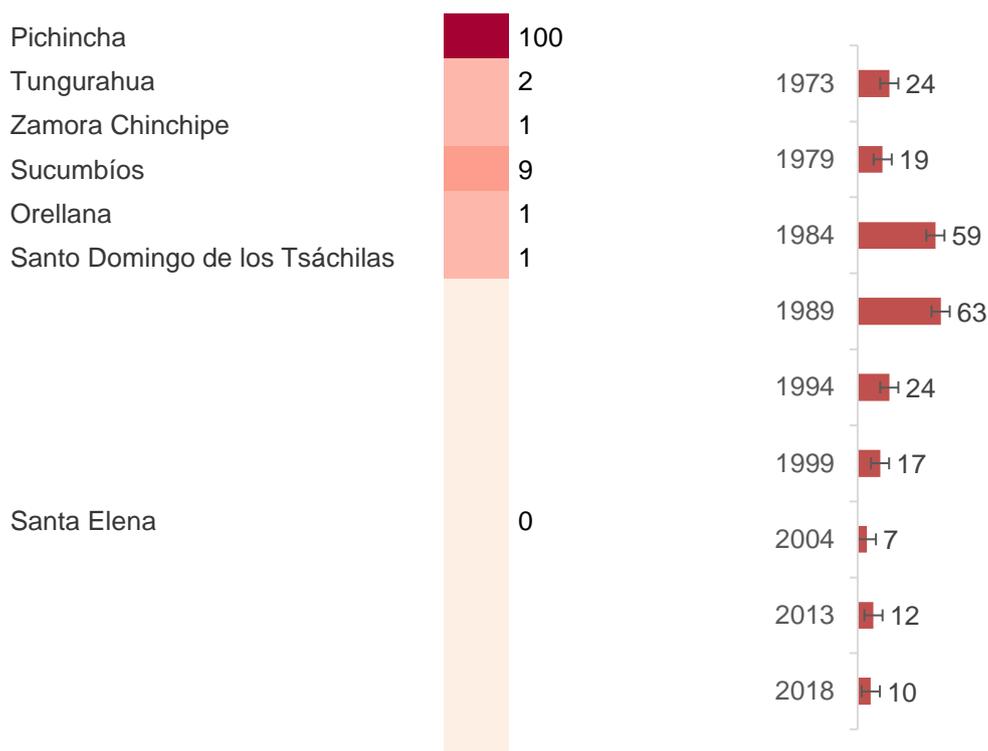
Provincia	Casos	Período 1973 - 2018
Azuay	3	
Bolívar	0	
Cañar	0	
Carchi	1	
Cotopaxi	2	
Chimborazo	3	
El Oro	1	
Esmeraldas	13	
Guayas	62	
Imbabura	3	
Loja	3	
Los Ríos	1	
Manabí	4	
Morona Santiago	3	
Napo	15	
Pastaza	0	

Méndez-Rivadeneira, Merino-Salazar, Gómez-García, Suasnavas-Bermúdez & Salgado-Miranda.
Compensación por acto de terrorismo en el Ecuador: Una reforma a la calificación de
accidentes de trabajo como una estrategia de estado.

Enero – Junio 2022

<http://dx.doi.org/10.33210/ca.v11i1.383>





Fuente: Elaboración propia a partir de The Global Terrorism Database (GTD) [4].

Nota: 7 casos con Provincia desconocida y ningún caso registrado en la Región Insular (Islas Galápagos).

Además, se observa un total de 115 personas heridas y 61 fallecidas, destacando que los motivos principales, en los últimos 45 años son bombardeo / explosiones y asalto armado. (Figura 2).

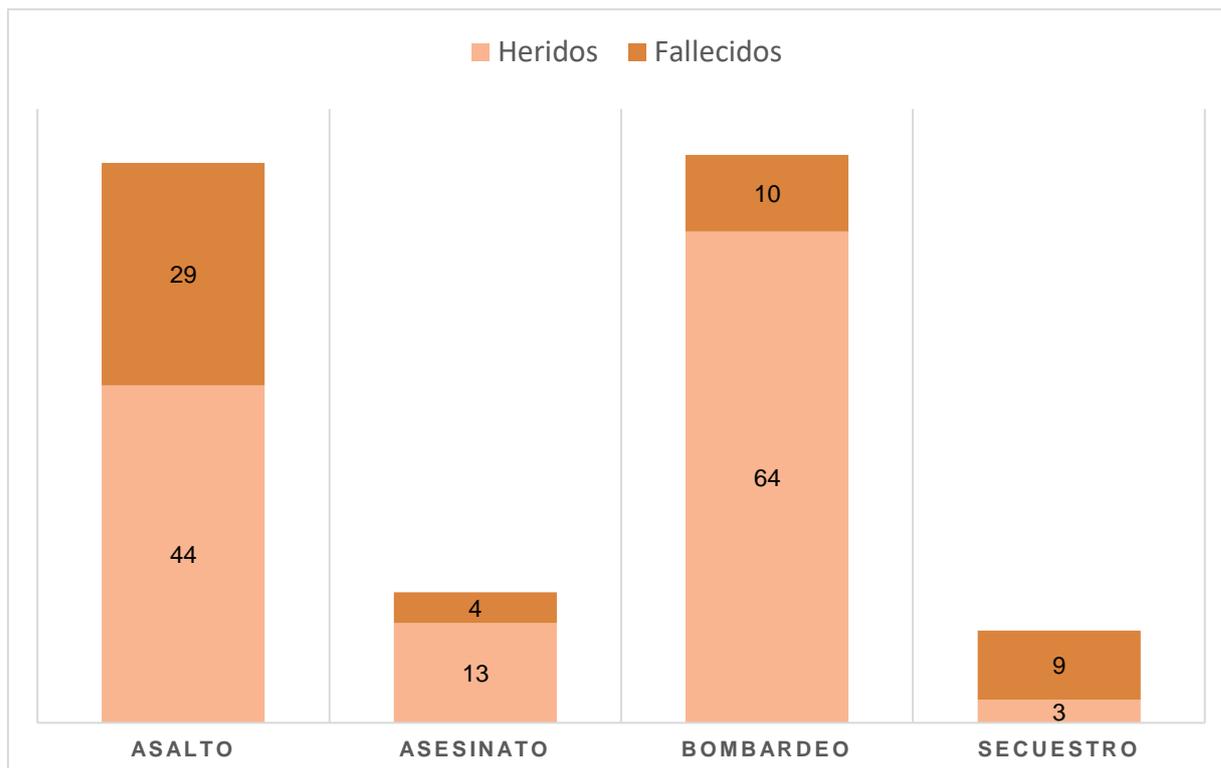


Figura 2. Número de fallecidos, heridos y modalidad terrorista desde 1973 hasta 2018. Fuente: Elaboración propia a partir de The Global Terrorism Database (GTD) [4].

La Tabla 1 hace referencia al comparativo de la normativa legal en materia de riesgos del trabajo. La normativa ecuatoriana, resolución C.D. 513 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, en su capítulo 3, art. 13, literal e), menciona... “Accidentes que no se considerarán de trabajo *“Cuando se debe a condiciones de ocasión fortuito o de fuerza mayor ajenas al trabajo, percibidas como tales cuando no se identifican con la actividad laboral”*. [10]. Cabe recalcar que, este artículo no considera realizar una investigación previa para dar una calificación, en este caso, una evaluación casuística para determinar la causa raíz del suceso.

Sin embargo, la ley chilena 16744 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en su art. 6 indica... *“Las Juntas de dirección podrán conceder el derecho al goce de los beneficios establecidas en esta ley, en caso de percances por causa de fuerza mayor ajena al trabajo que influya en la parte por su necesidad de vivir o desempeñar su trabajo en el lugar del percance. Las organizaciones y los fondos individuales de cobertura sanitaria y pensiones respectivos, coordinarán, en tal caso, en el fondo de accidentes y enfermedades profesionales que se hace referencia, las sumas equivalentes a las prestaciones que habrían necesitado otorgar por aplicación de las normas generales de cobertura sanitaria, discapacidad no profesional o supervivencia, en la forma indicada en el Reglamento”*. Sobre el mismo concepto, la ley brasilera No. 8213/91, emitido por su ente regulador Ministério do Trabalho e Previdência Social, en su capítulo 2, art. 21, literal 2), menciona... *“También se consideran accidentes de trabajo, a los efectos de esta Ley, los siguientes: El accidente sufrido por el asegurado en el lugar y en horario de trabajo, como consecuencia de: Acto de agresión, sabotaje o terrorismo practicado por un tercero o colaborador”*. Las dos leyes conceden el derecho de ampararse a los



beneficios establecidos en la ley si se produce un accidente por causa de fuerza mayor fuera del trabajo, en este caso terrorismo, calificando como accidente laboral.

Por otro lado, la normativa paraguaya en su ley No. 5804 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, nos menciona en su Título VI, Capítulo I, art.39, expresa... *“Origen del accidente, enfermedad y fallecimiento. Cualquier enfermedad o patología, accidente o fallecimiento, que no haya sido agrupado o calificado como de origen profesional, es de origen común. La calificación del origen del accidente de trabajo o enfermedad profesional será calificada por el Instituto de Previsión Social, por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social o por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La reglamentación decidirá los procedimientos. En el momento en que surjan errores en el origen, éstos serán resueltos por una junta formada por agentes de las entidades administradoras, de salud y de riesgos profesionales.”* De igual forma, la colombiana en su Código Sustantivo del Trabajo, por la cual, el Ministerio de la Protección Social reglamenta en su art. 199 el caso fortuito o fuerza mayor sólo queda como causal para no justificar un accidente laboral el que es *“provocado deliberadamente o por culpa grave de la víctima”*.

Finalmente, la normativa española, mediante el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, en su Guía Laboral NIPO: 854-19-094-8, cuyo contenido ha sido actualizado el 09 de mayo de 2019, garantiza las prestaciones asistenciales y económicas, haciendo hincapié a la cobertura de actos de agresión, sabotaje y terrorismo, independientemente sea o no causa de accidente laboral.





Tabla 1. Comparativo de la normativa legal en materia de riesgos del trabajo 2009-2019.

	Ecuador	Chile	Brasil	Paraguay	Colombia	España
Organismo Oficial	IESS	MINTRAB	MTPS	MTESS	MPSOCIAL	MITRAMISS
Normativa	Resolución 513	Ley 16744	Ley 8.213	Ley 5804	Código Sustantivo del Trabajo	NIPO 854-19-094-8
Prestaciones Asistenciales - Económicas	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Readaptación - Reinserción Laboral	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Acto de Terrorismo (causa vs. raíz)	⊙	✓*	✓*	✓*	✓*	✓*
¿Accidente de Trabajo?	⊙	○	○	○	○	○

IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Ecuador.
 MINTRAB: Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Chile.
 MTPS: Ministério do Trabalho e Previdência Social, Brasil.
 MTESS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Paraguay.
 MPSOCIAL: Ministerio de Protección Social, Colombia.
 MITRAMISS: Ministerio De Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, España.

Resolución 513: Reglamento del Seguro General de Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
 Ley 16744: Ley sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
 Ley 8213/91: Lei orgânica de previdência social - Planos de benefícios da previdência social e dá outras providências.
 Ley 5804: Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales.
 Código Sustantivo del Trabajo.
 NIPO: 854-19-094-8: Guía Laboral del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

- ✓ Sí.
- ✓* Sí, previa investigación.
- ⊙ Restricciones.
- No se evidencian restricciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de normativas legales.

Méndez-Rivadeneira, Merino-Salazar, Gómez-García, Suasnavas-Bermúdez & Salgado-Miranda. Compensación por acto de terrorismo en el Ecuador: Una reforma a la calificación de accidentes de trabajo como una estrategia de estado.

Enero – Junio 2022

<http://dx.doi.org/10.33210/ca.v11i1.383>



DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Los resultados de esta investigación señalan que en el Ecuador han ocurrido un número considerable de actos terroristas en el periodo de 1973 a 2018, con la mayoría de los casos en la provincia de Pichincha, seguida de Guayas, Napo y Esmeraldas. Además, se evidencia que han resultado en un total de 115 heridos y 61 fallecidos, tomando en cuenta que, entre los años 1984 y 1989 se dio el pico más alto de eventos, con 122 ataques.

A pesar de que en Ecuador el mayor número de ataques terroristas sucedieron en la década de los 80s y que, entre 1973 a 2018, en relación con otros países de América Latina, ha sufrido un menor número de atentados y, a su vez, ha tenido un menor número de personas fallecidas y heridas resultante de dichos actos, es una problemática actual y que debe ser abordado por sus impactos en el bienestar y la salud de las personas. Los países con la mayor parte de actos terroristas registrados en los últimos 45 años han sido Colombia con 8.515 casos (44,4%), 14.830 muertes, 10.488 heridos; seguido de Perú con 6.108 casos (31,8%), 12.777 muertes, 4.098 heridos y Chile con 2.410 casos (12,6%), 228 muertes y 761 heridos, conformando el 88,8% del total de ataques registrados a nivel de Sudamérica [4]. Ecuador se encuentra en octavo lugar en la Región, con un 1,2% (234 casos, 61 muertos y 115 heridos), superando a Paraguay y Uruguay [4]. Pese a ello, es importante considerar los efectos en la salud y bienestar tanto físicos como psicológicos que derivan de ellos, como se ha evidenciado en otros estudios [5] [12]. Asimismo, debemos considerar que el terrorismo constituye una carga para la salud y seguridad pública a nivel mundial [7]. Por otro lado, hasta donde sabemos, no hay cifras disponibles respecto a la población trabajadora afectada por actos terroristas, la evidencia internacional nos muestra que es una población vulnerable ante estos eventos [5] [6].

En el Ecuador, el caso más reciente de terrorismo que afectó directamente a personas que se encontraban trabajando, ocurrió en 2018 en el límite entre Colombia y Ecuador. En este caso los periodistas de un diario del Ecuador fueron secuestrados por un grupo terrorista mientras realizaban una cobertura de la zona y, finalmente, fueron asesinados [13]. Ante este suceso, desconocemos si las víctimas tuvieron un proceso de investigación como accidente de trabajo y si fue calificado como tal por Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Al analizar este caso en particular, podemos indicar que las normas de Derecho Internacional y el capítulo séptimo del Código Orgánico Integral Penal del Ecuador, sanciona los actos de terrorismo, por lo que el legislador ha incluido a la población o parte de ella como víctimas; y, por dicha razón es necesario proteger al sector poblacional de los trabajadores a través de reformas legales que permitan una reparación integral en la consideración de los actos terroristas que puedan afectar a los trabajadores como causante de un posible accidente laboral y sus consecuencias [14].

Por otra parte, consideramos dos apartados importantes del informe final de investigación del Equipo de Seguimiento Especial (ESE) designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en los cuales señalan... *Numeral 339. El ESE recomienda que los Estados de Ecuador y Colombia valoren la creación de mecanismos para evaluar y determinar una reparación integral a los familiares de los periodistas, en el entendido que han sufrido aflicciones severas y afectaciones a las condiciones de existencia propias y en su relación con las víctimas. El ESE reconoce que el presente informe no tiene el objetivo de establecer responsabilidades de los Estados, pero sí*



Compartir



Compartir



parece evidente que las víctimas perdieron la vida en el marco de un conflicto protagonizado por un grupo armado terrorista que actuó a ambos lados de la frontera, y cuyos efectos deben involucrar un análisis a la luz del deber de prevención, protección y procuración de justicia por parte de ambos Estados. [13]. Y, Numeral 340. El Estado ecuatoriano investigó un acuerdo del 29 de abril de 2019 para la conformación del Comité Interinstitucional para la Protección de Periodistas y Trabajadores de la Comunicación, determinado a facilitar entre los diferentes establecimientos estatales y de la sociedad común la recepción de arreglos, convenios y sistemas para prevenir y asegurar a los comunicadores y trabajadores de la comunicación que, en el desempeño de sus labores, puedan enfrentar peligros a su vida, libertad, seguridad y bienestar. [13]. En este sentido, podemos indicar que el caso pasó por un proceso de investigación, pero no con el propósito de calificarlo como un accidente laboral, ya que la normativa legal en riesgos del trabajo no los considera como tal [10]. Sin embargo, tomemos en cuenta que se recomienda la creación de una comisión para implementar protocolos preventivos para la ayuda de los colaboradores y sus familias, identificando que la actividad laboral, en este caso “periodismo”, es de alto riesgo [13]. Si nos recomiendan crear organismos de prevención independientes, ¿cuál es el rol del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social bajo las dependencias de Riesgos del Trabajo en la actualidad?

Ahora bien, al proponer el reconocimiento legal ante este tipo de actos, debemos partir de la definición común de accidente de trabajo, la cual, hacemos referencia al Convenio No. 121 de la OIT, artículo 7, en el que se especifica que *“todo Miembro aprobará un concepto de accidente de trabajo, incluidas las condiciones en las que se considera un accidente sufrido mientras se dirige al trabajo o regresa de él”*. Tomando esta regulación del organismo y al revisar a detalle las normativas de los 4 países afines a nuestra legislación con una tradición romanista, se puede considerar que llegan a una misma definición de accidente de trabajo como “todo suceso repentino”.

Como referencia a lo mencionado, un estudio de caso publicado en el 2004 reporta un caso de terrorismo ocurrido en Colombia, el cual, fue calificado como accidente de trabajo, bajo el parámetro *“todo suceso repentino”*. El suceso fue debido a un coche bomba el 11 de noviembre de 1999, por un grupo terrorista desconocido, donde un trabajador que caminaba utilizando su ruta habitual de transacciones bancarias, muere a causa de la explosión, teniendo en cuenta que el percance que acabó con la existencia del trabajador fue un suceso inesperado, que se enmarca en la expresión “todo suceso”. Las investigaciones llevaron a calificar este caso como un accidente de trabajo y se reconoció los haberes a la familia afectada [15] [16].

En la revisión de los resultados obtenidos del comparativo de la normativa legal en materia de riesgos del trabajo, determinamos que Chile, Brasil, Colombia, Paraguay y España confieren el derecho de los beneficios señalados en la ley, a los actos ocurridos por fuerza mayor, en este caso terrorismo, en el proceso (investigación) para calificarlos como accidentes de trabajo. Por otro lado, la normativa ecuatoriana lo califica automáticamente como una negativa de accidente de trabajo, sin previa investigación, prescindiendo las prestaciones asistenciales y económicas a las víctimas. Los resultados obtenidos muestran varios puntos de referencia para la mejora a la normativa vigente ecuatoriana en materia de prevención de riesgos laborales.

Partiendo de todo lo expuesto, la propuesta a considerar es la reforma del literal e), del artículo 13 del Reglamento del Seguro General de Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - C.D. 513, que hace referencia a que *“No se considerarán accidentes de trabajo cuando sean por condiciones de ocasión fortuita o fuerza mayor ajenas al trabajo, entendiendo por tal la que no tiene relación con la*



Compartir



Compartir



actividad laboral" [10], describiendo la ocasión fortuita o fuerza mayor en el Código Civil Ecuatoriano como: " *Se llama fuerza mayor o caso fortuito, la ocasión inesperada a la que no es posible resistir, como un naufragio, catástrofes naturales, apresamiento de enemigos, actos de poder practicadas por una autoridad pública, etc.*" [17], por lo que está clara la causal excepcional para los accidentes de trabajo en estos casos. Por lo tanto, para evitar la reforma al Código Civil Ecuatoriano por una jerarquización de normas, se debe excepcionar a los accidentes de trabajo (caso fortuito y fuerza mayor), excluyendo de esta definición los actos de terrorismo o desaparición forzosa derivada de un acto delincencial.

En caso de declararse inexecutable el artículo 13, se expedirá un nuevo artículo que corrija la situación; por lo tanto, según nuestro análisis académico proponemos dos reformas sustanciales que cambien y aclaran el caso fortuito y fuerza mayor para efectos del accidente de trabajo:

1. **REFORMA AL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO GENERAL DE RIEGOS DEL TRABAJO.** - a continuación del literal G del artículo 12 agréguese el literal h: **H). *El que sobreviniere como ocasión de actos delincuenciales, agresión, sabotaje, terrorismo, secuestros calificados como tales por el código orgánico integral penal, así como la desaparición forzada delincencial de un trabajador, previo análisis casuístico por el SGRT.***
2. **REFORMA AL ARTÍCULO 13 DEL REGLAMENTO GENERAL DE RIESGOS DEL TRABAJO.** - a continuación del literal E, artículo 13 luego de las palabras: "...ejercicio de la actividad laboral, se debe añadir la frase: "**Con excepción de lo determinado en el literal h de este reglamento.**"

La reforma propuesta debe ser considerado como una estrategia de estado, ya que en la Constitución del Ecuador en sus deberes primordiales hace referencia en el 3 numeral 1: "Garantizar 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" [18]. Así como, en su art. 393 "El Estado garantizará **la seguridad humana** a través de disposiciones y actividades coordinadas, para garantizar la convivencia de las personas, promover una cultura de armonía y **prevenir las formas de violencia** y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La ejecución de estas disposiciones se encomendará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno" [18].

Ahora bien, tomemos el concepto de seguridad humana, según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en su proyecto: Seguridad Humana en América Latina "La seguridad humana comprende en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas frente amenazas críticas e ineludibles, de manera que se mejoren las oportunidades humanas y el pleno reconocimiento de la persona" [19]. Así como, en el artículo 25 de la Declaración de Derechos Humanos: " Toda persona tiene derecho a un modo de vida adecuado para su **bienestar** y el de su familia, que le asegure, entre otras cosas, la alimentación, vestido, vivienda, **asistencia médica** y las prestaciones sociales esenciales, así como el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otras situaciones de fuerza mayor" [20]. Por lo tanto, la Resolución C.D. 513, no se inspira en el principio de igualdad y protección como lo indica en la Constitución, tomando en cuenta que el terrorismo es un tipo de amenaza a la seguridad humana [19].



Compartir



Compartir



Los hallazgos de este trabajo se ven limitados por la imposibilidad de analizar el número de trabajadores víctimas de terrorismo, ya que esta información no está disponible. Sin embargo, utilizamos los datos de Global Terrorism Database (GTD), la base de datos de ataques terroristas más completa del mundo, que proporciona información sobre ataques terroristas nacionales e internacionales, con más de 200.000 eventos desde 1970 [4], para caracterizar por primera vez los ataques terroristas ocurridos en el Ecuador en un periodo prolongado y, de esta manera, acercarnos a la problemática en la población trabajadora a nivel nacional. Además, cabe destacar que es el primer estudio en el Ecuador que propone reformar la legislación en riesgos laborales respecto a la calificación de accidentes de trabajo ante actos de terrorismo, propuesta que cuenta con criterios para garantizar un trato más equitativo en orden a la compensación y en la lucha con el bienestar de la población trabajadora, donde el único objetivo principal es el bienestar de dicha población y la protección de sus familias.

Los resultados de este estudio muestran que Ecuador, a pesar de haber sufrido un menor número de ataques terroristas que el resto de los países de la Región, no debe dejarse de considerar que es un estado vulnerable a experimentar este tipo de amenazas. Además, pone en evidencia las omisiones o vacíos legales respecto a la protección física y psicológica de los trabajadores, así como, a las prestaciones asistenciales y económicas, en caso de sufrir accidente de trabajo relacionado con un ataque terrorista, como si lo hacen otros países. Por ende, no consideramos que el Estado se exima de responsabilidad por este tipo de sucesos que ocasionen en el trabajador una lesión corporal, discapacidad o fallecimiento.

Los trabajadores en Ecuador no están protegidos por ley. Los ataques terroristas son un factor de riesgo latente, es por esta razón que la normativa que regula la protección de los trabajadores no puede apartarse de la responsabilidad que por Constitución le corresponde al Estado, ya que, su intervención en este tipo de hechos es fundamental para el bienestar de los trabajadores.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO

La presente investigación no ha sido financiada.

DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERÉS

Los autores declaran la no presencia de conflicto de intereses.

APORTE DEL ARTÍCULO EN LA LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

En esta investigación se hace un aporte al proceso de calificación de accidentes de trabajo, proponiendo una reforma a la normativa legal en materia de riesgos laborales que ampare a la población trabajadora víctima de actos terroristas, permitiendo, no solamente continuar con sus actividades profesionales, sino también, garantizar el derecho a coberturas asistenciales y económicas cuando se acredite fehacientemente el vínculo de causalidad directo o indirecto con el siniestro.

DECLARACIÓN DE CONTRIBUCIÓN DE CADA AUTOR

Todos los autores han contribuido de forma sustancial en el diseño del estudio, búsqueda bibliográfica, redacción, análisis e interpretación de datos, revisión crítica de contenido y aprobación de la versión final.



Compartir

Méndez-Rivadeneira, Merino-Salazar, Gómez-García, Suasnavas-Bermúdez & Salgado-Miranda. Compensación por acto de terrorismo en el Ecuador: Una reforma a la calificación de accidentes de trabajo como una estrategia de estado. Enero – Junio 2022

<http://dx.doi.org/10.33210/ca.v11i1.383>



Compartir



AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a la Universidad Internacional SEK por el apoyo para el desarrollo de esta investigación.

REFERENCIAS

- [1] A. Nissen, Berthelsen, M., Grønning, D.M.T., Bang, H.M. y Heir, T., «Is perceived safety and threat after workplace terrorism linked to employee sick-leave? A registry-based longitudinal study of governmental employees in Norway,» *European Journal of Psychotraumatology*, 11: 1, 2020. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20008198.2020.1785249>.
- [2] Oxford University Press, *Oxford Dictionary of English*, 2015.
- [3] M. Rodríguez, «El terrorismo y nuevas formas de terrorismo,» *Espacios Públicos*, vol. 15, núm. 33, enero-abril, 2012, pp. 72-95. México: Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67622579005.pdf>.
- [4] Global Terrorism Database, 2009. Disponible en: <https://start.umd.edu/gtd/>.
- [5] O. Malik, Abdullah, H. y Uli, J.A., «The effects of terrorism on work attitudes and behaviors: A literature review and a proposed model,» *Journal of Aggression*, 2014. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/265857976_The_effects_of_terrorism_on_work_attitudes_and_behaviors_A_literature_review_and_a_proposed_model.
- [6] C. Rodríguez y Martín, R.M.A, «Periodismo de catástrofes: el 11 de septiembre. Análisis de un suceso y experiencias vividas,» *Ámbitos*, núm. 10, p. 0. 2003. España: Universidad de Sevilla. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/168/16801030.pdf>.
- [7] A. Baez, Sztajnkrzyer, M.D., Zane, R. y Giraldez, E., «Twenty-Five Years of Violence: The Epidemiology of Terrorism in South America,» *Medicina prehospitalaria y de desastres* 23: 128-132, 2008. Disponible en: https://pdfs.semanticscholar.org/af90/5039a96d246cfc8c03b79f10623f9d9f96f2.pdf?_ga=2.28031935.201728083.1612905809-652403682.1612905809.



Compartir



Compartir



- [8] J. R. Quintero, «Teoría de las necesidades de Maslow,» 2007. Disponible en: http://files.franklin-yagua.webnode.com.ve/200000092-e266ae35e3/Teoria_Maslow_Jose_Quintero.pdf.
- [9] J. Abad y Y. Ramirez, El conflicto armado en la prensa colomboecuatoriana, caso alias guacho en el universo – el tiempo. Ecuador: Universidad Politécnica Salesiana, 2020. Disponible en: <https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/18790/1/UPS-TTQ016.pdf>.
- [10] Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, «Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social,» 12 07 2016. Disponible en: <http://sut.trabajo.gob.ec/publico/Normativa%20Legal/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20del%20IESS%20513.pdf>.
- [11] Codebook, 10 2019. Disponible en: <https://www.start.umd.edu/gtd/downloads/Codebook.pdf>.
- [12] M. Berthelsen, Hansen, M.B., Nissen, A., Nielsen, M.B., Knardahl, S. y Heir, T., «Effects of exposure to workplace terrorism on subsequent doctor certified sickness absence, and the modifying role of psychological and social work factors: a combined survey and register study,» BMC Public Health 20, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12889-020-08465-3>.
- [13] Comisión Internamericana de Derechos Humanos, 2019. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/Informe_Final_ESE_MC_Dicc2019.pdf.
- [14] Código Orgánico Integral Penal, 10 02 2014. Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/COIP_feb2018.pdf.
- [15] R. González, Un accidente de trabajo atípico. Revista Ciencias de la Salud, vol. 2, núm. 1, enero-junio, 2004, pp. 56-57. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/562/56220108.pdf>.
- [16] R. González, Discusión sobre el caso clínico del número anterior un accidente de trabajo atípico. Revista Ciencias de la Salud, vol. 2, núm. 2, julio-diciembre, 2004, pp. 167-170. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56220207>.
- [17] Código Civil, 2005. Disponible en: <https://www.hgdc.gob.ec/images/BaseLegal/Cdigo%20Civil.pdf>.
- [18] Presidencia de la República del Ecuador, «Presidencia de la República del Ecuador,» 01 08 2018. Disponible en: https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/a2_1_Constitucion_oct_2018.pdf.



- [19] Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010. Disponible en: https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenido=82796aa5-db81-45f2-a31e-f55e5e60d9a1&Portal=IIDHSeguridad.
- [20] Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948. Disponible en: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/spn.pdf.

NOTA BIOGRÁFICA



Oscar Méndez-Rivadeneira. **ORCID iD**  <https://orcid.org/0000-0003-2863-1704>
Es ingeniero en Seguridad Industrial, Salud y Medio Ambiente por la Universidad Cristiana Latinoamericana (UCL). Magister en Salud y Seguridad Ocupacional con mención en Prevención de Riesgos Laborales y especialista en Psicología Laboral por la Universidad Internacional SEK, Ecuador. Experto técnico en gestión de empresas saludables por el Instituto de Seguridad y Bienestar Laboral, Madrid - España.



Pamela Merino-Salazar. **ORCID iD**  <https://orcid.org/0000-0002-3796-4706>
Es médica por la Universidad Central del Ecuador, tiene título de Máster en Seguridad, Salud y Ambiente de la Universidad San Francisco de Quito. Además, es Máster en Salud Laboral y PhD en Biomedicina, en la línea de Salud Laboral, por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (España). Actualmente es docente investigadora titular de la Facultad de Ciencias del Trabajo y Comportamiento Humano de la Universidad Internacional SEK del Ecuador.





Antonio Ramón Gómez-García. **ORCID iD**  <https://orcid.org/0000-0003-1015-1753>
Es doctor en Prevención de Riesgos Laborales por el Departamento de Medicina Preventiva y Salud Pública de la Universidad de Málaga, España. Desde 2019 es investigador senior y profesor titular en la Universidad Espíritu Santo, Ecuador.



Pablo Suasnavas-Bermúdez. **ORCID iD**  <https://orcid.org/0000-0003-3197-760X>
Es decano fundador de la Facultad de Seguridad y Salud Ocupacional; y de la Facultad de Ciencias del Trabajo y del Comportamiento Humano - Universidad Internacional SEK. Profesor Investigador en Universidades Iberoamericanas. Magíster en Seguridad, Salud y Ambiente, Universidad de Huelva y Universidad San Francisco Quito. Experto Universitario en Gestión Psicosocial en el Trabajo – Universidad de Sevilla (España). Awards Happiness Great Professor 2021.

Imagen Ider Salgado-Miranda



Ider Salgado-Miranda. **ORCID iD**  <https://orcid.org/0000-0001-9580-1465>
Es doctor en Jurisprudencia y Abogado de Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador. Master en Derecho de los Negocios, Madrid (España). Subespecialista en Derecho Laboral y Riesgos del Trabajo. Docente Universitario en Legislación Laboral y





Normativa en Seguridad y Salud Ocupacional. Actualmente está certificado por Bureau Veritas como auditor líder de la norma de calidad ISO 9001:2000.



This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.



Compartir

Méndez-Rivadeneira, Merino-Salazar, Gómez-García, Suasnavas-Bermúdez & Salgado-Miranda. Compensación por acto de terrorismo en el Ecuador: Una reforma a la calificación de accidentes de trabajo como una estrategia de estado. Enero – Junio 2022

<http://dx.doi.org/10.33210/ca.v11i1.383>



Compartir