

# Comisiones médicas y el acceso a una pensión de invalidez del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo

## ¿Seguimos ante un estado de cosas inconstitucional?

Ana CASTILLO BELTRÁN\*

En el presente artículo, la autora aborda la normativa pertinente relacionada con las comisiones médicas calificadoras de invalidez para acceder al SCTR, explicando, en primer lugar, en qué consiste su declaratoria del estado de cosas inconstitucional, para luego analizar los principales pronunciamientos que ha tenido el Tribunal Constitucional sobre dicha materia, a efectos de evidenciar la situación nacional advertida, permitiéndonos profundizar sobre la relevancia de las mismas. Asimismo, se analiza el avance del Minsa y de EsSalud en cuanto al cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Constitucional en el precedente Flores Callo sobre las Comeci, a fin de evidenciar si existe alguna mejora en la situación del estado de cosas inconstitucional declarado.

**PALABRAS CLAVE:** Ministerio de Salud / EsSalud / SCTR / Comisiones médicas / Pensión de invalidez / Estado de cosas inconstitucional.

**Recibido:** 07/08/2023

**Aprobado:** 14/08/2023

### INTRODUCCIÓN

En la sentencia recaída en el Expediente N° 00799-2014-PA/TC, publicada el 20 de diciembre de 2018 en *El Peruano*, emitida por el Tribunal Constitucional, más conocido como precedente Flores Callo, se declaró un estado de cosas inconstitucional con relación a la conformación y funcionamiento de las comisiones

médicas calificadoras de incapacidad a nivel nacional. Ello se dio en un proceso de amparo que versaba sobre otorgamiento de una pensión de invalidez con base en el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR).

El Tribunal Constitucional otorgó un año, es decir, hasta el 21 de diciembre de 2019 para que se cumpla con la debida instalación de dichas comisiones por parte del Ministerio de Salud (Minsa) y de EsSalud, a fin de garantizar el derecho a la seguridad social en materia específica del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR).

\* Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asociada júnior del área laboral del Estudio Rubio Leguía Normand.

A la fecha, ya han pasado más de 4 años desde que se emitió la sentencia aludida, por lo que, en el presente artículo, analizaremos cuál ha sido el nivel avance o cumplimiento que se ha tenido con relación a la exhortación realizada por dicho Colegiado, el impacto que esto significa para el acceso a las pensiones de invalidez del SCTR como parte del derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 10 de nuestra Constitución Política del Perú para, finalmente, evidenciar si continuamos o no ante un estado de cosas inconstitucional.

## **I. DECLARATORIA DE ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LAS COMISIONES MÉDICAS CALIFICADORAS DE INVALIDEZ PARA ACCEDER AL SCTR**

En el presente apartado, abordaremos la normativa pertinente relacionada a las comisiones médicas calificadoras de invalidez para acceder al SCTR, explicando, en primer lugar, en qué consiste esta declaratoria realizada por el Tribunal Constitucional del Perú. Asimismo, se analizarán los principales pronunciamientos que ha tenido el Tribunal Constitucional del Perú sobre dicha materia, a efectos de evidenciar la situación nacional advertida, lo cual nos permitirá profundizar sobre la relevancia de las mismas.

### **1. Marco normativo de las comisiones médicas calificadoras de invalidez (Comeci) para el acceso al SCTR**

En el numeral 5.3 de la Directiva Sanitaria 003-MINSA/DGSP-V.01, Aplicación Técnica del Certificado Médico requerido para el otorgamiento de pensión de invalidez – D.S. N° 166-2005-EF, aprobada por Resolución Ministerial N° 478-2006-MINSA, se definió a las comisiones

médicas calificadoras de incapacidad (Comeci) de la siguiente manera:

Es el equipo técnico médico-administrativo autorizado y encargado de evaluar, el Informe de Evaluación Médica de Incapacidad y determinar el grado de menoscabo, la capacidad de trabajo o reversibilidad de los estados patológicos de los beneficiarios del Sistema Nacional de Pensiones, con el fin de que puedan solicitar la obtención de beneficios previsionales.

Asimismo, en el numeral 6.4 de dicha directiva, se dispuso que las Comeci se conformarían en todos los hospitales del Minsa, así como en los establecimientos autorizados de EsSalud, Minsa y en el ámbito de las entidades prestadoras de salud que determine la Superintendencia de EPS. Esta Comisión, además, deberá cumplir con estar conformada por tres miembros titulares y suplentes que son los siguientes:

- Jefe del Servicio o departamento, o director general, quien la presidirá.
- Médico con especialidad en Medicina de Rehabilitación o, de no contarse con este, médico internista o médicos de otras especialidades.
- Médico especialista.

Ahora bien, el artículo 19 de la Ley N° 2679 establece que “el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) otorga cobertura adicional a los afiliados regulares del Seguro Social de Salud que desempeñan las actividades de alto riesgo determinadas mediante Decreto Supremo. (...)”, en el cual, además de prestaciones de salud, también implica el otorgamiento de pensiones de invalidez temporal o permanente, así como de sobrevivientes y gastos de sepelio.

---

“(...) dichas **Comeci** resultan no solo **relevantes** sino necesarias para determinar el estado de **invalidez** ocasionada a raíz de un **accidente de trabajo** o **enfermedad profesional (...)**”

---

Cabe precisar que el artículo 3 del Decreto Supremo N° 003-98-SA indica que la enfermedad profesional se refiere a “todo estado patológico permanente o temporal que sobreviene al trabajador como consecuencia directa de la clase de trabajo que desempeña o de medio en que se ha visto obligado a trabajar”. Asimismo, Abanto y Paitán (2019) nos precisan que la enfermedad profesional “es una patología diagnosticada y calificada causada por la exposición al riesgo (trabajo o medio) del trabajador. (...) contraída a consecuencia del trabajo asalariado y dependiente ejecutado, con exposición a los riesgos propios de cada enfermedad profesional listada” (p. 513).

Asimismo, conforme al artículo 18.2 del Decreto Supremo N° 003-98-SA, se ha establecido que la aseguradora correspondiente es la encargada de cumplir con el pago de la pensión que corresponda al asegurado que haya sufrido un accidente de trabajo o enfermedad profesional que lo haya dejado en estado de invalidez; asimismo, el tipo y el monto de la pensión dependerán del grado de incapacidad para el trabajo con la que se cuente.

A partir de lo señalado, se podrá observar que dichas **Comeci** resultan no solo relevantes sino necesarias para determinar el estado de invalidez ocasionada a raíz

de un accidente de trabajo o enfermedad profesional (no de origen común), y busque acceder a una pensión del SCTR, ya que estas tienen como función determinar el grado de incapacidad y la naturaleza de esta, conforme a lo señalado en el numeral 6.5 de la Directiva Sanitaria 003-MINSA/DGSP-V.01.

## 2. Definición del estado de cosas inconstitucional

Resulta necesario tener claridad del estado al cual se refiere el Tribunal Constitucional cuando se refiere al término “estado de cosas inconstitucional”, toda vez que este no solo ha sido utilizado en relación con las comisiones médicas calificadoras de incapacidad, sino también con relación a otras materias.

En primer lugar, en la sentencia recaída en el Expediente N° 02579-2003-HD/TC (caso Arellano Serquén) de fecha 6 de abril de 2004, se declaró un estado de cosas inconstitucional relacionada a una interpretación vulneratoria del derecho de acceso a la información pública que, a dicha fecha, venía realizando el Consejo Nacional de la Magistratura sobre su Ley Orgánica.

En el fundamento jurídica 20 del caso Arellano Serquén, se definió el término bajo análisis de la siguiente manera:

Esta técnica (...) comporta que, una vez declarado el “estado de cosas inconstitucionales”, **se efectúe un requerimiento específico o genérico a un (o unos) órgano(s) público(s) a fin de que, dentro de un plazo razonable, realicen o dejen de realizar una acción u omisión, per se, violatoria de derechos fundamentales, que repercuta en la esfera subjetiva de personas ajenas al proceso constitucional en el cual se origina la declaración.**

Se trata, en suma, de **extender los alcances inter partes de las sentencias** a todos aquellos casos en los que de la realización de un acto u omisión se hubiese derivado o generado una **violación generalizada de derechos fundamentales de distintas personas**. (Resaltado nuestro)

Asimismo, Cavalié (2009) nos precisa que dicha técnica tiene como objeto que lo decidido en una sentencia en específico no solo afecte a las partes del proceso en específico, sino también a un ámbito mayor de personas que se encuentran en una situación fáctica similar. Cabe agregar que, conforme se desprende de la sentencia aludida anteriormente, resulta necesario que la situación similar que se advierta en un grupo de personas ajenas al proceso consista en una violación a un derecho o derechos específicos.

Con base en lo señalado, Ramírez (2013) nos indica que, dentro de los fundamentos que tendría la figura del “estado de cosas inconstitucional”, se encuentra el asegurar el reconocimiento, protección y garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, así como resolver problemas complejos (p. 64).

En ese sentido, advertimos que un pronunciamiento sobre el estado de cosas inconstitucional con relación a las comisiones médicas calificadoras de invalidez estaría detectando una violación general de derechos a un grupo en específico y que, por ello, emite órdenes para evitar que siga ocurriendo, es decir, son mandatos que deberían ser cumplidos en los términos que el Tribunal Constitucional haya establecido. Por ello, en el siguiente apartado, detallaremos de mejor manera cómo se ha llegado a esta declaratoria, a partir de diversa jurisprudencia emitida por dicho Colegiado.

### 3. Jurisprudencia relevante sobre las Comeci para acceder al SCTR

Debemos señalar que uno de los primeros pronunciamientos sobre este tema se dio en la sentencia recaída en el Expediente N° 10063-2006-AA/TC, de fecha 8 de noviembre de 2007, en el proceso de amparo seguido por el señor Padilla Mango contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Al respecto, el fundamento jurídico 97 estableció, como precedente vinculante, lo siguiente:

(...), el Tribunal Constitucional establece como regla nueva que: en los procesos de amparo referidos al otorgamiento de una pensión vitalicia conforme al Decreto Ley 18846 o pensión de invalidez conforme a la Ley 26790 la enfermedad profesional únicamente podrá ser acreditada con un examen o dictamen médico emitido por una **Comisión Médica Evaluadora de Incapacidades del Ministerio de Salud, de EsSalud o de una EPS**, conforme lo señala el artículo 26 del Decreto Ley 19990. (...). (Resaltado nuestro)

Asimismo, resulta importante señalar que, pese a declarar improcedente la demanda, dentro del fallo se dispuso lo siguiente:

**Exhortar al Ministerio de Salud y a EsSalud a que incrementen las Comisiones Médicas** dentro del marco del artículo 26 del Decreto Ley 19990 e implementen los procedimientos administrativos con el objeto de que se pueda cumplir con los lineamientos de la presente sentencia; y del mismo modo se emitan, en el más breve lazo, los dictámenes o certificados médicos que sean solicitados para acreditar el estado de salud de los demandantes. (Resaltado nuestro)

De manera posterior, en la sentencia recaída en el Expediente N° 02513-2007-PA/TC (caso Hernández Hernández) de fecha 13 de octubre de 2008, sentencia que también constituye precedente vinculante, el Tribunal reitera en su fundamento jurídico 14 lo señalado en el Expediente N° 10063-2006-AA/TC.

---

“(…) un **pronunciamiento** sobre el estado de **cosas inconstitucional** con relación a las **comisiones médicas** calificadoras de **invalidez** estaría detectando una violación general de **derechos** a un grupo en específico y que, por ello, emite órdenes para evitar que siga ocurriendo (…)

---

Años después, específicamente en la sentencia recaída en el Expediente N° 00799-2014-PA/TC (caso Flores Callo), publicada el 20 de diciembre de 2018 en *El Peruano*, en su fundamento jurídico 15, el Tribunal Constitucional señala que:

(…) resulta pertinente la **declaración de un estado de cosas inconstitucional**, con relación a la **conducta omisiva por parte del Ministerio de Salud y de Essalud de no conformar comisiones médicas calificadoras de incapacidad por enfermedad profesional en número suficiente y a nivel nacional**. (Resaltado nuestro).

Al respecto, en el fundamento jurídico 19, el Tribunal se refiere a la Nota Informativa 025-2013-DGSP-DAIS-CD/MINSA,

de fecha 16 de agosto de 2013, emitida por la Dirección de Atención Integral de Salud del Ministerio de Salud, en la que se precisa que las comisiones médicas del Minsa solamente evalúan incapacidad por enfermedad y accidente común (no profesional). De igual manera, el Colegiado se refiere al Oficio 3825-2015-DGSP/MINSA, de fecha 3 de noviembre de 2015, donde el Minsa precisa que el Instituto Nacional de Rehabilitación “Dra. Adriana Rebaiza Flores” Amistad Perú-Japón (INR) es la única entidad facultada para calificar incapacidades por enfermedad profesional.

Asimismo, en su fundamento jurídico 20 del caso Flores Callo, el Tribunal alude a que EsSalud solo habría autorizado la conformación de las comisiones médicas pertinentes en los hospitales nacionales Edgardo Rebagliati Martins y Guillermo Almenara Irigoyen, en el departamento de Lima, por lo cual, concluyen, en el fundamento jurídico 21, que no se ha cumplido con lo ordenado por el Colegiado en el caso Padilla Mango emitido en el 2007.

Cabe enfatizar los términos utilizados por el Tribunal Constitucional al evidenciar que la situación generalizada advertida se encontraría violando el derecho a la pensión de los trabajadores que realizan labores de riesgo, tal como indican a continuación:

Como se puede advertir, **la exhortación de este Tribunal contenida en el precedente establecido en la sentencia emitida en el Expediente 10063-2006-AA/TC no ha sido acogida por el Ministerio de Salud y por parte de Essalud ha sido atendida de modo parcial y tardío, incumplimiento que no ha permitido la realización y eficacia plena del derecho a la pensión de los asegurados que padecen graves**



**enfermedades profesionales**, como consecuencia de haber estado expuestos a factores de riesgo relacionadas con su actividad laboral. (fundamento jurídico 21). (Resaltado nuestro).

A partir de la cita aludida, se puede evidenciar que, en dicho momento, es decir, al 2018, el Minsa no habría cumplido con la exhortación y no tendría comisiones médicas calificadoras de invalidez para el acceso a una pensión de invalidez del SCTR, y que EsSalud solo lo habría cumplido de modo insuficiente.

Cabe enfatizar que, entre la emisión del Expediente N° 10063-2006-AA/TC (noviembre de 2007) y la emisión del Expediente N° 00799-2014-PA/TC (diciembre de 2018), existe una diferencia de casi 11 años. Es decir, durante 11 años el Ministerio de Salud y EsSalud no habrían cumplido con lo ordenado. Al respecto, EsSalud expuso que habría autorizado la conformación de tres comisiones; sin embargo, para dicha fecha, dicha entidad debería haber informado al Tribunal que, por lo menos, dichas comisiones ya se encontraban debidamente instaladas y en pleno funcionamiento, lo cual no ocurrió.

De manera posterior al caso Flores Callo, no se ha emitido ninguna jurisprudencia adicional del Tribunal Constitucional en la cual se aluda al cumplimiento parcial, total, o incumplimiento por parte del Minsa y de EsSalud con relación a este mandato específico, lo cual resulta necesario para evidenciar si se está garantizando el derecho a la pensión, específicamente del SCTR, o si ello sigue encontrándose en una vulneración generalizada en perjuicio de los trabajadores que sufren un accidente de trabajo o padecen de una enfermedad profesional.

A partir de lo señalado, en el siguiente capítulo, analizaremos el avance o no que se ha tenido sobre la exhortación realizada por el Tribunal Constitucional al Minsa y EsSalud, a fin de evidenciar si, en el Perú, contamos con suficientes comisiones médicas calificadoras de invalidez para el acceso a una pensión de invalidez del SCTR, y plantear acciones o recomendaciones frente a los hallazgos obtenidos.

## II. ESTADO ACTUAL DEL CUMPLIMIENTO DE LO ORDENADO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS COMECI EN EL PRECEDENTE FLORES CALLO

El presente apartado tiene por finalidad analizar el avance del Minsa y de EsSalud en cuanto al cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Constitucional en el precedente Flores Callo sobre las Comeci, a fin de evidenciar si existe alguna mejora en la situación declarada (estado de cosas de inconstitucionalidad) o, de lo contrario, si dicho estado se mantiene a la fecha, pese a haber transcurrido más de 19 años desde dicha declaratoria en el Expediente N° 10063-2006-AA/TC. De esta manera, también se podrá evaluar el impacto de dichas acciones u omisiones con relación a la garantía del derecho a la seguridad social.

### 1. Acciones realizadas por el Minsa desde la emisión del precedente

Con fecha 4 de mayo de 2023, el Minsa respondió la solicitud de acceso a la información pública realizada por la autora del presente artículo en relación con la implementación y funcionamiento a nivel nacional de comisiones médicas calificadoras de incapacidad por enfermedad profesional para el acceso a una pensión del SCTR, conforme a lo ordenado en el

Expediente N° 00799-2014-PA/TC (Precedente Flores Callo).

En esta primera respuesta, se adjuntó el Memorando N° 234-2023-DG-CENSOPAS/INS que contiene el Informe N° 034-2023-CCHL-DG-CENSOPAS-INS de fecha 3 de mayo de 2023, en el cual se informa que el CENSOPAS, Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Medio Ambiente del Instituto Nacional de Salud, informa que esta institución no cuenta con información alguna relacionada a comisiones medicas calificadoras de incapacidad por enfermedad profesional (Minsa, 2023).

Posteriormente, en un segundo correo de fecha 5 de mayo de 2023, se precisa que, a partir de lo informado por el INS, se consideró pertinente derivar la solicitud a la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública del Ministerio de Salud (MINSa, 2023). Posteriormente, con fecha 12 de mayo de 2023, sobre la misma solicitud realizada, el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) nos respondió con la Carta N° 42-2023-AIP-DA-INR (INR, 2023), en la que se indica que los hospitales del Minsa evalúan enfermedades y accidentes comunes, mientras que el INR se pronuncia, en segunda instancia, cuando hay discrepancia sobre el grado de invalidez por enfermedad profesional; es decir, y si bien no lo mencionan expresamente, solamente el INR resultaría competente para diagnosticar enfermedades y accidentes profesionales.

En consecuencia, lo señalado en el fundamento jurídico 19 del Expediente N° 00799-2014-PA/TC (precedente Flores Callo) se mantiene, y no se visualiza ningún tipo de avance al respecto, pese a la cantidad de años que han transcurrido desde la declaratoria del estado de cosas inconstitucional y que se ha superado en

demasia el plazo otorgado por el Tribunal Constitucional en el precedente Flores Callo para que el Minsa regularice esta situación.

---

«(...) se evidencia que ni el **Minsa ni EsSalud** cuentan con alguna **Comeci** autorizada y en **funcionamiento** a la fecha para **calificar la invalidez** por enfermedad profesional o accidente de trabajo, y solo el **INR** se mantendría como la única **entidad** adscrita al Minsa que cumpliría dicha **función** (...).»

---

## 2. Acciones realizadas por EsSalud desde la emisión del precedente

Con fecha 2 de mayo de 2023, por parte de la Gerencia Central de Prestaciones de Salud de EsSalud contesta la solicitud de acceso a la información pública realizada por la presente autora, indicando lo siguiente:

(...). actualmente ESSALUD **no cuenta, ni podrá designar Comisiones Médicas Evaluadoras o Calificadoras de Incapacidad por Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales** referidas al SCTR (Ley N° 26790) o al SATEP (D.L.188846), en tanto no se completen los aspectos de regulación necesarios para su conformación y funcionamiento, los cuales están a cargo del Ministerio de Salud - MINSa, de acuerdo a Ley. (EsSalud, 2023).

(Resaltado nuestro)

Asimismo, dicha entidad adjunta también a su respuesta el Informe N° 005-2019-MAZA-DGIESP/MINSA de fecha 22 de abril de 2019, emitido por el abogado del Ministerio de Salud, Iván Talledo León, y dirigido al director general de Intervenciones Estratégicas de Salud Pública que contiene la opinión técnica legal sobre la instancia competente para cumplir lo ordenado en los puntos 4 y 5 de la parte resolutive del Precedente Flores Callo.

Al respecto, se concluye que la Comisión Técnica establecida por el artículo 30 del Decreto Supremo N° 003-98-SA debe ser el órgano que emita la propuesta normativa para el cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Constitucional, debido a que no se contaría con un único procedimiento para calificar o certificar la incapacidad. En dicha línea, también se adjuntó a la respuesta brindada la Resolución Ministerial N° 761-2022-MINSA la cual dispone la creación del grupo de trabajo multisectorial, de naturaleza temporal dependiente del Ministerio de Salud, denominado “Comisión Técnica Médica”, con el objeto de proponer, previa coordinación con el INR, las normas para la evaluación y calificación del grado de invalidez de los trabajadores asegurados al SCTR.

Vemos pues que, por parte de EsSalud, no se cuenta con ninguna Comeci para diagnosticar enfermedades profesionales o accidente de trabajo para acceder a una pensión de invalidez del SCTR; es más, se observa que EsSalud depende del accionar del Minsa, el cual aún no ha cumplido con emitir la normativa pertinente para dicho efecto. Ante ello, se visualiza un doble incumplimiento por parte de ambas entidades.

Cabe agregar que, en el fundamento jurídico 20 del caso Flores Callo emitido en el 2018, el Tribunal Constitucional señaló que EsSalud tendría dos Comeci para evaluar enfermedad profesional o accidente de trabajo autorizadas en los hospitales nacionales Edgardo Rebagliati Martins y Guillermo Almenara Irigoyen; sin embargo, observamos que, a la fecha, habría un retroceso, pues EsSalud indicó, de modo expreso, que no cuenta con ninguna Comeci autorizada para dicho efecto, pese a lo ordenado por el Tribunal y al tiempo transcurrido.

### 3. Impacto en el derecho a la seguridad social del estado de cumplimiento por parte del Minsa y EsSalud

A partir de lo señalado en los anteriores apartados, se evidencia que ni el Minsa ni EsSalud cuentan con alguna Comeci autorizada y en funcionamiento a la fecha para calificar la invalidez por enfermedad profesional o accidente de trabajo, y solo el INR se mantendría como la única entidad adscrita al Minsa que cumpliría dicha función aunque, en principio, como entidad dirimente frente al cuestionamiento del grado de invalidez emitido por parte de las aseguradoras.

Por ello, observamos que no se ha superado el estado de cosas inconstitucional advertido desde el año 2008 y reiterado en el año 2018 sobre la implementación de las Comeci para el acceso a pensiones de invalidez del SCTR, lo que implica una grave violación al derecho a la seguridad social, pues impide que los asegurados tengan un acceso adecuado a este tipo de calificación para acceder a una pensión del SCTR.

Sin perjuicio de ello, a nivel judicial, también se generan graves consecuencias relacionadas a la aplicación del



precedente Flores Callo, dado que, en la regla sustancial 1 del mismo se establece que los certificados médicos emitidos por las Comeci del Minsa y de EsSalud tienen plena validez probatoria; sin embargo, ambas entidades no cuentan con tales comisiones.

Dentro de los ejemplos de ello, podemos mencionar la sentencia recaída en el Expediente N° 02749-2021-PA/TC, en donde el certificado médico presentado por el demandante fue emitido por el Hospital IV “Augusto Hernández Mendoza” – EsSalud de Ica, pese a que EsSalud no cuenta con comisiones médicas autorizadas en materia de calificación de invalidez para acceso a una pensión del SCTR. Asimismo, en la sentencia interlocutoria recaída en el Expediente N° 00322-2021-PA/TC, proceso en el cual el certificado médico que presentó el demandante para acceder a una pensión del SCTR fue emitido por la Comeci del Hospital III Regional Honorio Delgado Espinoza – Arequipa, pese a que el Minsa tampoco cuenta con comisiones autorizadas para dicho efecto.

En la misma línea, en la sentencia interlocutoria recaída en el Expediente N° 01334-2018-PA/TC, el demandante presentó un certificado médico emitido por el Hospital Regional Manuel Núñez Butrón del Minsa, el cual tampoco se encuentra autorizado para emitir dictámenes sobre enfermedad profesional o accidentes de trabajo, pues solo el INR es competente para dicho efecto.

A partir de lo mencionado, se observa un grave riesgo no solo en el acceso a la pensión del SCTR por parte de los asegurados, sino también se advierte que comisiones no autorizadas por el Minsa o EsSalud continúan emitiendo dictámenes que no les corresponden y para

los cuales no se encuentran autorizados, ya que, a la fecha, la comisión técnica médica creada por Resolución Ministerial N° 00761-2022-MINSA que debe emitir la normativa sobre la materia aún no ha cumplido con dicha función.

Es importante recordar que para calificación de enfermedad profesional o accidente de trabajo las Comeci deben cumplir determinados requisitos establecidos en el numeral 6.4 de la Directiva N° 003-MINSA, es decir, no resultan comisiones de simple conformación, sino que deben contar con estándares técnicos médicos necesarios para emitir los dictámenes correspondientes, a fin de que los asegurados puedan acceder a una pensión del SCTR.

---

“(…) no solo se advierte que el **estado de cosas inconstitucional** sobre **comisiones médicas** calificados de **invalidez** del Minsa y EsSalud se mantienen a la fecha, lo cual vulnera el **derecho** de acceso a la **pensión**, sino que, incluso, las comisiones existentes en dichas **entidades** emiten dictámenes que se presentan en **proceso judiciales** sobre pensión de invalidez del SCTR, pese a no tener competencia (…)

---

Es decir, el cumplimiento de la implementación de las Comeci por parte del Minsa y EsSalud resultan necesarias

para garantizar el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social, específicamente, en el acceso a una pensión de invalidez del SCTR y la reducción de controversias en materia judicial, lo que se hace notorio en las siguientes líneas expresadas por Meza (2021):

La conformación y el equipamiento de las comisiones médicas, así como la **cuidadosa selección y especial capacitación de sus integrantes** son medidas necesarias para un adecuado diagnóstico de enfermedades profesionales, situación que **no solo implicará una reducción considerable de controversias previsionales, sino que coadyvará también a la vigencia efectiva de este derecho social.** (p.47). (Resaltado nuestro)

Por lo tanto, no solo se advierte que el estado de cosas inconstitucional sobre comisiones médicas calificado de invalidez del Minsa y EsSalud se mantiene a la fecha, lo cual vulnera el derecho de acceso a la pensión, sino que, incluso, las comisiones existentes en dichas entidades emiten dictámenes que se presentan en procesos judiciales sobre pensión de invalidez del SCTR, pese a no tener competencia para calificar la invalidez por enfermedad profesional o accidente de trabajo.

Ante ello, la autora del presente artículo coincide con Meza (2019), al indicar que en el proceso de amparo, frente a pretensiones sobre la materia anteriormente aludida subsistirá la incertidumbre del real estado de salud de los recurrentes, por lo que el juez puede ordenar una nueva evaluación en aplicación del principio *pro actione*. Lo señalado también se condice con la aplicación de la regla sustancial N° 4 del precedente Flores Callo, correspondiente a que se realice una nueva

evaluación médica frente a algún cuestionamiento de los dictámenes emitidos por las EPS; evaluación que solo debería ser realizada por el INR, toda vez que, a la fecha, el Minsa y EsSalud no cuentan con alguna Comeci autorizada para emitir dictámenes sobre enfermedad profesional o accidente de trabajo.

## CONCLUSIONES

- El estado de cosas inconstitucional sobre las comisiones médicas calificadoras de invalidez del Minsa y de EsSalud para la calificación de invalidez por enfermedad profesional o accidente de trabajo fue declarado por el Tribunal Constitucional del Perú desde la emisión de la sentencia recaída en el Expediente N° 10063-2006-AA/TC de fecha 8 de noviembre de 2007, y reiterado en la sentencia recaída en el Expediente N° 00799-2014-PA/TC (precedente Flores Callo) de fecha 20 de diciembre de 2018, en donde se otorgó el plazo de un año para que las entidades aludidas regularizaran dicho estado vulneratorio de derechos de los trabajadores asegurados que buscan acceder a una pensión del SCTR.
- A la fecha, el Minsa y EsSalud no han cumplido con el mandato dispuesto por el Tribunal Constitucional del Perú en el precedente Flores Callo, pese a haber transcurrido más de 4 años desde su emisión; así como más de 19 años desde que dicho Colegiado declaró el estado de cosas inconstitucional sobre las Comeci para el acceso a una pensión del SCTR, por lo cual se mantiene dicho estado en el Perú.
- El incumplimiento por parte del Minsa y EsSalud sobre la materia analizada en el presente artículo implica

una grave vulneración del derecho a la seguridad social contenida en el artículo 10 de nuestra Constitución Política, y también evidencia una grave problemática en los procesos judiciales sobre acceso a una pensión del SCTR, debido a que comisiones médicas del Minsa y EsSalud que no son competentes ni se encuentran autorizadas para ello emiten certificados médicos sobre enfermedad profesional o accidentes de trabajo.

- A partir de lo señalado, las sugerencias o recomendaciones a las que se han llegado son las siguientes:
  - El Tribunal Constitucional del Perú, así como las diversas instancias judiciales, en materia de pensión de invalidez del SCTR deberían aplicar la evaluación dirimente ante el INR por los cuestionamientos de los asegurados frente a la calificación emitidas por las empresas aseguradoras, debido a que dicha entidad es la única actualmente competente para emitir dictámenes de invalidez sobre enfermedad profesional o accidentes de trabajo.
  - El Tribunal Constitucional del Perú debería solicitar un informe semestral tanto al Minsa como a EsSalud a fin de evidenciar el avance en el cumplimiento de implementación y funcionamiento de Comeci sobre enfermedad profesional o accidentes de trabajo dispuesto en el precedente Flores Callo, y así ejercer una supervisión constante de dichas entidades, debido al incumplimiento en la que han incurrido ambas entidades en la actualidad.
  - Las autoridades o direcciones pertinentes del Minsa y EsSalud deben

ejercer un rol fiscalizador y de control con relación a las Comeci con las que cuentan actualmente y que, únicamente, resultan competentes para emitir calificaciones de invalidez sobre enfermedades o accidentes comunes, a fin de evitar que estas emitan o, de ser el caso, continúen emitiendo certificados médicos sobre enfermedades profesionales o accidentes de trabajo, pese a que no cuentan con la calificación ni la autorización pertinente para dicho efecto.

- El Estado peruano, a partir de las entidades públicas correspondientes como lo son el Minsa y EsSalud, deberá enfocarse en agilizar los trámites y gestiones pertinentes para que la comisión técnica médica aludida por la Resolución Ministerial N° 00761-2022-MINSA emita la normativa técnica pertinente para diagnosticar enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, dado que, de este modo, podrán implementarse las Comeci pertinentes y en una cantidad adecuada para garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad social en materia de SCTR de los trabajadores asegurados y, asimismo, ello coadyuvará a disminuir las controversias judiciales que se presentan a la fecha sobre la materia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abanto Revilla, C. y Paitán Martínez, J. (2019). *Los regímenes de pensiones de la seguridad social en la jurisprudencia*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Cavalié, P. (2009). El “estado de cosas inconstitucional” como técnica para la tutela de derechos constitucionales laborales. *Laboren* (9), pp. 163-191. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem9-153-181.pdf>

- Meza, M. (2019). Enfermedades profesionales y sus implicancias probatorias en el proceso de amparo. El estado de cosas constitucional y la pensión de invalidez. *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional* (142), pp. 124-132.
- Meza, M. (2021). Caso Flores Callo: Acreditación de enfermedades profesionales en el amparo previsional. En *El Derecho Laboral y Previsional en la Jurisprudencia Constitucional* (pp. 31-47). Lima: Gaceta Jurídica.
- Ramírez, B (2013). *El estado de cosas inconstitucional y sus posibilidades como herramienta para el litigio estratégico de derecho público. una mirada a la jurisprudencia colombiana y peruana*. Tesis de maestría. Lima. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/175395>
- Expediente N° 00799-2014-PA/TC (2018, 20 de diciembre). Tribunal Constitucional del Perú. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00799-2014-AA.pdf>
- Expediente N° 02579-2013-HD/TC (2004, 06 de abril). Tribunal Constitucional del Perú. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>
- Expediente N° 2513-2007-AA/TC (2008, 13 de octubre). Tribunal Constitucional del Perú. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/02513-2007-AA.html>
- Expediente N° 10063-2006-AA/TC (2007, 08 de noviembre). Tribunal Constitucional del Perú. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/10063-2006-AA.pdf>
- Expediente N° 02749-2021-PA/TC (2022, 17 de junio). Tribunal Constitucional del Perú. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/02749-2021-AA.pdf>
- Expediente N° 00322-2021-PA/TC (2021, 23 de abril). Tribunal Constitucional del Perú. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00322-2021-AA%20Interlocutoria.pdf>
- Expediente N° 01334-2018-PA/TC (2021, 11 de enero). Tribunal Constitucional del Perú. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/01334-2018-AA.pdf>
- Ministerio de Salud (2023). Respuesta de fecha 4 de mayo de 2023 en relación a la solicitud de acceso a la información pública sobre el cumplimiento por parte del MINSA del mandato de implementación de COMECI ordenada en el precedente Flores Callo [correo electrónico]. [https://drive.google.com/file/d/1nc90E9tQf\\_r en A R s 9 F g b U z o q o 5 g y g v 9 Z / view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1nc90E9tQf_r en A R s 9 F g b U z o q o 5 g y g v 9 Z / view?usp=sharing)
- Ministerio de Salud (2023). Comunicación de fecha 5 de mayo de 2023 sobre derivación de solicitud de acceso a la información pública sobre el cumplimiento por parte del MINSA del mandato de implementación de COMECI ordenada en el precedente Flores Callo [correo electrónico]. <https://drive.google.com/file/d/1kY5EDRDxAw9XnfoZ8DBwBZrKanh15OpW/view?usp=sharing>
- Instituto Nacional de Rehabilitación “Dra. Adriana Rebaza Flores” Amistad Perú-Japón (2023). Respuesta de fecha 12 de mayo de 2023 en relación a la solicitud de acceso a la información pública sobre el cumplimiento por parte del MINSA del mandato de implementación de COMECI ordenada en el precedente Flores Callo [correo electrónico]. <https://drive.google.com/file/d/179cAUxHfCcHXVQwQ8L-72Cr8CqWMoNv0/view?usp=sharing>
- EsSalud (2023). Respuesta de fecha 2 de mayo de 2023 en relación a la solicitud de acceso a la información pública sobre el cumplimiento por parte de ESSALUD del mandato de implementación de COMECI ordenada en el precedente Flores Callo [correo electrónico]. [https://drive.google.com/file/d/1eNIA1R\\_m7hjfm e o P U F T V \\_ t c E f g f x d a i m / view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1eNIA1R_m7hjfm e o P U F T V _ t c E f g f x d a i m / view?usp=sharing)