



ARTÍCULO ORIGINAL

Eficacia y límites de los órganos jurisdiccionales en el control de las políticas públicas en salud y educación, Perú: 2010-2020

Efficacy and Limits of Judicial Bodies in the Oversight of Public Policies on Health and Education, Peru: 2010–2020

Richard Jhony Luque Bautista

Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez
Escuela de Posgrado

ORCID: 0009-0008-7722-7824

rijholuquebautista@gmail.com



Datos del autor

Vol. 25

N.º 1

Año 2025

DOI Pendiente

Resumen

El presente artículo analiza cómo, entre los años 2010 y 2020, el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial peruano implementaron y supervisaron las políticas estatales relacionadas con sectores de la salud y la educación. El objetivo principal es examinar cómo los órganos jurisdiccionales, concretamente el intérprete de la Constitución, intervinieron en la formulación, reorientación y consolidación de las políticas públicas, considerando el sistema jurídico y los contextos institucionales y políticas de la época. Al efecto, se analizó sistemáticamente la jurisprudencia pertinente de la misma época, mediante la técnica cualitativa. Así, los resultados hacen sugerir que las sentencias sobrepasan la mera aplicación legalista de la ley. De otro lado, se pone en evidencia que lo decidido tiene su hontanar en un contexto histórico, político e institucional que incluye, indudablemente, demandas derivadas de la tutela de los derechos fundamentales, conflictos sobre la distribución del poder y la pugna de valores constitucionales. De este modo, se destaca que tanto los tribunales constitucionales como los ordinarios actúan como entidades con plena capacidad para configurar determinada política estatal, de forma singular por fallos relevantes orientados a superar deficiencias institucionales y garantizar la prestación de servicios públicos esenciales. El estudio finaliza, subrayando el hecho que el control jurisdiccional sirve de un lado para supervisar posibles abusos u omisiones de las autoridades públicas, así como para preservar el equilibrio constitucional de los poderes públicos. Empero, queda como pendiente un marco institucional, una institucionalidad más sólida, respaldado por mecanismos de coordinación interinstitucional a mediano y largo plazo, para defender los derechos de modo efectivo. A los efectos de asegurar la implementación eficaz y efectiva de la defensa jurídica de los derechos sociales en el ámbito estatal, resulta básico supervisar el cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales, particularmente en lo relativo a la asistencia económica o financiera, para conjurar el lirismo

Palabras clave: órganos jurisdiccionales, políticas públicas, control judicial, salud pública, educación, derechos fundamentales.

Abstract

This article analyzes how the Peruvian Judiciary and the Constitutional Court implemented and oversaw state policies regarding health and education between 2010 and 2020. The primary objective is to examine how judicial bodies—particularly the Constitutional Court—intervened in the formulation, reorientation, and consolidation of these policies, taking into account the regulatory framework and the institutional and political circumstances of the era. To this end, relevant case law was systematically analyzed using a qualitative approach. The results suggest that judicial rulings go beyond the mere legalistic application of the law. It is evident that these decisions are rooted in a historical, political, and institutional context involving demands arising from the successful protection of fundamental rights, conflicts over the distribution of power, and constitutional values. Thus, both constitutional and ordinary courts act as entities capable of shaping state policy, particularly through significant rulings aimed at rectifying institutional deficiencies and guaranteeing the provision of essential services. The study concludes that judicial oversight serves both to monitor potential abuses or omissions by public authorities and to preserve the constitutional balance. However, a more robust institutional framework—supported by long-term inter-institutional coordination mechanisms—is required to effectively uphold rights. To ensure the effective implementation of the legal defense of social rights at the state level, it is also crucial to monitor compliance with judicial decisions, particularly regarding financial support

Keywords: judicial bodies, public policy, judicial oversight, public health, education, fundamental rights.

1. Introducción

Durante los últimos años, en particular, la jurisdicción constitucional de Perú ha experimentado un cambio sustancial, aunque lenta, en contexto del auge del neoconstitucionalismo. En años anteriores, el Tribunal Constitucional (TC) se limitaba a supervisar o examinar la legalidad y la legitimidad de las actividades gubernamentales, principalmente del ejecutivo o a defender las libertades tradicionales. A la fecha, la actividad jurisdiccional asume temas como la asignación de recursos públicos, la política educativa, y las iniciativas en la salud, correlacionados con los derechos de la tercera generación. El fortalecimiento del estado constitucional de derecho y los crecientes reclamos de la población son los acicates de esta reforma.

A los propósitos de comprender el cómo y el por qué los tribunales — como el TC y desde las salas especializadas hasta la Corte Suprema— vienen influyendo en el desarrollo y la consolidación de las políticas públicas de salud pública y educación entre 2010 y 2020, este trabajo tiene como objetivo examinar para caracterizar y analizar este proceso de relativo cambio. Dicho análisis se sustenta y contrae en una perspectiva institucionalista y no meramente dogmática.

Lo descrito líneas arriba formula desafíos, a saber: El orden constitucional demanda que los magistrados adopten decisiones basadas en la legalidad y la constitucionalidad, manteniéndose imparciales y objetivos ante las discrepancias políticas. Empero, sus decisiones ejercen una forma de supervisión con el orden normativo, que impacta directamente en la formulación, ejecución y

evaluación de las políticas públicas, los que en antaño pertenecían o estaban reservados a los poderes legislativo y ejecutivo. Esta situación da lugar a la pregunta siguiente: ¿Cuál ha sido la eficacia y cuáles han sido los alcances y limitaciones del control ejercido por los tribunales peruanos sobre las políticas públicas de salud y educación entre los años 2010 y 2020? El examen adopta una perspectiva institucionalista y se centra en el sistema constitucional.

Indudablemente, existen elementos esenciales de los derechos fundamentales, estos son, la salud y la educación. A los efectos, de garantizar su plena eficacia e implementación, demanda mucho más que simplemente reconocerlos en las normas fundamentales, sino se necesitan políticas públicas coherentes, con financiamiento adecuado, personal competente y una infraestructura organizacional apropiada. De tal forma, se garantice servicios oportunos y de alta calidad.

En este entender, el desarrollo de la filosofía de la ciudadanía sirve de sustento para este concepto. De acuerdo con Marshall (1950), la ciudadanía se trata de un concepto progresivo que incluye, de manera interdependiente, los derechos sociales, políticos y civiles. Los derechos sociales, en esta perspectiva, no son ventajas, dádivas adicionales ni concesiones otorgadas por el Estado. Son, a priori, requisitos previos necesarios para que la participación en la comunidad política se torne algo más que una mera declaración en los papeles.

Cabe señalar, la expresión analítica y metafórica de la «judicialización de la política» alude a algo más que al simple hecho de que los tribunales constitucionales intervengan en casos que concierne al interés público o que persigan a los políticos. Aborda a un fenómeno institucional extenso, que se caracteriza por la lenta transición de los conflictos inevitables —que antes se resolvían en la esfera política— hacia las sentencias judiciales. Según el académico Hirschl (2011), esto indica un cambio sustancial en la estructura de poder del Estado constitucional, propio de la época de cambios vertiginosos agudizados por la globalización, la informática y la robótica. A su vez, Cepeda-Espinosa (2004) demuestra cómo, ante la violencia persistente, las instituciones representativas deficientes y las injusticias socioeconómicas, el TC asume un papel más significativo y trascendente. Para subsanar las deficiencias del sistema político.

De la misma manera, este enfoque ha fomentado el desarrollo de verdaderas culturas de legalidad, según Couso, Huneeus y Sieder (2013). La movilización ciudadana por el cumplimiento de sus derechos fundamentales, los pleitos estratégicos y los procedimientos legales interactúan constantemente en estas comunidades políticas

2. Materiales y métodos

El presente trabajo se realizó utilizando una técnica cualitativa y hermenéutica, que se considera la más idónea para comprender los fenómenos en los ámbitos jurídico e institucional, pues va más allá de lo que permite una medición estrictamente cuantitativa respecto las variables. Nos abocamos en reconstruir y analizar los mecanismos a través de los cuales la autoridad constitucional, jurisdiccional en particular, ha ejercido influencia en la evolución de las políticas de salud pública y educación en el Perú, para garantizar el ejercicio y respeto de los derechos fundamentales.

2.1. Técnicas de análisis.

2.1.1. Análisis matricial de la información.

Con el propósito de organizar los datos recopilados, se han empleado matrices analíticas creadas con el fin de sistematizar la jurisprudencia constitucional de acuerdo con categorías predeterminadas, resaltando las que obedecían a problemas estructurales relacionados con educación y salud. Este

método nos ha facilitado la descripción, comparación e interpretación de los fallos constitucionales según sus argumentos y justificaciones; las tipologías y efectos institucionales.

2.1.2. Análisis del contenido jurisprudencial.

El método de identificación, clasificación e interpretación de las categorías jurídicas incluidas en cada sentencia, permitió realizar un análisis metódico del conjunto de resoluciones objeto de estudio. Se realizó un análisis de los argumentos del Tribunal Constitucional; la identificación de los preceptos constitucionales, legales y las justificaciones de sus resoluciones, así como la descripción de las medidas jurisdiccionales adoptadas, diferenciando entre mandatos positivos, prohibiciones y resoluciones destinadas a modificar o reorganizar el marco normativo vigente.

2.1.3. Estudio de casos relevantes.

Asimismo, se ha seleccionado discrecionalmente decisiones importantes del Tribunal Constitucional, como las relacionadas con la Ley de Universidades, los anticonceptivos orales de emergencia y la obligación o la deuda social para con los docentes, a fin de comprender plenamente el impacto del control constitucional en las políticas públicas antes mencionadas. El examen y análisis de estos casos seleccionados permitió recrear el proceso de aplicación de las sentencias.

2.1.4. Análisis de incidencia institucional.

Otra de los métodos utilizados es el análisis comparativo de diversos indicadores relacionados con las políticas públicas de salud y educación, tanto antes como después de la publicación de las sentencias seleccionadas, a fin de evaluar la eficacia práctica de las decisiones judiciales.

3. Resultados

El control estructural y la judicialización de la política.

Al constatarse las violaciones sistémicas de los derechos fundamentales o a la ineficiencia de las políticas públicas, como respuesta la autoridad jurisdiccional, principalmente constitucional, se ha convertido en un actor clave de este proceso, dictando sentencias históricas y vinculantes.

En salud:

proteger progresivamente los derechos fundamentales de los pacientes (STC N.º 00002-2010-PI/TC); de igual modo, ordenar la distribución gratuita de anticonceptivos orales de emergencia con el fin de reformular la política de salud reproductiva (STC N.º 06040-2015-PA/TC); y, la obligación de garantizar el acceso a tratamientos para enfermedades poco comunes y costosas (STC n.º 06040-2015-PA/TC).

En educación, la Ley N.º 30220 (STC N.º 00002-2014-PI/TC) define la política pública sobre educación superior; la SUNEDU supervisa la protección de la prestación y la calidad educativa; y el caso de la STC N.º 00020-2012-AI y los casos relacionados exigen reasignaciones presupuestarias sustanciales para compensar y saldar la deuda social con el magisterio nacional.

Estas decisiones jurisdiccionales modificaron la agenda del Estado y se enmarcan en lo que Hirschl (2004) denomina la «judicialización de la política», donde los tribunales,

principalmente constitucionales, asumen la autoridad para realizar correcciones y crear políticas de control.

Sería muy utópico que las sentencias que emiten los órganos jurisdiccionales sean como declaraciones totalmente objetivas o como extraño y ajeno al entorno en el que se emiten. De acuerdo con Gabriel Pereira (2021) sobre los trabajos en el campo de los Estudios Políticos de la Toma de Decisiones Judiciales, la función jurisdiccional se lleva a cabo en un espacio donde se entrecruzan y mezclan las convicciones íntimas del juez, las condiciones institucionales, además, las circunstancias sociales y las consideraciones estratégicas que de sumo grado afectan el proceso de la toma de decisiones.

En este contexto, como señala el procesalista Michele Taruffo (2011), reconocer el contexto de una decisión jurisdiccional impide que esta se limite a una mera expresión de las preferencias personales del magistrado. Es sabido que, la decisión es una aplicación lógica del conocimiento, entonces, su validez depende enteramente del respeto al debido proceso; de la evaluación imparcial de los hechos y de ofrecer una argumentación y/o justificación concisa que exponga las razones y fundamentos del tribunal. En esta perspectiva, Paul Ricoeur (1995) esgrime que, dado que juzgar implica comprender una controversia determinada a la luz del marco normativo que facilita el sistema jurídico de un país, tiene un carácter fundamentalmente hermenéutico, interpretativo.

El avance y auge del neoconstitucionalismo constituye la principal base teórica de la creciente participación del Tribunal Constitucional peruano en cuestiones de política pública. Conforme a Kelsen, al reconocer que la Ley Fundamental es un sistema normativo con impacto jurídico directo, cuyos principios son obligatorios para todas las entidades públicas, y no solo un marco general para organizar la autoridad estatal, esta corriente de pensamiento representa un cambio significativo en la cultura jurídica post moderna. Para Robert Alexy (2002), la estructura de los principios constitucionales se distancia de la de las normas reglamentarias, ya que los primeros funcionan como mandatos de optimización cuyo cumplimiento depende de las condiciones particulares del momento; y del equilibrio de los intereses protegidos por la Ley de leyes.

Este proceso de cambio y de renovación teórica puede servir para comprender el desarrollo del control constitucional en América Latina. Según el tratadista mexicano Fix-Zamudio (2011), el desarrollo del constitucionalismo regional ha impulsado el crecimiento de procedimientos destinados a garantizar la supremacía constitucional a través de órganos de control especializados. Empero, Brewer-Carías (2009) esgrime que esta evolución no ha seguido un modelo uniforme, sino que ha dado lugar a una variedad de modelos institucionales cuya

configuración y constitución refleja las trayectorias históricas y constitucionales de cada nación.

El jurista Landa Arroyo (2008, 2010, 2015), plantea que, el Tribunal Constitucional del Perú vino ampliando de a pocos los instrumentos de forma técnica que emplea y de este modo ejecutar la evaluación constitucional a nivel nacional. La función jurisdiccional del TC ha experimentado una transformación cualitativa con nuevas atribuciones, esto es, la incorporación de resoluciones interpretativas y exhortatorias, así como de declaraciones de inconstitucionalidad.

Sobre los factores que influyen en las decisiones judiciales.

Con el presente trabajo llegamos a la conclusión de que las decisiones judiciales son el resultado de un proceso de ponderación de varias consideraciones, más que de una aplicación mecánica y directa de la ley.

Entre las consideraciones constitucionales y legales se incluyen la importancia que se le otorga a la dignidad humana, razón fundante del núcleo duro de la Carta Política y la aplicación oportuna y eficaz de los derechos fundamentales, de forma singular aquellos relacionados con la salud, la educación, el debido proceso y el principio de no regresión a tener muy en cuenta.

De igual manera se tuvo impacto en las políticas económicas (presupuestarias y fiscales), donde no pocas órdenes judiciales se emitió relacionadas con el pago de bonificaciones —siendo el caso de los maestros, la deuda social, el ejemplo más destacable—, así como aquellas relacionadas con el suministro y la dotación de medicamentos costosos, por decir sobre los antivirales; acciones que afectaron la planificación presupuestaria, el erario nacional, modificaron la forma en que se administraban los recursos públicos y dieron lugar a la aprobación de asignaciones suplementarias y complementarias.

Estos hechos novedosos con el correr de los años, tiene como correlato nuevas investigaciones que han interpretado de diferentes modos la creciente importancia de la autoridad de control constitucional en la influencia de las políticas públicas en sectores como salud y educación, que ejerce el gobierno. De este modo, ha emergido opiniones diversas, posiciones críticas que llaman la atención sobre los retos y riesgos de una extensión excesiva de la autoridad jurisdiccional dentro de un marco democrático; junto con otros que enfatizan su papel en la defensa de los derechos fundamentales. Así, una de estas operaciones es la palabra «*lawfare*», que fue utilizado por primera vez por Dunlap (2001) para etiquetar la aplicación estratégica del derecho en situaciones de conflicto, esto es como un medio.

Así de este modo, Bonavena (2020), Canosa Usera (2021) y Oyarte (2020) esgrimen que ciertos desacuerdos y desajustes políticos pueden presentarse de cariz como puramente

jurídicos, lo que desvía el debate y la deliberación hacia situaciones procesales en las que los argumentos técnicos y jurídicos ocultan debates que, en realidad, son políticos, en realidad subyacen intereses estrictamente políticos.

De otro lado, Zaffaroni (2019) afirma que, si las decisiones terminan reemplazando el debate político por procesos que parecen neutrales, el ejercicio del poder de control jurisdiccional — más que todo cuando se expresa a través de instituciones jurídicas complejas y técnicas— puede desplazar los espacios reservados a la deliberación democrática.

El pensador brasileño, Boaventura de Sousa Santos (2010) sostiene un análisis más hondo, acaso no objetivo y propone que el derecho se considere una actividad social influenciada por las dinámicas de poder, algo que Marx ya había señalado en el siglo XIX, el derecho como materialización del interés de la clase en el poder. Según esta apreciación singular, las categorías jurídicas nunca son totalmente neutrales, inocuas, ya que se basan en contextos históricos particulares y pueden, por ende, apoyar la perpetuación de formas de dominación como la liberación.

4. Discusión

4.1. Pronunciamientos emblemáticos y su impacto en salud y educación.

4.1.1. Los anticonceptivos orales de emergencia (AOE) (Exp. N.º 02005-2009-PA/TC).

Ciertamente, el debate sobre el uso de los anticonceptivos orales de emergencia (AOE) comenzó antes de 2010, la norma de los AOE fue una decisión decisiva, crucial, que tuvo un impacto en la década siguiente, incluso hasta la fecha. La decisión judicial, conllevó al Ministerio de Salud a modificar sus políticas y procedimientos institucionales como resultado del establecimiento de un criterio de revisión por parte del TC. Boesten (2010) afirma que los debates sobre los derechos reproductivos en el Perú se desarrollan en un contexto marcado por una gran polarización y desigualdad social; como resultado, los procedimientos legales, institucionales, por ende burocráticos estaban relacionados con la anticoncepción de emergencia que traspasaron el ámbito estrictamente jurídico y demostraron cómo el TC podía influir en el cambio de las políticas de salud en favor de la población más vulnerable.

4.1.2. Mandatos estructurales en materias de salud y educación.

En el periodo investigado se han emitido distintos casos de sentencias en salud y educación, entre ellos tenemos los expedientes 02018-2015-AA, el 00853-2015-AA y el 05515-2016-PA/TC, que han demostrado que el TC ha venido adoptando cada vez más decisiones de carácter estructural desde la segunda mitad de la década estudiada. Las decisiones emitidas no solo resolvieron conflictos específicos, sino también establecieron objetivos institucionales, políticas públicas reajustadas, crearon normas de actuación y asignaron ciertas tareas a las instituciones gubernamentales involucradas con la problemática descrita.

La función desarrollada por la judicatura nacional responde a una concepción relacionada con los debates sobre como viene actuando la justicia constitucional en América Latina (Rodríguez-Garavito, 2011; Landau, 2012), donde la acción jurisdiccional y judicial tiene como objetivo corregir fallas estructurales, para estar a la altura de las circunstancias de los derechos de la tercera generación.

4.1.3. Sobre la deuda social del magisterio (Exp. N.º 00020-2012-AI y resoluciones vinculadas).

A manera que transcurría el tiempo, las decisiones jurisdiccionales relacionadas con los beneficios

económicos de los maestros —conocidos como se anticipó líneas arriba la «deuda social»— se tornaron más sistémicas y frecuentes. Tanto el TC así como la Corte Suprema establecieron normas que obligaron al gobierno de turno a reevaluar los montos otorgados para esta política pública; asimismo, los plazos fijados y los procesos de cumplimiento que se ordenó su ejecución.

Las sentencias emitidas reafirmaron la idea de proteger el derecho a la educación también implica o conlleva a reconocer la dignidad de quienes hacen posible su realización, los educadores. Esta manera de ver concuerda con estudios que muestran una relación estrecha correlacional entre la calidad existente de los servicios educativos y las condiciones laborales de los docentes (Murillo y Román, 2011). Según el jurista Marcial Rubio Correa (2012), el carácter precario de la profesión docente en el Perú es un reflejo de las fallas, los sismas, estructurales del Estado, lo que le dio a estas decisiones jurisdiccionales un significado simbólico que se extendió más allá de sus consecuencias inmediatas, se despertó la sensación de haberse hecho justicia.

4.1.4. Eficacia material y restricciones estructurales del Estado.

Las acciones de control facilitaron la ampliación de la cobertura de la prestación de servicios públicos, así también el cierre de institutos que no cumplían con los criterios básicos de calidad y la modificación de los procedimientos de salud; de este modo, las sentencias judiciales han dado espacio a los avances notables en ámbitos como la salud y la educación. No obstante, la existencia de fragilidad persistente en el aparato estatal que representa un desafío y reto constante para la eficacia de estos veredictos en la historia institucional del Perú contemporáneo.

La implementación y/o conversión de las sentencias judiciales en políticas concretas se ha visto obstaculizada por las políticas de descentralización, la fragmentación y desarticulación burocrática y la falta de coordinación interinstitucional. De acuerdo con el estudioso Sierra Cadena (2007), un magistrado puede establecer el marco legal, pero la administración pública es, en última instancia, la responsable de ejecutar sus sentencias, máxime si la propia Ley Orgánica del Poder Judicial así lo prescribe.

Ahora, como resultado, si bien el país ha dado muestras de mejora en la protección legal de los derechos fundamentales, la capacidad administrativa del aparato estatal no ha aumentado al mismo ritmo que este avance descrito; por ende, es oportuno señalar que existe un conflicto constante entre el alcance normativo de las sentencias judiciales y la viabilidad de su aplicación en la práctica, lo que debe ser superado en un futuro inmediato.

4.1.5. Judicialización, legitimidad democrática y separación de poderes.

Lo descrito en líneas arriba denota como se desarrolló la experiencia peruana, ilustra la descripción que hace Hirschl (2004) sobre la «judicialización de la política». En esta perspectiva, las decisiones gubernamentales que afectan el goce de los derechos fundamentales, indudablemente, están sujetas al escrutinio normativo del TC como órgano de cierre de la constitucionalidad en el país.

De acuerdo con Gargarella (2014), el conflicto es propio a la lógica del constitucionalismo moderno que se vive. En la misma línea, el filósofo Habermas (1992) afirma que la validez de una decisión viene determinada, precisamente, por la solidez de la deliberación, de la argumentación y la coherencia de su razonamiento, más que por los antecedentes del juez. Según Henri Pease (2015) y Martín Tanaka (2005), la debilidad del sistema de partidos y la informalidad política persistente en Perú dejan vacíos institucionales que los tribunales a veces llenan.

Desde las teorías de antaño como de Jean Bodin hasta el contractualismo de Rousseau y la teoría decisionista o decisionalista de Carl Schmitt (2009), el debate, la discusión, se ha centrado en una

pregunta fundamental: ¿Quién o quienes tiene la última palabra sobre las decisiones que afectan el destino de la comunidad política? De acuerdo con Montesquieu (1748/2005), en la tradición republicana, la libertad solo puede preservarse si el funcionamiento de un Estado se estructura según el checks and balances, un sistema de controles y contrapesos, en el que cada poder del gobierno frena y controla los excesos de los demás e impide la concentración de poder, lo que es propio de gobiernos modernos y constitucionales.

Ahora, este proceso es especialmente relevante para los derechos sociales en nuestro país, el Perú, donde cada vez más personas recurren a la revisión constitucional para defender el respeto irrestricto de sus derechos debido a la capacidad limitada del Estado y a las fallas estructurales del gobierno para satisfacer las demandas de la población agobiada por la inacción de aquel encargado a su respecto como fin supremo.

En los primeros decenios del siglo XXI, resulta menester analizar cómo el Estado peruano crea y modifica sus procedimientos de toma de decisiones, dentro del balance de su legitimidad, para comprender de cómo una sentencia constitucional influye o afecta a las políticas públicas, primordialmente en sectores vitales como son educación y salud. De tal modo, el modelo del ciclo de políticas que describe Kingdon (2011) nos ofrece un marco explicativo que resulta útil, al esgrimir que determinada política pública se establece cuando confluyen, realmente, tres dimensiones relacionadas: i) la identificación de un problema social, ii) la disponibilidad de alternativas técnicamente viables y, iii) la presencia de un entorno político favorable para promover una reforma o un cambio. De esta manera, una «ventana de oportunidad» viene condicionada y determinada por la combinación de diversos factores, caso contrario en condiciones normales, tales actuaciones se pospondrían, quedarían en el rezago.

En esta situación, las decisiones de los tribunales constitucionales cobran mayor importancia que la mera resolución de casos específicos relacionados a las partes en conflicto. Cuando los mecanismos y los canales habituales de representación política, la administración pública o el proceso legislativo no logran atender con prontitud las demandas relacionadas con la protección de los derechos fundamentales, un fallo judicial puede servir de impulso para crear esa oportunidad institucional.

La historia reciente del estado de bienestar en América Latina pone de manifiesto esta dinámica teniendo de emulo a la europea. Según Filgueira y Molina (2019), el desarrollo de las capacidades administrativas necesarias para hacer efectivos los derechos sociales no siempre ha coincidido con su ampliación normativa.

De igual modo, el investigador Abrucio (2010) sentencia que los mecanismos de control a nivel horizontal de las democracias republicanas y constitucionales se han desarrollado más rápidamente que las capacidades operativas del organismo y aparato estatal.

4.2. Sobre los alcances y las limitaciones del modelo peruano de control constitucional.

Es indudable que el alcance del control constitucional se amplió significativamente entre los años 2010 y 2020. El TC, además de evaluar la legalidad de los programas públicos, estableció criterios precisos para su ejecución, invadiendo en ocasiones ámbitos que suelen asociarse con la planificación estatal, reservado al ejecutivo.

El TC asumió un papel más relevante y gravitante en este contexto, concretamente en tres ámbitos: la consolidación del juez constitucional como defensor eficaz de los derechos fundamentales y sociales; la emisión frecuente de sentencias estructurales y el fortalecimiento de la actividad de supervisión de las decisiones presupuestarias que emiten los órganos llamados por ley, como el ejecutivo.

La judicatura nacional debe emitir fallos que sean sostenibles y estén en consonancia con las capacidades reales del Estado. Desde un ángulo histórico, la validez de este modelo dependerá de si la justicia constitucional es capaz de traducir sus decisiones en beneficios tangibles para los ciudadanos, en lugar de limitarse a meras proclamaciones normativas que quedan en papeles.

Una verdad de Perogrullo es la legitimidad de los jueces constitucionales que es una cuestión fundamental para la filosofía democrática, que surge a raíz de su creciente participación en asuntos de política pública. Conviene ser enfáticos, los jueces son nombrados por otros medios, a diferencia de los representantes políticos, que son elegidos mediante el voto popular.

John Rawls (1993), el autor de la teoría de la justicia, ofrece una respuesta importante. Asevera que el uso de la razón pública es lo que confiere legitimidad a los tribunales constitucionales. Según esta apreciación, la legitimidad de sus decisiones se deriva de la calidad de sus decisiones, de sus justificaciones, de la claridad y de su capacidad para ofrecer argumentos convincentes y persuasivos a una sociedad democrática compuesta por individuos iguales y libres ante la ley. En la misma línea de argumentación, Gutmann y Thompson (2004) sostienen que el discurso democrático requiere una disposición continua y conjunta a presentar argumentos que los distintos miembros de la comunidad política puedan aceptar, incluso ante disputas significativas.

De otro lugar, Bruce Ackerman (1991) distingue entre aquellos momentos constitucionales en los que los votantes reinterpretan los principios básicos del orden institucional y las dinámicas presentes en la política mundana y cotidiana. Esta matriz disciplinar, su enfoque, nos permite comprender que los órganos judiciales pueden desempeñar un papel particularmente importante en la defensa de los principios constitucionales y los derechos fundamentales de las personas cuando los mecanismos tradicionales de representación sufren procesos de debilitamiento o pérdida de legitimidad

5. Conclusiones

Durante los años 2010 a 2020 fueron claves para la creación de un paradigma de justicia constitucional que implicara una mayor gestión de los asuntos públicos. El TC y la judicatura constitucional, jueces de primera instancia, fortalecieron la protección de los derechos fundamentales al ejercer una influencia significativa en los programas de salud y educación, pero también esta acción proactiva reveló los límites del Estado a la hora de cumplir sentencias judiciales especialmente complejas y que demandaban presupuesto del erario nacional. Los jueces constitucionales se consolidaron como garante de la realización efectiva de los derechos fundamentales al influir directamente en la formulación, reformulación y desarrollo de las políticas públicas nacionales a través de decisiones trascendentales, como las relacionadas con la Ley de Universidades, la anticoncepción oral de emergencia y la deuda social con el magisterio nacional.

A los efectos de respetar el principio de separación de poderes y evitar una injerencia indebida de los tribunales en las decisiones gubernamentales - administrativas, el control judicial debe llevarse a cabo dentro de límites aceptables y tolerables. Sin embargo, existen dificultades que radican en lograr un equilibrio entre los recursos económicos- financieros y tecnológicos del Estado y la defensa eficaz de los derechos fundamentales, que es núcleo duro de la Carta Política.

A los propósitos de respetar el principio de separación de poderes y evitar una injerencia indebida de los tribunales en las decisiones gubernamentales, propiamente, administrativas, el control jurisdiccional debe llevarse a cabo dentro de límites aceptables y constitucionales desde el ángulo de la

ponderación y la proporcionalidad. La dificultad radica en lograr un equilibrio entre los recursos financieros y tecnológicos del Estado y la defensa eficaz de los derechos fundamentales

Referencias

- Abramovich, V., & Courtis, C. (2004). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta.
- Alexy, R. (2002). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Boesten, J. (2010). *Intersecting inequalities: Women and social policy in Peru, 1990–2000*. Penn State University Press.
- CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. (2015). *Un Estado más efectivo: capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. CAF.
- Cook, R., & Dickens, B. (2014). Reproductive health and human rights: Integrating medicine, ethics, and law. *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, 125(2), 161–165.
- Dargent, E., & Rousseau, F. (2020). *El Estado peruano frente a la pandemia: dilemas de capacidad y legitimidad*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Gargarella, R. (2014). *Latin American constitutionalism, 1810–2010: The engine room of the constitution*. Oxford University Press.
- Habermas, J. (1992). *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta.
- Hirschl, R. (2004). *Towards juristocracy: The origins and consequences of the new constitutionalism*. Harvard University Press.
- Landa Arroyo, C. (2018). El Tribunal Constitucional y los derechos sociales en el Perú. *Revista Derecho & Sociedad*, (50), 23–40.
- Landau, D. (2012). The reality of social rights enforcement. *Harvard International Law Journal*, 53(1), 189–247.
- Murillo, F., & Román, M. (2011). La educación en América Latina: entre la desigualdad y la dignificación docente. *Revista Iberoamericana de Educación*, 55(3), 85–104.
- Naupari, J. (2009). El acogimiento del "estado de cosas inconstitucional" por el Tribunal Constitucional peruano. En S. L. Salinas Cruz et al. (Eds.), *Compendio de instituciones procesales creadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (pp. 339–355). Gaceta Jurídica.
- Nolan, A. (2013). Notwithstanding the budget? The role of courts in protecting economic and social rights during economic crisis. *International Journal of Human Rights*, 17(2), 227–245.
- Pease García, H. (2015). *Gobernabilidad, Estado y control judicial: tensiones y desafíos en el Perú del siglo XXI*. Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Rodríguez-Garavito, C. (2011). *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Dejusticia.
- Rubio Correa, M. (2012). *El sistema jurídico peruano: introducción al derecho*. Fondo Editorial PUCP.
- Sieder, R., Schjolden, L., & Angell, A. (2005). *The judicialization of politics in Latin America*. Palgrave Macmillan.

- Sierra Cadena, A. (2007). Control judicial de políticas públicas. Universidad Externado de Colombia.
- Tanaka, M. (2005). Democracia sin partidos, Perú 2000–2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política. Instituto de Estudios Peruanos.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2009). STC Exp. N.º 02005-2009-PA/TC (Caso anticoncepción oral de emergencia).
- Tribunal Constitucional del Perú. (2012). STC Exp. N.º 00020-2012-AI y acumulados (Caso deuda social del magisterio).
- Tribunal Constitucional del Perú. (2012). STC N.º 00008-2012-PI/TC (Caso Ley de Presupuesto).
- Tribunal Constitucional del Perú. (2014). STC Exp. N.º 0014-2014-PI/TC y acumulados (Caso Ley Universitaria).

Conflicto de intereses: El autor declara no tener conflicto de intereses.

Nota: El artículo es producto de mi tesis de doctorado.

Fecha de aceptación: 07/07/2025

Fecha de publicación: 07/08/2026
