

Sentencias estructurales en el Perú: desafíos y perspectivas

Cesar Landa¹

Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. Peru

Resumen: El trabajo analiza las *sentencias estructurales* como herramienta judicial frente a violaciones masivas y persistentes de derechos fundamentales. Desde su origen en el caso *Brown v. Board of Education* (1954) en los Estados Unidos, este tipo de decisiones ha evolucionado en países como Colombia, Sudáfrica e India, orientándose a transformar condiciones estructurales de desigualdad. En el Perú, el Tribunal Constitucional ha incorporado progresivamente esta técnica en ámbitos como salud, educación y derechos culturales, mediante órdenes complejas, seguimiento judicial y coordinación interinstitucional. El estudio identifica los principales desafíos del proceso estructural —límites jurisdiccionales, legitimidad democrática, falta de criterios uniformes y debilidad institucional— y propone líneas de mejora basadas en estándares jurisprudenciales claros, participación ciudadana y fortalecimiento estatal. Concluye que el proceso estructural redefine la función del juez constitucional, convirtiéndolo en agente de transformación social y garante de derechos colectivos.

PALABRAS CLAVE: Proceso Estructural; Estado de Cosas Inconstitucional; Derechos Fundamentales; Tribunal Constitucional; Perú.

ABSTRACT: The paper analyzes *structural judgments* as a judicial tool to address massive and persistent violations of fundamental rights. Originating from *Brown v. Board of Education* (1954) in United States, this mechanism has evolved in countries such as Colombia, South Africa, and India, aiming to remedy systemic inequality. In Peru, the Constitutional Court has gradually adopted structural remedies in areas like health, education, and cultural rights, through complex orders, judicial supervision, and interinstitutional coordination. The study identifies key challenges—jurisdictional limits, democratic legitimacy, lack of consistent standards, and institutional weakness—and proposes improvements based on clear jurisprudential criteria, civic participation, and state capacity building. It concludes that structural litigation redefines the judge’s role, turning constitutional justice into a vehicle for social transformation and collective rights protection.

KEYWORDS: Structural Process; Unconstitutional State of Affairs; Fundamental Rights; Constitutional Court; Peru.

RESUMO: O trabalho examina as *sentenças estruturais* como instrumento judicial para enfrentar violações massivas e contínuas de direitos fundamentais. Desde sua origem no caso *Brown v. Board of Education* (1954) nos Estados Unidos, essa técnica foi desenvolvida em países como Colômbia, África do Sul e Índia, buscando transformar desigualdades sistêmicas. No Peru, o Tribunal Constitucional tem incorporado progressivamente essa abordagem em temas de saúde, educação e direitos culturais, por meio de ordens complexas, supervisão judicial e coordenação

¹ Orcid: 0000-0003-0801-8873.

interinstitucional. O estudo identifica os principais desafios —limites jurisdicionais, legitimidade democrática, ausência de critérios uniformes e fragilidade institucional— e propõe melhorias baseadas em padrões jurisprudenciais claros, participação social e fortalecimento estatal. Conclui que o processo estrutural redefine o papel do juiz constitucional como agente de transformação social e garantidor de direitos coletivos.

PALAVRAS-CHAVE: Processo Estrutural; Estado de Coisas Inconstitucional; Direitos Fundamentais; Tribunal Constitucional; Peru.

Introducción

En las últimas décadas, en el derecho procesal constitucional se ha evidenciado una transformación significativa, impulsada por la necesidad de abordar violaciones masivas y estructurales de los derechos fundamentales. Es en este contexto, que las sentencias estructurales emergen como una herramienta judicial diseñada para hacer frente a los problemas complejos relacionados con la desigualdad social, la exclusión y la falta de políticas públicas efectivas. Esta figura, que tiene sus raíces en la jurisprudencia comparada, no solo busca reparar una vulneración individual, sino también fomentar cambios institucionales duraderos que garanticen la efectividad de los derechos fundamentales (Abramovich & Courtis, 2002; Gutiérrez, 2018). El punto de partida de esta evolución se encuentra en el sistema estadounidense, especialmente en el caso *Brown v. Board of Education* (1954), donde la Corte Suprema ordenó la integración racial del sistema educativo.

Desde entonces, varios tribunales constitucionales, como la Corte Constitucional de Colombia, la Corte Constitucional de Sudáfrica y la Corte Suprema de la India, han desarrollado modelos de intervención estructural para revertir situaciones de injusticia sistemática. En Colombia, por ejemplo, la Sentencia T-025/2004 declaró un estado de cosas inconstitucional (ECI) en relación con el desplazamiento forzado de personas a raíz de la guerra civil interna, estableciendo un precedente en el uso del litigio estructural como herramienta de transformación social (Rodríguez & Rodríguez, 2010; Alzate, 2004). Por su lado, en

Sudáfrica, el caso Grootboom consolidó la posibilidad de exigir judicialmente el derecho a la vivienda, mientras que en India, la sentencia sobre el derecho a la alimentación redefinió la responsabilidad del Estado frente a los derechos sociales (Chitalkat & Gauri, 2017; Langford 2013).

El contexto latinoamericano, con sus marcadas brechas socioeconómicas, ha propiciado el crecimiento del proceso estructural como un medio para garantizar judicialmente los derechos sociales, especialmente en lo que respecta al derecho a la salud y a la educación. En ese sentido, en el Perú, esta tendencia se refleja en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC), que ha empezado a tomar enfoques estructurales en ciertos casos, sobre todo en aquellos donde la violación de derechos impacta a grupos vulnerables. Según Silvia Sánchez (2020), esta práctica se ha evidenciado en pronunciamientos relacionados con la atención a personas con VIH/SIDA, la contaminación ambiental en La Oroya y la salud mental de personas privadas de libertad, entre otros. Además, en el ámbito educativo, decisiones como el caso Hermanas Cieza Fernández (STC 00853-2015-PA/TC) han marcado un hito al conectar el derecho a la educación con la eliminación de situaciones estructurales de exclusión.

La adopción de este tipo de decisiones por parte del TC peruano muestra una apertura hacia un activismo judicial más dialogante, enfocado en impulsar transformaciones institucionales y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales más allá de los casos individuales (Rojas, 2017; Gargarella, 2014). Sin embargo, este proceso también presenta desafíos significativos, como los límites de la función jurisdiccional, la legitimidad democrática de las decisiones estructurales y las dificultades prácticas para su implementación.

En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo analizar el concepto del proceso estructural, sus fundamentos y características principales, así como los desafíos y perspectivas que enfrenta dentro del marco constitucional peruano. Se parte de la premisa de que estos procesos no solo representan una innovación judicial, sino que también son una herramienta esencial para la efectiva realización de los derechos fundamentales en contextos de desigualdad estructural.

1. Fundamentos del Proceso Estructural

1.1. Origen comparado

Cabe resaltar que el proceso estructural encuentra sus raíces en experiencias jurisprudenciales extranjeras que enfrentaron violaciones sistémicas de derechos fundamentales imposibles de resolver mediante las vías procesales tradicionales. Como ya se mencionó, uno de los primeros antecedentes es el caso *Brown v. Board of Education* (1954) de la Corte Suprema de los Estados Unidos, donde se ordenó la desegregación racial en las escuelas públicas. La importancia de esta sentencia se torna relevante puesto que marcó un cambio de paradigma al reconocer que la desigualdad estructural requería medidas judiciales progresivas y sostenidas en el tiempo, lo que implicaba un seguimiento judicial de la política pública (Rodríguez & Rodríguez, 2010; Gutiérrez, 2018).

Además de ello, el modelo estadounidense influyó en el surgimiento de procesos estructurales en otras latitudes, especialmente en contextos de graves desigualdades sociales. Dentro de ellos tenemos a Colombia, la Corte Constitucional desarrolló esta figura de manera más acabada a través de la Sentencia T-025/2004, en la cual declaró un *estado de cosas inconstitucional* (ECI) por la violación masiva y continuada de los derechos fundamentales de la población desplazada. Según Rodríguez y Rodríguez (2010), esta decisión representó un hito en la judicialización de las políticas públicas, al articular la coordinación entre el poder judicial y las entidades estatales para revertir una situación estructural de vulneración.

Asimismo, en Sudáfrica, el caso *Grootboom* (2000) amplió la noción de cumplimiento de los derechos sociales al reconocer el derecho a la vivienda adecuada como un componente esencial de la dignidad humana. Langford y Kahanovitz (2017) sostienen que esta sentencia consolidó un modelo de control judicial de políticas públicas caracterizado por la flexibilidad y el diálogo entre el

tribunal y el poder ejecutivo. A diferencia de la experiencia colombiana, el enfoque sudafricano privilegió la cooperación institucional y la razonabilidad en la implementación de las órdenes judiciales, evitando la confrontación directa entre poderes.

Por su parte, en India, la Corte Suprema asumió un papel transformador en el caso Unión del Pueblo para las Libertades Civiles (2001), relativo al derecho a la alimentación. Este tribunal dispuso medidas estructurales de cumplimiento continuo, estableciendo comités de supervisión y mecanismos de participación ciudadana. Muralidhar (2013) y Chitalkat y Gauri (2017) destacan que esta práctica consolidó un modelo de justicia social basado en la exigibilidad efectiva de los derechos sociales frente a contextos de pobreza estructural.

En ese sentido, la lectura de estas experiencias comparadas en conjunto evidencia que el proceso estructural no surge de una reforma legislativa, sino de la evolución jurisprudencial frente a contextos de injusticia persistente. En palabras de Sánchez (2020), la lección más importante que ofrecen estos casos es la necesidad de adaptar la función judicial a realidades donde la tutela individual se torna insuficiente para garantizar la eficacia de los derechos fundamentales de colectivos vulnerables.

1.2. Estado de cosas inconstitucional (ECI)

El estado de cosas inconstitucional (ECI) constituye una categoría conceptual y jurisprudencial estrechamente vinculada al proceso estructural. Originalmente fue desarrollada para identificar situaciones de violación masiva, continua y estructural de derechos fundamentales, derivadas de la inacción o ineficiencia del Estado. Según Alzate (2004), la declaratoria de un ECI implica reconocer que el problema excede la dimensión individual del litigio y requiere una respuesta estructural articulada entre distintas autoridades.

Por su lado, Barriga (2017) explica que la declaración de un ECI cumple una doble función: por un lado, visibiliza la existencia de una política pública inconstitucional o deficiente; y por otro, habilita al juez constitucional para emitir

órdenes de cumplimiento progresivo y supervisado. Entonces, el ECI no es solo un diagnóstico jurídico, sino un punto de partida para la construcción de soluciones estructurales y participativas.

En el marco de la lectura del contexto peruano, este concepto ha sido progresivamente acogido por el Tribunal Constitucional (TC), especialmente en los casos relativos al derecho a la salud y la educación. Como sostiene Sánchez (2020), aunque el TC no siempre utiliza expresamente la denominación de ECI, sus sentencias en materias como el tratamiento de personas con VIH/SIDA o la protección de la salud mental de los internos penitenciarios muestran una orientación estructural semejante. Estas decisiones reconocen que la vulneración de derechos fundamentales tiene raíces institucionales que exigen una respuesta judicial integral que garanticen la protección de los derechos fundamentales.

Cabe destacar que la existencia de un ECI no constituye una condición necesaria para la emisión de una sentencia estructural. Así lo señala Ramírez (2016), el proceso estructural puede desarrollarse incluso sin declaratoria formal del ECI, siempre que el tribunal advierta una situación de afectación colectiva y sistemática de derechos. En este sentido, el ECI se presenta como una herramienta conceptual útil, pero no indispensable, dentro del marco más amplio del litigio estructural.

Entonces, tanto el desarrollo comparado como la doctrina coinciden en que el proceso estructural y el estado de cosas inconstitucional representan instrumentos esenciales del constitucionalismo contemporáneo para la efectivización de los derechos fundamentales, especialmente en contextos de desigualdad histórica y debilidad institucional. Estas figuras reflejan el tránsito del juez garante de derechos individuales al juez promotor de transformaciones estructurales.

2. Características del Proceso Estructural

El proceso estructural constituye una modalidad procesal diferenciada dentro del derecho constitucional contemporáneo. La singularidad del proceso

estructural radica en que no se orienta a la resolución de un conflicto individual, sino a la transformación de una situación estructural de vulneración de derechos fundamentales. En palabras de Gutiérrez (2018), este tipo de procesos “no buscan solo un remedio declarativo o restitutivo, sino una reconfiguración institucional que asegure la eficacia sostenida de los derechos”.

2.1. Afecta a un número amplio de personas: el efecto expansivo o “giro tutelar”

A diferencia de los procesos tradicionales, donde la tutela se limita a la persona demandante, el proceso estructural tiene un efecto expansivo que alcanza a grupos o colectivos enteros que comparten una situación común de vulnerabilidad. Este fenómeno, denominado por algunos autores como “giro tutelar” (Rojas, 2017), responde a la necesidad de superar el modelo individualista de protección de derechos para avanzar hacia una justicia colectiva y transformadora. En este sentido, Abramovich y Curtis (2002) sostienen que los derechos sociales requieren mecanismos de garantía que permitan su protección en clave colectiva, dada su naturaleza interdependiente y su vínculo con condiciones estructurales de desigualdad.

2.2. Surge por bloqueos institucionales o fallas estructurales

El proceso estructural se activa cuando existe una incapacidad institucional prolongada para garantizar los derechos fundamentales. Estas “fallas estructurales”, ya sea por omisión legislativa, ineficacia administrativa o descoordinación entre poderes, generan un estado de cosas inconstitucional (ECI) que exige la intervención judicial (Alzate, 2004; Barriga, 2017). En tales escenarios, el juez constitucional asume un rol correctivo y coordinador, orientado a promover la adopción de políticas públicas y medidas sostenibles que superen el bloqueo. Como advierte Rodríguez Garavito (2010), la Corte Constitucional colombiana desarrolló este modelo precisamente para enfrentar violaciones masivas de derechos fundamentales que los mecanismos tradicionales no lograban resolver.

2.3. Órdenes complejas y de cumplimiento progresivo

Una de las características centrales del proceso estructural es la complejidad de sus órdenes judiciales. Estas no se limitan a mandatos simples de “dar, hacer o no hacer”, sino que implican planes integrales de acción, metas verificables y plazos de cumplimiento (Sánchez, 2020). Por ello, las sentencias estructurales suelen requerir la cooperación entre diversos órganos del Estado y, en algunos casos, la participación activa de las víctimas o de organizaciones sociales. Langford y Kahanovitz (2017) destacan que este tipo de órdenes permite articular soluciones progresivas, que se adapten a la realidad institucional y presupuestal del país.

2.4. Requiere seguimiento y control judicial prolongado

El proceso estructural no concluye con la emisión de la sentencia, sino que exige un seguimiento continuo de su ejecución. Esta fase de control judicial prolongado busca garantizar que las medidas ordenadas sean implementadas de forma efectiva y sostenida en el tiempo (Barriga, 2017). De acuerdo a Gargarella (2014), este rasgo convierte al proceso estructural en un espacio de deliberación democrática, en el cual el poder judicial interactúa con los demás poderes públicos en un diálogo institucional orientado a la solución de problemas estructurales. En el Perú, Silvia Sánchez (2020) identifica que esta modalidad de supervisión ha sido incipiente, pero encuentra ejemplos en casos vinculados a la salud mental, la contaminación ambiental y la educación inclusiva.

2.5. Participación de múltiples actores estatales y sociales

Por último, el proceso estructural se caracteriza por su naturaleza policéntrica, es decir, en él intervienen diversos actores institucionales y sociales. Como señala Muralidhar (2013), este tipo de problemáticas requiere de una

coordinación interinstitucional constante entre los poderes del Estado y la sociedad civil. Los jueces deben promover espacios participativos, audiencias públicas, mesas de diálogo o informes de cumplimiento, que garanticen transparencia y rendición de cuentas. Bajo esta misma línea, Ledesma y Sánchez (2019) resaltan que la participación de los grupos afectados fortalece la legitimidad democrática del proceso y facilita la sostenibilidad de las reformas ordenadas.

El proceso estructural redefine la función jurisdiccional al convertir al juez en un garante activo del cambio institucional y social. La eficacia depende de la capacidad de articular esfuerzos entre los distintos poderes públicos y de mantener un equilibrio entre el control judicial y la legitimidad democrática.

3. Desarrollo en el Perú

En el Perú, el uso de la técnica de las sentencias estructurales y de la figura del estado de cosas inconstitucionales (ECI) ha ido tomando relevancia en los últimos años, concentrándose mayormente en el ámbito de los derechos socioeconómicos, especialmente salud y educación, y dando lugar a órdenes judiciales de carácter programático, pluriparticipado y con medidas de seguimiento y supervisión. Esta sección desarrolla los principales fallos peruanos que pueden calificarse como estructurales o que, aun sin usar la etiqueta “estructural”, adoptaron remedios de naturaleza estructural, agrupados por ámbitos.

3.1. Ámbito de la salud

Por un lado, los primeros pronunciamientos con carácter expansivo en materia de salud en el TC fueron casos vinculados al VIH/SIDA. En el caso Azanca Alhelí Meza (Exp. 02945-2003-AA/TC), el Tribunal ordenó la provisión de tratamiento integral y medicamentos antirretrovirales al demandante y, además, formuló exhortaciones y criterios que incidían sobre políticas de atención a personas en situación de vulnerabilidad en materia de VIH (Tribunal Constitucional,

RDP, Brasília, Vol. 22, n. 113, e8643, jan./abr., 2025, DOI: 10.11117/rdp.v22i113.8751

2004). De modo semejante, en José Luis Correa Condori (Exp. 02016-2004-AA/TC) el Tribunal examinó la obligación estatal de atención integral y la dimensión prestacional del derecho a la salud, estableciendo principios relevantes sobre la progresividad y la obligación de realizar acciones concretas para garantizar tratamientos esenciales. Estos casos muestran cómo, aun partiendo de peticiones individuales, el Tribunal amplió el foco a la garantía de prestaciones básicas y a la coordinación entre entidades públicas para asegurar suministro y atención.

En ese sentido, estos fallos funcionaron como precedentes tempranos sobre la exigibilidad judicial del derecho a la salud en su dimensión prestacional y presupuestaria, y ejemplifican el “giro tutelar”: decisiones individuales que generan efectos más amplios sobre políticas públicas de salud (Sánchez, 2020).

Por otro lado, el caso Pablo Fabián y otros (Exp. 02002-2006-PC/TC) es paradigmático por su énfasis en la salud colectiva vinculada a daños medioambientales. En esta decisión el Tribunal ordenó, entre otras medidas, la implementación de un sistema de emergencia para atención de las personas contaminadas por plomo, la elaboración de diagnósticos de línea base y la adopción de planes de acción multisectoriales (Ministerios, gobiernos regionales y empresas). Pese a no emplear explícitamente la etiqueta “sentencia estructural” en todos sus fundamentos, su estructura de remedios (órdenes coordinadas, plazos y exhortaciones a múltiples entidades) la aproxima a las macrosentencias estructurales observadas en otros países.

Este fallo ilustra la naturaleza compleja de los remedios: no se limitan a “dar o no hacer” sino a diseñar políticas y planes con participación pública y privada. También pone de manifiesto los problemas de implementación y la necesidad de seguimiento judicial y administrativo para traducir la sentencia en cambios concretos de salud pública (Sánchez, 2020; Barriga, 2017).

Finalmente, en materia de salud mental, el Tribunal ha emitido decisiones que sí declararon estado de cosas inconstitucional y ordenaron medidas de carácter estructural. En Marroquín (Exp. 03426-2008-HC/TC) el Tribunal constató la ausencia de una política de tratamiento y rehabilitación de salud mental para

internos y dictó órdenes multisectoriales (identificación de internos con trastornos, protocolos, ajustes presupuestarios). En M.H.F.C. (Exp. 04007-2015-PHC/TC) se declaró nuevamente un ECI y se ordenó la elaboración e implementación de un plan de acción nacional para la atención de personas privadas de libertad con problemas de salud mental, con plazos y medidas dirigidas al INPE, MINSA y al Poder Ejecutivo para asegurar financiamiento y protocolos. Ambos fallos son paradigmáticos porque: (i) identifican causas estructurales (deficiencias normativas, falta de presupuesto, ausencia de protocolos); (ii) ordenan acciones coordinadas entre órganos; y (iii) establecen plazos y medidas de seguimiento, rasgos típicos de la sentencia estructural.

La literatura y reportes posteriores señalan incertidumbre sobre el grado de cumplimiento integral de estas órdenes y la necesidad de evaluaciones sistemáticas sobre implementación, tema que la doctrina considera pendiente para valorar la eficacia real de las sentencias estructurales en el Perú.

3.2. **Ámbito de la educación**

Por un lado, en el proceso de inconstitucionalidad identificado como Exp. 00017-2008-PI/TC, caso sobre la Ley Universitaria y filiales, el Tribunal Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el sistema universitario, constatando una crisis de calidad educativa (bajos estándares, proliferación de universidades carentes de calidad, deficiente supervisión). Como remedio, el Tribunal ordenó la creación de una superintendencia especializada con funciones de evaluación y supervisión, la entidad que desembocaría en la SUNEDU, y fijó parámetros sobre competencia, evaluación y supervisión institucional. Esta decisión es emblemática por su carácter programático y por su influencia normativa posterior en la regulación del sistema de educación superior.

En ese sentido, el impacto de esta sentencia generó una intervención institucional profunda en el sistema universitario y es un ejemplo de sentencia

estructural en proceso de inconstitucionalidad: control abstracto que produce efectos para amplios grupos (estudiantes, universidades, sistema educativo) y órdenes con contenido regulatorio y organizativo. Sánchez (2020) la identifica como uno de los hitos del uso de la técnica estructural por el TC.

Por otro lado, el caso STC 00853-2015-PA/TC, caso de las hermanas Cieza Fernández, abordó la negación de matrícula en educación secundaria por cuestiones administrativas y evidenció un problema estructural de acceso educativo en zonas rurales de extrema pobreza. El Tribunal declaró un estado de cosas inconstitucionales y ordenó al Ministerio de Educación diseñar y ejecutar un plan de acción (con plazos hasta el bicentenario) para garantizar disponibilidad y accesibilidad a la educación de poblaciones rurales en pobreza extrema, comenzando por determinadas regiones (Cajamarca, Amazonas, Ayacucho, Huancavelica). La sentencia incluyó plazos, responsabilidades interinstitucionales y exhortaciones al Poder Ejecutivo y Legislativo para asegurar financiamiento y acciones coordinadas.

Este fallo tiene doble trascendencia dado que por un lado (i) confirma que el TC emplea la técnica estructural para derechos de la educación básica (no sólo educación superior), y (ii) ejemplifica remedios programáticos dirigidos a desigualdades territoriales y pobreza extrema, con órdenes orientadas a la planificación y aseguramiento presupuestal.

3.3. Otros ámbitos y observaciones generales

Además de salud y educación, el Tribunal ha usado remedios de tipo estructural en casos vinculados a seguridad social, lenguas originarias y uso del idioma, y identidad cultural. Por ejemplo, la sentencia Exp. 00889-2017-PA/TC, el caso María Antonia Díaz, declaró un ECI respecto de la falta de garantía del uso del quechua ante autoridades en ciertas regiones y dio lugar a supervisiones posteriores y órdenes de implementación (incluyendo audiencias de supervisión por el TC). Este tipo de pronunciamientos muestra la transversalidad de la técnica

estructural en derechos no estrictamente económicos, cuando la vulneración es masiva y requiere respuestas multisectoriales.

Como ya se menciona, un rasgo recurrente en la jurisprudencia es la preocupación por el cumplimiento: muchas sentencias estructurales incluyen plazos y órdenes de supervisión. Sin embargo, estudios e informes (p. ej. Informe Defensorial y trabajos académicos) señalan que no siempre existe información pública clara sobre el cumplimiento integral de las medidas, y que en varios casos las órdenes han sido cumplidas de forma parcial o han requerido la apertura de procedimientos de supervisión por parte del propio Tribunal (por ejemplo, en 00889-2017-PA/TC se realizaron audiencias de supervisión y autos para verificar acatamiento). La evaluación del impacto efectivo, si las sentencias estructurales han transformado las políticas públicas o mejoradas condiciones de vida, sigue siendo una tarea pendiente en la investigación peruana.

En el Perú el uso de la técnica estructural se ha concentrado en salud y educación, a la vez que ha empezado a aplicarse en otros ámbitos (lenguas originarias, identidad), lo cual confirma la adaptabilidad de la herramienta a distintos derechos cuando existen violaciones sistémicas.

No todas las sentencias que amplían efectos son formalmente “estructurales” o declaran un ECI; la doctrina y el TC han mostrado criterios variables sobre cuándo emplear la denominación y cuándo limitarse a órdenes expansivas. Esa falta de uniformidad dificulta la creación de criterios claros para litigio estratégico y evaluación de impacto. La experiencia demuestra que sin mecanismos institucionales robustos de supervisión y evaluación (y sin garantías presupuestarias) la eficacia real de las sentencias estructurales queda en riesgo. Las decisiones del TC a menudo requieren políticas de Estado y recursos que exceden a la entidad demandada, por lo que la cooperación interinstitucional es esencial.

4. Desafíos del Proceso Estructural

A lo largo del presente texto, se ha sostenido que el proceso estructural constituye una herramienta potente para enfrentar violaciones masivas y sostenidas de derechos fundamentales. Sin embargo, su empleo enfrenta limitaciones y riesgos, teóricos y prácticos, que es necesario identificar con precisión para orientar su uso responsable. A continuación se exponen los principales desafíos organizados en cuatro dimensiones: institucional, social y democrático, nacional (práctica local) y operativo-práctico.

4.1. Desafíos institucionales: límites de la función jurisdiccional

Los tribunales que adoptan remedios estructurales se sitúan en la frontera entre la tutela judicial y la intervención en políticas públicas. Desde la perspectiva del constitucionalismo dialógico, los jueces pueden promover diálogo entre poderes y orientar cambios estructurales; no obstante, esta función tiene límites claros: los tribunales no disponen de las capacidades administrativas ni del mandato democrático que corresponde a los poderes ejecutivos y legislativos (Gargarella, 2014). El desafío institucional consiste en fijar criterios razonables que permitan al juez ordenar medidas estructurales cuando sea estrictamente necesario para la protección de derechos, pero sin sustituir indebidamente la función de otros órganos del Estado (Rojas, 2017; Rodríguez & Rodríguez, 2010).

Para reducir el riesgo de invasión de competencias, la doctrina propone remedios diseñados con modestia institucional: órdenes que exijan planes, cronogramas y evaluación pública, pero que respeten los márgenes técnicos y discrecionales propios de las autoridades ejecutivas (Gutiérrez, 2018). En suma, el reto institucional es encontrar un balance: eficacia remedial sin usurpación de funciones democráticamente delegadas.

4.2. Desafíos sociales y democráticos: legitimidad del activismo judicial y participación

Las sentencias estructurales suelen incidir en políticas públicas y en la distribución de recursos, por lo que la legitimidad de tales decisiones es objeto de debate. Quienes critican el activismo judicial señalan que los tribunales carecen de legitimidad democrática para definir prioridades distributivas (Gargarella, 2014). Frente a ello, la propuesta dialógica aboga por decisiones judiciales que promuevan la deliberación pública y la participación de los sujetos afectados (Rodríguez & Rodríguez, 2010; Rojas, 2017).

Un aspecto clave es la inclusión de las comunidades afectadas en las etapas posteriores a la sentencia: mecanismos de audiencia pública, participación de *amicus curiae* de organizaciones sociales y diseños de seguimiento que incorporen instancias de consulta. Esto no solo aumenta la legitimidad de las órdenes, sino que mejora su adecuación técnica y su viabilidad social (Abramovich & Courtis, 2002; Gutiérrez, 2018). Por tanto, el desafío democrático consiste en articular remedios judiciales con procesos participativos que refuercen la aceptación y el cumplimiento ciudadano de las medidas ordenadas.

4.3. Desafíos nacionales: desarrollo incipiente, ausencia de criterios uniformes y carencia de evaluación del cumplimiento

La experiencia peruana del remedio estructural, aunque se podría decir que creciente, es aún incipiente y presenta falta de criterios uniformes sobre cuándo y cómo acudir a este tipo de decisiones (Sánchez, 2020; Rojas, 2017). Esta ausencia de estándares complica la predictibilidad y la coherencia jurisprudencial: casos similares pueden resolverse de formas distintas, lo que genera incertidumbre para las autoridades y para los ciudadanos.

Además, en el Perú existe un déficit notable de evaluaciones sistemáticas del cumplimiento de sentencias estructurales. Sin datos rigurosos sobre ejecución y resultados, es imposible medir la eficacia real de las órdenes judiciales ni el impacto en la protección de derechos sociales (Barriga, 2017; Sánchez, 2020). Por ello, se requieren instrumentos institucionales, informes periódicos, auditorías

externas, indicadores de cumplimiento, que permitan monitorear las sentencias, evaluar resultados y retroalimentar la práctica judicial y administrativa.

4.4. Desafíos prácticos: ejecución, supervisión y recursos

Las sentencias estructurales suelen exigir acciones complejas: diseño de políticas públicas, reasignación presupuestaria, creación de instituciones o protocolos y coordinación intersectorial. Estos requerimientos chocan con limitaciones prácticas frecuentes: escasez de recursos financieros, capacidad técnica insuficiente y debilidad institucional para coordinar múltiples actores

Asimismo, la supervisión judicial de la ejecución plantea problema, ello porque el control continuado por parte de los tribunales puede resultar costoso y generar cargas procedimentales; por otro lado, la supervisión débil facilita el incumplimiento. La literatura propone fórmulas intermedias: realizar seguimientos que combinen vigilancia judicial con mecanismos administrativos y participación ciudadana (informes de cumplimiento, informes de veeduría, paneles técnicos), reduciendo así la carga directa sobre el tribunal sin renunciar a la exigibilidad (Gutiérrez, 2018; Langford & Kahanovitz, 2017).

4.5. Recomendaciones sintéticas para afrontar los desafíos

A partir de los problemas señalados, pueden proponerse líneas de actuaciones razonadas y respetuosas del Estado constitucional de derecho. Primer lugar, el establecimiento de criterios jurisprudenciales claros, mediante precedentes vinculantes de obligatorio cumplimiento. Los tribunales deben explicitar cuándo procede un remedio estructural (presencia de ECI o vulneración masiva; imposibilidad de solución mediante remedios individuales; necesidad de órdenes coordinadas) para mejorar predictibilidad y coherencia (Sánchez, 2020; Barriga, 2014).

En segundo lugar, añadir un diseño dialogante de las órdenes priorizando mandatos que exijan elaboración de planes con plazos, indicadores y participación, en lugar de instrucciones técnicas minuciosas que usurpen funciones administrativas (Gargarella, 2014; Gutiérrez, 2018).

Asimismo, crear registros públicos sobre sentencias estructurales y su grado de cumplimiento, con indicadores de impacto en derechos. Esto permitirá evaluar la eficacia y ajustar prácticas (Barriga, 2017; Sánchez, 2020).

Fortalecimiento de capacidades estatales: para que las órdenes sean viables, es necesario invertir en capacidades técnicas y administrativas del Estado, y asegurar la asignación presupuestaria adecuada (Rodríguez & Rodríguez, 2010).

El proceso estructural es una herramienta valiosa para la protección de derechos colectivos en contextos de desigualdad; sin embargo, su efectividad depende tanto de la prudencia judicial como de la perseverancia de la capacidad estatal y de la participación social ciudadana. Atender los desafíos institucionales, democráticos, nacionales y prácticos señalados es requisito indispensable para que las sentencias estructurales no se queden en enunciados retóricos, sino que se traduzcan en mejora concreta de los derechos protegidos.

5. Perspectivas

Las sentencias estructurales, al día de hoy, constituyen una pieza central del repertorio judicial para la protección de derechos socioeconómicos en contextos de desigualdad profunda. A partir del análisis de la jurisprudencia comparada y de la experiencia peruana, es posible identificar trayectorias y desafíos que configuran las perspectivas a corto y mediano plazo para el proceso estructural en el Perú.

Primero, el fortalecimiento del activismo judicial como instrumento para la tutela de derechos socioeconómicos parece probable y, en muchos casos, razonable. La dinámica de vulneraciones masivas, salud, educación, medio ambiente, presiona a los tribunales a adoptar remedios de alcance estructural

cuando los canales administrativos han probado su insuficiencia (Sánchez, 2020; Abramovich & Courtis, 2002). No obstante, ese fortalecimiento no implica una legitimación indiscriminada: debe estar acompañado de criterios claros sobre su procedencia y de formas de deliberación pública que aumenten su legitimidad (Gargarella, 2014; Rojas, 2017).

Segundo, el uso creciente del remedio estructural tenderá a concentrarse en contextos de desigualdad estructural e histórica. La experiencia comparada (Colombia, Sudáfrica, India y Estados Unidos) muestra que las macrosentencias emergen en sociedades con fallas sistémicas que afectan a grandes colectivos; así, en el Perú, el proceso estructural seguirá siendo pertinente donde existan fallas institucionales persistentes y problemas de acceso a derechos básicos (Rodríguez & Rodríguez, 2010; Gutiérrez, 2018). Esto sugiere que la técnica no es una moda procesal, sino una respuesta funcional a determinados tipos de injusticia social.

Tercero, existe una posibilidad real de consolidación de estándares propios en el Perú. La acumulación de decisiones del Tribunal Constitucional sobre salud y educación ofrecen una base jurisprudencial sobre la cual construir criterios uniformes, definición de ECI, umbrales de representatividad, intensidad de órdenes y modalidades de seguimiento, que incrementen la coherencia y predictibilidad del remedio estructural (Barriga, 2017; Rojas, 2017). La consolidación de estándares requerirá, además, diálogo académico y contribuciones doctrinales que sistematicen la experiencia para orientar la práctica judicial.

Cuarto, es indispensable institucionalizar mecanismos de cooperación interinstitucional y control ciudadano. Las órdenes estructurales frecuentemente exigen reasignaciones presupuestarias, creación de protocolos y coordinación entre ministerios, gobiernos regionales y actores privados. Para que estas órdenes sean viables, es necesario fortalecer canales institucionales de ejecución, mesas técnicas intersectoriales, unidades de implementación con plazos e indicadores, auditorías de cumplimiento, y mecanismos de control social (veedurías, informes

públicos, participación de organizaciones sociales) que aumenten la rendición de cuentas y la viabilidad política de las medidas

Quinto, la adopción de un enfoque dialógico entre poderes públicos y sociedad ofrece la mejor vía para equilibrar eficacia y legitimidad. El constitucionalismo dialógico propone que los jueces orienten y delimiten remedios, pero que la implementación técnica y política se realice mediante interacción con los órganos competentes y con los afectados. Este enfoque reduce el riesgo de usurpación de funciones, favorece la participación y mejora las probabilidades de cumplimiento efectivo (Gargarella, 2014; Rodríguez & Rodríguez, 2010).

En definitiva, las perspectivas del proceso estructural en el Perú son prometedoras pero condicionadas: la herramienta tiene potencial transformador cuando se acompaña de criterios jurisprudenciales claros, capacidades estatales fortalecidas, esquemas de seguimiento multi-actor y participación ciudadana efectiva. Si estas condiciones se logran, parciales o progresivamente, las macrosentencias podrán pasar de ser remediaciones puntuales a motores sostenibles de cumplimiento y reducción de desigualdades.

6. Conclusión

El proceso estructural se erige hoy como un instrumento judicial de transformación social y una garantía efectiva de los derechos colectivos en contextos de desigualdad persistente. Su aparición y desarrollo en la jurisprudencia peruana, particularmente en materia de salud y educación, demuestra que el Tribunal Constitucional ha reconocido la necesidad de trascender el paradigma tradicional de la justicia individual para abordar las causas estructurales de la vulneración de derechos (Sánchez, 2020; Gutiérrez, 2018).

En este sentido, las sentencias estructurales han permitido visibilizar que la tutela judicial efectiva no se agota en la emisión de una resolución favorable, sino que depende de su cumplimiento real y sostenido en el tiempo. La eficacia de la

justicia constitucional exige que las órdenes judiciales se traduzcan en políticas públicas, presupuestos y medidas concretas que modifiquen la situación de vulneración identificada. Sin ejecución, el proceso estructural pierde su naturaleza reparadora y su legitimidad social.

No obstante, el avance de esta herramienta plantea el reto de equilibrar la eficacia judicial con la legitimidad democrática. La intervención del juez en la esfera de las políticas públicas debe ser prudente y respetuosa de las competencias institucionales, sin renunciar por ello a su deber de garantizar los derechos fundamentales. Tal equilibrio solo es posible a través de un enfoque dialógico, en el que los tribunales orienten y supervisen, pero también escuchen y colaboren con los otros poderes y con la ciudadanía.

En conclusión, el proceso estructural no solo amplía el horizonte del proceso constitucional, sino que redefine el papel del juez en el Estado social y democrático de derecho en la protección de los derechos fundamentales. Su consolidación en el Perú dependerá de tres factores clave: (i) la madurez institucional para asumir sus implicaciones; (ii) la formulación de estándares jurisprudenciales claros, (iii) la voluntad política para cumplir las órdenes estructurales, y; (iv) la activa participación ciudadana. Si estos elementos convergen, el proceso estructural podrá consolidarse como una herramienta eficaz para hacer operativos los derechos fundamentales y reducir las desigualdades que aún marcan nuestra sociedad.

BIBLIOGRAFÍA:

Abramovich, V., & Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Editorial Trotta.

Alzate, L. (2004). El estado de cosas inconstitucional. *Revista Internauta de Práctica Jurídica*, (13).

Barriga, M. (2017). Estados de cosas inconstitucionales. Análisis y balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Cuadernos sobre Jurisprudencia Constitucional*, 12, 241–256.

Chitalkat, P., & Gauri, V. (2017). India: cumplimiento de las órdenes sobre el derecho a la alimentación. En M. Langford, R. Garavito & J. Rossi (Eds.), *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento* (pp. 344–374). Editorial De Justicia.

Gargarella, R. (2014). *El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de frenos y contrapesos. Por una justicia dialógica: el poder judicial como promotor de la deliberación democrática*. Siglo XXI Editores.

Gutiérrez, A. (2018). *El amparo estructural de los derechos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC).

Langford, M., & Kahanovitz, S. (2017). Sudáfrica: repensar las narrativas sobre el cumplimiento. En M. Langford, C. Rodríguez & J. Rossi (Eds.), *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento* (pp. 376–416). Editorial De Justicia.

Ledesma, M., & Sánchez, I. (2019). El caso de las hermanas Cieza (STC 00853-2015-PA/TC) desde la perspectiva del derecho fundamental a la educación: un antes y un después en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En M. Ledesma (Coord.), *Justicia y educación. Saberes y prácticas inclusivas en América y Europa* (pp. 623–641). Centro de Estudios Constitucionales.

Muralidhar, S. (2013). India: las expectativas y los retos del cumplimiento judicial de los derechos sociales.

Langford, M. (2013). *Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales: emergencias tendencias en los derechos internacionales y comparados*. Siglo del Hombre: Universidad de los Andes

Ramírez, B. (2016). *El estado de cosas inconstitucional y sus posibilidades como herramienta para el litigio estratégico de derecho público: una mirada a la jurisprudencia peruana y colombiana*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento Académico de Derecho. Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica. <https://repositorio.pucp.edu.pe/items/249e7caa-13e1-4941-abea-f6e66bb1badd>

Rodríguez, C., & Rodríguez, D. (2010). *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Dejusticia-Centro de estudios de derecho, justicia y sociedad.

Rojas, J. M. (2017). Nuestro incipiente “activismo dialógico”: las sentencias estructurales del Tribunal Constitucional. *Cuadernos sobre Jurisprudencia Constitucional*, 12, 221–240.

Sánchez Gómez, S. H. (2020). Las sentencias estructurales del Tribunal Constitucional peruano en el ámbito de los derechos socioeconómicos: salud y educación. *Ius et Veritas*, (60), 146–158.

<https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202001.007>

Sobre o autor:

Cesar Landa | E-mail: clanda@pucp.edu.pe

Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Vicepresidente de la *International Association of Constitutional Law*, Ex Presidente del Tribunal Constitucional del Perú. ORCID: 0000-0003-0801-8873.

Datas do Processo Editorial / Editorial Process Dates

[\(Link do texto\)](#)

Data de submissão / Submission date: 30 de outubro de 2025.

Data da Triagem de Diretrizes / Guidelines Screening Date: 30 de outubro de 2025

Data da Triagem de Qualidade / Date of Quality Screening: 30 de outubro de 2025

Data do Envio para Avaliação / Date of Submission for Evaluation: 30 de outubro de 2025

Data da Primeira Avaliação / Date of First Evaluation: 07 de novembro de 2025

Data da Segunda Avaliação / Date of Second Evaluation: 04 de dezembro de 2025

Data do Envio para Correção / Date Sent for Correction: 04 de dezembro de 2025

Data de Aceite / Date of Acceptance: 05 de dezembro de 2025.

Corpo Editorial:

Editor-Chefe: J.P.B

Editora-Adjunta: L.S.G

Editora: J.Y.N

Cesar Landa	Conceitualização; Curadoria de Dados; Análise Formal; Aquisição de Financiamento; Investigação; Metodologia; Administração de Projeto; Programas; Recursos; Supervisão; Validação; Visualização; Escrita (rascunho original); e, Escrita (revisão e edição)
--------------------	---