

**REVISTA PERUANA DE
DERECHO CONSTITUCIONAL**

N° 13

**CONSTITUCIÓN
Y NATURALEZA**

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

Contenido

Ernesto Blume Fortini

PRESENTACIÓN..... 17

**SECCION ESPECIAL
(Constitución y Naturaleza)**

Damián Armijos Álvarez

DERECHOS DE LA NATURALEZA Y SU EXIGIBILIDAD JURISDICCIONAL..... 29

Alan E. Vargas Lima

EL DIÁLOGO JURISPRUDENCIAL ACERCA DE LA IMPORTANCIA DE LA CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA.
APUNTES SOBRE SU DESARROLLO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COMPARADA Y BOLIVIANA* 53

Nadia Paola Iriarte Pamo

EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO Y SU DESARROLLO POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS..... 81

Carlos Trinidad Alvarado

BASES CONSTITUCIONALES DE LA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL 105

Daniel Yacolca Estares

POSIBILIDAD DE LA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ DESDE UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL Y LEGAL..... 149

Beatriz Franciskovic Ingunza

LA AUSENCIA DE REGULACIÓN NORMATIVA DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS ANIMALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ 157

Luis R. Sáenz Dávalos

EL DILEMA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN RELACION A LAS PELEAS DE TOROS, PELEAS DE GALLOS, CORRIDAS DE TOROS Y OTROS ESPECTACULOS PARTICULARMENTE VIOLENTOS. REFLEXIONES SOBRE UN DEBATE INACABADO Y UNA SOLUCION AÚN PENDIENTE 181

SECCIÓN MISCELÁNEA

Néstor Pedro Sagüés

JUSTICIA DIGITAL Y DERECHOS FUNDAMENTALES 22 I

Domingo García Belaunde

LOS ORÍGENES DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ..... 23 I

Manuel Jesús Miranda Canales

REFLEXIONES CONSTITUCIONALES SOBRE EL BICENTENARIO DE NUESTRA INDEPENDENCIA.

A PROPÓSITO DE LA LABOR DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES..... 255

Aníbal Quiroga León

LA VACANCIA PRESIDENCIAL POR INCAPACIDAD MORAL PERMANENTE.

UNA MIRADA CONSTITUCIONAL 26 I

12

Pedro A. Hernández Chávez

EL CONTROL JURISDICCIONAL DEL JUICIO POLÍTICO.

APUNTES SOBRE LAS INFRACCIONES CONSTITUCIONALES..... 285

Óscar Díaz Muñoz

LA ASISTENCIA RELIGIOSA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL PERUANO... 33 I

Marco A. Huaco Palomino

POR UNA DOCTRINA CONSTITUCIONAL –Y LAICA– SOBRE LA LAICIDAD.

UNA RÉPLICA A FERRER ORTIZ 345

Areli Valencia Vargas

CONTEXTUALISMO Y DESIGUALDADES SISTÉMICAS.

APUNTES DESDE UNA MIRADA SOCIO-JURÍDICA..... 379

María Candelaria Quispe Ponce

ESTEREOTIPOS DE GÉNERO EN LAS RESOLUCIONES JUDICIALES SOBRE DERECHOS DE LAS MUJERES.

ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DE LA CORTE IDH 399

Melissa Fiorella Díaz Cabrera

EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS Y SU INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS DERECHOS SOCIALES A PARTIR DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL..... 429

José Reynaldo López Viera

EL ROL DE LOS JUECES CONSTITUCIONALES EN EL DESARROLLO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL 447

Roberto Cabrera Suárez

ESTADO DE DERECHO Y DESIGUALDADES SOCIALES.
APROXIMACIÓN DESDE UNA TEORÍA DECADIMENSIONAL DEL ESTADO 467

Roslem Cáceres López

CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCESO PENAL MILITAR POLICIAL..... 479

Miguel Alejandro Estela La Puente

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL DECRETO DE URGENCIA..... 505

Christian Donayre Montesinos

UNA MIRADA CRÍTICA AL NUEVO CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL.
CAMBIOS INNECESARIOS Y RETOS DE UNA REFORMA 531

Luis Andrés Roel Alva

EL DERECHO A LA NACIONALIDAD.
UN DERECHO FUNDAMENTAL QUE NUNCA SE DEBE VOLVER A PERDER POR EL ARBITRIO DEL ESTADO 549

Raffo Velásquez Meléndez

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO.
ACLARACIÓN DE ENIGMAS Y LAGUNAS EN LA EXTINCIÓN DE DERECHOS REALES ILÍCITOS..... 563

Alfredo Orlando Curaca Kong

EMMANUEL JOSEPH SIEYÈS Y DOS CONTRIBUCIONES AL DERECHO CONSTITUCIONAL.
UNA BREVE MIRADA 615

Manuel Bermúdez Tapia

LA ALIANZA DEL PACÍFICO, EL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA Y LA GEOPOLÍTICA SOBRE EL NARCOTRÁFICO..... 623

**SECCIÓN
JURISPRUDENCIA COMENTADA**

Mario Gonzalo Chavez Rabanal

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO: LA SENTENCIA ESTRUCTURAL.

APROPÓSITO DEL CASO LUIGI CALZOLAIO, EXP. 02566-2014-PA/TC-AREQUIPA... 641

Luciano López Flores

EL FALLO SOBRE LA VACANCIA POR PERMANENTE INCAPACIDAD MORAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

¿EL PODER QUE PENDE DE UN HILO? 661

Guillermo Martín Sevilla Gálvez

CONDENA DEL ABSUELTO.

COMENTARIOS A LA SENTENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL EXPEDIENTE 4374-2015-PHC/TC 711

14

Berly Javier Fernando López Flores

ORGANIZACIONES DE USUARIOS DE AGUA ¿ASOCIACIONES CIVILES O ASOCIACIONES PRIVADAS DE CONFIGURACIÓN LEGAL?

REFLEXIONES SOBRE LA SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXP. 00018-2014-PI/TC (ACUMULADO) 725

Susana Távara Espinoza

EL CASO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS.

COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES A LA SENTENCIA DEL EXP. 00004-2019-PI/TC (PLENO. SENTENCIA 556/2020) 735

Rafael Rodríguez Campos

CUANDO LA LEY ESTÁ POR ENCIMA DE LA CONSTITUCIÓN.

REFLEXIONES CONSTITUCIONALES SOBRE EL CASO ÓSCAR UGARTECHE. MATRIMONIO IGUALITARIO..... 749

SECCIÓN CLÁSICOS

Rosa Dominga Perez Liendo

UN ASPECTO DE LA HISTORIA DEL DERECHO PERUANO.

LAS CONSTITUCIONES 777

SECCIÓN DOCUMENTOS

Asamblea Constituyente 1978-79

DEBATE SOBRE LA CREACIÓN DEL TGC DURANTE LA ASAMBLEA CONSTITUYEN-

TE 1978-79 797

**SECCIÓN
RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS**

15

Luis R. Sáenz Dávalos

LIBERTAD RELIGIOSA Y ACONFENSIONALIDAD DEL ESTADO PERUANO 867

Dante Martin Paiva Goyburu

LECCIONES DE DERECHO PÚBLICO CONSTITUCIONAL 873

Luis R. Sáenz Dávalos

EL AMPARO VIRTUAL 879

Alfredo Orlando Curaca Kong

EL HABEAS DATA EN LA ACTUALIDAD. POSIBILIDADES Y LÍMITES 883

Competencia del Tribunal Constitucional en la configuración de las políticas de gobierno: La sentencia estructural

Apropósito del Caso Luigi Calzolaio,
Exp. 02566-2014-PA/TC-Arequipa

✉ MARIO GONZALO CHAVEZ RABANAL*

1. El Tribunal Constitucional y la defensa de la Constitución

El Tribunal Constitucional peruano (en adelante el Tribunal) en el expediente N° 02566-2014-PA/TC/Arequipa se pronuncia sobre la tutela de los derechos sociales referido a la eficacia del derecho a la salud, retomando la problemática de la eficacia de los derechos sociales, el rol del Estado y la función tuitiva del Tribunal Constitucional.

Existe literatura en abundancia, generalizada y consolidada sobre los derechos sociales, donde a partir de presupuestos distintos han planteado soluciones a su eficacia, que se pueden categorizar en tres visiones: libertarias, igualitarias (sociales) y deliberativas. En el caso de las propuestas libertarias, en base a la autodeterminación individual fundada en el derecho al libre desarrollo de la personalidad, dejan a los individuos para que en función a su autonomía de la voluntad y con el concierto del mercado, como individuos, determinen el acceso a las prestaciones sociales, dotándole al Estado la función de garante de la autonomía y del mercado libre.

* Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Docente de Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales en la Facultad de Derecho y en la Escuela de Estudios Generales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, respectivamente. Magíster en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Las propuestas igualitarias, enfocándose en la igualdad de oportunidades y de la solidaridad social ha exigido del Estado un actuación activa, abandone su rol pasivo o abstencionista e implemente programas sociales que signifiquen la institucionalidad y la infraestructura donde tornar eficaces los derechos sociales, el horizonte, la meta, es garantizar la calidad de vida de las personas. En estas propuestas el Estado es prestacional, sustituye en algunas materias la voluntad individual por una voluntad legal, asume la función de otorgar prestaciones, el mercado, no es el único entorno donde el individuo tiene la facultad de acceder a las prestaciones, sino, a fin de garantizar que todos los individuos, incluidos los que no quieren o no pueden lograrlo por intermedio del mercado, tengan la oportunidad de acceder a la prestación social, que ahora asume el Estado, desde este enfoque ingresamos también a concebir al mercado como una economía social de mercado.

La otra propuesta que ha planteado soluciones a los problemas de las prestaciones sociales es la solución deliberativa, que pretende superar los postulados subjetivistas e individualistas y la teoría social moderna, elaborando una concepción de la sociedad en base a la teoría de sistemas y el mundo de la vida, para desarrollar una teoría crítica. La propuesta deliberativa propone soluciones a los problemas, como las prestaciones sociales, desde la acción comunicativa consiste en lograr acuerdos racionales entre los participantes, involucrados en la problemática bajo sus pretensiones de validez, pretensiones de validez que se exigen que cuenten con verdad preposicional, rectitud normativa y veracidad expresiva (Habermas, 1987b, p.110). Las soluciones se adopten en base a un dialogo y deliberación adoptando la decisión como si fuese propia en base al convencimiento de la mejor pretensión, se deja a un lado las posiciones individuales, sociales, para asumir la posición que convenza a los involucrados, se deja a un lado la propuesta impuesta por la propuesta deliberada, acordada.

Bajo estos presupuestos se ha encontrado las soluciones a la problemática de los derechos sociales, en algunos casos optando por las libertarias, en otras por las igualitarias y últimamente por las deliberadas.

El presente caso resuelto por el Tribunal Constitucional en el marco de la garantía de los derechos sociales, en concreto del derecho a la salud, se puede abordar desde cualquiera de estas propuestas (libertaria, igualitaria o deliberada), además de identificar el presupuesto por el cual se resuelve la tutela del derecho social invocado, se hace énfasis en la competencia de la defensa de la

Constitución del Tribunal Constitucional peruano con las políticas públicas y su capacidad configuradora.

Se advierte en la presente sentencia que la competencia de los orígenes del Tribunal Constitucional de ser un órgano jurisdiccional que se encarga de resolver pretensiones planteadas ante su fuero, determinando la situación jurídica del caso planteado, de decir el derecho al hecho concreto, que el Tribunal ha evolucionado en sus competencias, y ello tiene sentido, si la propia vulneración de la Constitución ha evolucionado de las formas simples de inconstitucionalidad por la forma o por el fondo a modalidades más sutiles que requieren de unas competencias más especializadas.

Como en su momento se dio en las mal denominadas sentencias manipulativas, también en las sentencia interpretativas y en las exhortativas, donde el Tribunal Constitucional dejó de ser ese órgano que se limita declarar si la ley es compatibles o incompatible con la Constitución, como si se tratase de todo o nada, de blanco o de negro, y pasó a evidenciar que las inconstitucionalidades van más allá del todo o nada, del juego del absoluto, el Tribunal Constitucional evolucionó, se dejó la sociedad del blanco y negro y se ingresó a la sociedad de colores, donde se advirtió que las inconstitucionalidades pueden surcar el mundo del gris, donde una ley bajo determinado uso simbólico del lenguaje puede dejar su inconstitucionalidad.

Se dejó el lado de las sombras y regresó al mundo de la luz, aparecieron las técnicas de la política jurisdiccional del Tribunal Constitucional vertidas en las sentencias supresoras, sustitutivas o aditivas de un dispositivo, cambiando completamente el significado. Esta manipulación para unos y para otros operación, marcó la diferencia entre lo inconstitucional y lo constitucional, la norma en sí misma dejó de ser inconstitucional, el Parlamento no era el único que tenía la potestad de determinar los dispositivos de las leyes, ahora el Tribunal también asumió la función de alterar los dispositivos normativos, y ya no era necesario declarar en su plenitud a ley inconstitucional, el Tribunal Constitucional dejó de hacer sus operaciones quirúrgicas con hachas para empezar a utilizar bisturí.

El Tribunal Constitucional visto después de cien años desde su creación y surgimiento en la sociedad contemporánea gracias al aporte del Hans Kelsen ha ido evolucionando conforme las sociedades han evolucionado y principalmente según se han presentados las modalidades de confrontación entre el poder

político y el derecho, las relaciones del poder político y el derecho no son la misma de hace cien años cuando Kelsen concibió al Tribunal Constitucional, cuando se configuró y difundió por Europa los Tribunales Constitucionales después de la hecatombe de la Segunda Guerra Mundial y en pleno siglo XXI y nuevo milenio las relaciones entre el poder político y el derecho no son lo mismo.

Se ha pasado desde una configuración del poder político desde unos parámetros del libertad convirtiendo al Estado en Estado libertad con funciones precisas en el orden interno y externo, asumiendo el Tribunal Constitucional la función de defensor de la Constitución desde un visión de la libertad, exigiendo que el legislador cumpla con el principio de regularidad en los actos de creación y de reproducción de derecho como garante de la división de poderes y de los derechos fundamentales reconocidos en los derechos civiles y políticos.

Después de la Segunda Guerra Mundial y de observar a las atrocidades que se pueden llegar de no contar con límites a los poderes extremistas, se advirtió la importancia de la democracia y de la defensa de las minorías ante el gobierno transitorio de las mayorías, no era suficiente asegurar los derechos de unos, no era suficiente el equilibrio de poderes que fácilmente quedaba desequilibrado por los gobiernos de facto, no era suficiente decir que el poder es del pueblo y luego arrebatarlo con excusas autoritarias.

644

El Tribunal Constitucional evolucionó desde ese lado de defensor de la Constitución kelseniana y asumió una característica schmittiana de guardián de la Constitución, se dejó esas concepciones románticas de la ley como voluntad del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, para reconocer que la ley también puede hacerse en contra de la voluntad del pueblo y obedecer la voluntad de los intereses de los grupos de poder, las élites, los partidos políticos o los grupos de presión. Se reconoció que también la legislación es el resultado de las fuerzas de poder de una sociedad determinada y a veces esas fuerzas de poder pretenden dirigir a la comunidad por caminos distintos a los delimitados por el contrato originario de los gobernados con su gobierno: la Constitución. El ejercicio regular del poder político también puede socavar el orden constitucional, y no solo la formalidad de la ley, también el poder político ejercido por un gobierno, aun cuando se justifique en la legislación vigente, puede ser inconstitucional. Se evidenció que no solo los gobiernos de facto sino también el poder político ejercido en el marco de un Estado de Derecho puede vulnerar a la Constitución, aun cuando se justifique en el cumplimiento de las leyes vigentes.

2. Tribunal Constitucional y los retos del Estado de bienestar

Las incompatibilidades con la Constitución que se presentan como novedosas y distintas de las ya resueltas y tratadas por el Tribunal Constitucional como las totales o parciales, surgen ahora diferentes por la proactividad del legislador, por las nuevas formas en que se expresa el legislador en el nuevo contexto del Estado de bienestar o también denominado Estado social. Después de la Segunda Guerra Mundial desde Europa se inicia la difusión por el mundo de novedosas competencias del Estado, se adicionó a las omisivas y al mandato de no hacer daño a sus ciudadanos, es decir de no vulnerar los derechos fundamentales, unas competencias positivas o prestacionales, el Estado de bienestar justifica la adopción del Estado de prestaciones sociales para la tutela y protección de los derechos fundamentales, que ahora requieren no solo de no dañar (no vulnerar los derechos) sino de que se implemente una institucionalidad donde se goce, se ejerza los derechos.

En este nuevo panorama el Estado asume las competencias de implementar condiciones institucionales para asegurar los derechos fundamentales, asume el rol de crear las condiciones como su configuración normativa, infraestructura y presupuestaria para la adopción de condiciones que aseguren la plena vigencia de los derechos, pero ya no solo a los derechos de libertad expresados en los derechos civiles y políticos sino a los derechos basados en la solidaridad e igualdad que se han adicionado como los derechos económicos, sociales y culturales.

El Estado tanto teórico como pragmático manifestado como Estado de bienestar (Estado social) realiza una configuración de las decisiones políticas fundamentales de los poderes del Estado en materia normativa, infraestructura y presupuestaria para implementar la eficacia de los derechos sociales, es más, es características del Estado de bienestar su regulación de la economía, se abandonó la economía libre de mercado donde el Estado se desentendía de la economía y se asumió una economía social de mercado, un rol donde participa en la economía, y esto fue posible por la consolidación del Estado de bienestar y su posterior transformación en Estado regulador vigente.

En su uniforme jurisprudencia nuestro Tribunal Constitucional peruano ha puesto en evidencia la función del Estado en materia económica, conciliando la economía libre con la justicia social, estableciendo los supuestos en los que el

Estado está facultado para participar en la economía (justicia social), principalmente por las competencias habilitadas por la Constitución económica. En el Estado social ya no solo el tirano político está prohibido sino también el tirano económico, el que abusa de sus posiciones de dominio en el mercado o impide la libre competencia.

El Estado según las necesidades sociales, oportunidades políticas y viabilidad financiera configura e implementa determinadas condiciones institucionales que materialicen los derechos sociales, esta potestad tanto por la doctrina como la práctica jurisprudencial han identificado a estas funciones como decisiones políticas correspondientes a la teoría de las *political questions* americana, donde dichas medidas de configuración e implementación al ser discrecionales del poder político (Ejecutivo o Parlamento) no se pueden judicializar, no pueden ser sometidas al análisis del juez para determinar si existe un incumplimiento de un mandato de obligatorio cumplimiento que genere el deber o responsabilidad de ejecutar.

Los teóricos afines a la teoría deliberativa han identificado a estas funciones como *normas principios* y no *normas reglas*, normas principios que requieren de una configuración del legislador, y si el legislador no las configura es su discreción, y la fundamentación aceptada sin mayor miramiento ha sido que se justifica su no configuración porque son discrecionales y no se puede obligar lo que no es posible de ser obligado, queda en la mera oportunidad del legislador si las implementa o no, ¿cuándo? no se sabe, no se sabía y no se lo puede obligar. Y claro, las razones que durante el siglo XX se han alegado, y se repiten en este milenio, de forma recurrente hasta automática ha sido que no se cuenta con la viabilidad financiera, no se cuenta con el presupuesto que financie el principio establecido por la Constitución (se olvidan de las grandes pérdidas por la corrupción).

Las teorías libertarias y sociales denominaban a estas normas como normas programáticas, vinculadas principalmente a los derechos sociales, normas sujetas a la voluntad del legislador, y ante esta discrecionalidad no se contaba con recursos judiciales para su exigencia por más que estén estipuladas en la Constitución, parecía que la Constitución si era jurídica para las libertades pero programática para las igualdades, principalmente las que regulaban los derechos sociales.

Ante este escenario se han planteado soluciones de cómo resolver la inactividad del legislador frente a los mandatos “principistas” de la Constitución

referidas a los derechos sociales, y una de las novedades que se formularon fue el uso de la inconstitucionalidad por omisión frente a la inactividad del legislador ante su actuar desproporcional, no razonable e indeterminación temporal de ejecutar el mandato constitucional para tornar eficaz un derecho social. También se optó por utilizar el Proceso de Cumplimiento a fin de solicitar al funcionario renuente de ejecutar la obligación contenida en las normas legales o resoluciones administrativas generales de las cuáles depende el ejercicio de los derechos sociales. También el Amparo ha tenido un rol eficaz en la protección frente a los derechos sociales frente a las excusas programáticas o de no disponibilidad financiera.

La propia evolución del Tribunal Constitucional ha buscado otras alternativas de enfrentar las vulneraciones de los mandatos de la Constitución en lo tocante al goce de los derechos sociales utilizando por ejemplo la figura del estado de cosas inconstitucionales, aplicando la solución dada a un caso particular con efectos generales a los casos iguales o similares sin necesidad de la intermediación procesal. Hasta llegar al estadio actual de la sentencia estructural.

3. La Sentencia Estructural

Y en los tiempos actuales, ante la evolución de las formas de tutela de la Constitución y del rol del Estado de imponer políticas públicas, y el surgimiento de las nuevas formas de inconstitucionalidad, ya se refieran a la inactividad en el establecimiento de las políticas públicas o a los contenidos de las políticas públicas impuestas por el Estado, los Tribunales Constitucionales están encontrando en la técnica de las sentencias estructurales soluciones idóneas para enfrentar los problemas que puedan surgir de las políticas públicas y de gobierno del Estado.

Para Bazán (2014) la sentencia estructural “es conveniente, pero en un marco del constitucionalismo cooperativo. Si el Ejecutivo y/o el Legislativo no cumplen cabalmente los mandatos constitucionales o lo hacen deficitariamente (incurriendo en omisiones inconstitucionales), es posible y aconsejable que los altos tribunales, por medio de, por ejemplo, sentencias estructurales, marquen algunos lineamientos generales para la adopción de políticas públicas o tracen líneas dialógicas con el Legislativo para la expedición de normas necesarias con el fin de garantizar la operatividad de los derechos fundamentales y, así, evitar que continúe el bloqueo a

la supremacía y la fuerza normativa de la Constitución y los instrumentos internacionales sobre derechos esenciales de los que el Estado sea parte.”¹

Para Nash (2014) “las sentencias estructurales activan a los órganos del Estado que se han omitido en sus obligaciones constitucionales. De ahí que estas medidas no deben ser vistas como una violación a la separación de poderes, sino una forma de concretar la actividad estatal en una sociedad democrática constitucional, entendida esta como una acción coherente de diversos actores que coordinan esfuerzos en pos de la plena vigencia de los DD HH.”²

En el país de Costa Rica Armijo (2014) nos comenta que “[e]n sus 25 años de funcionamiento, el Tribunal Constitucional costarricense ha dictado algunos fallos estructurales en casos muy puntuales, por ejemplo, la Sentencia 1154-96, en la que se ordena al Ejecutivo continuar el proceso de rehabilitación de la zona donde se ubica el relleno sanitario de Río Azul y llegar al cierre definitivo del relleno con estricto apego a las medidas que garanticen los derechos fundamentales; la Sentencia 2011-13800, que reconoce el derecho de las privados de libertad con orientación sexual diversa de obtener el beneficio de la visita íntima, o la Sentencia 2013-4621, que ordenó a la Presidenta Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social una serie de plazos para la prestación de servicios médicos en el país.”³

En relación a la protección de los derechos sociales que requieren medidas prestacionales o impliquen la implementación de una política pública o de gobierno, el Tribunal Constitucional tiene una técnica idónea para enfrentar este tipo de vulneraciones de la Constitución, en la medida que se supere los presupuestos y las concepciones desfasadas de considerar a las cláusulas constitucionales de derechos sociales solo como normas principio o normas programáticas

- 1 BAZÁN, V. (12 de noviembre de 2014). *El debate sobre las sentencias estructurales*. Legis ámbito jurídico. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo-y-contratacion/el-debate-sobre-las-sentencias-estructurales>
- 2 NASH, C. (12 de noviembre de 2014). *El debate sobre las sentencias estructurales*. Legis ámbito jurídico. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo-y-contratacion/el-debate-sobre-las-sentencias-estructurales>
- 3 ARMIJO, G. (12 de noviembre de 2014). *El debate sobre las sentencias estructurales*. Legis ámbito jurídico. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo-y-contratacion/el-debate-sobre-las-sentencias-estructurales>

y, en cambio, se las trate como normas que imponen obligaciones a los poderes públicos.

Partiendo del presupuesto de que las disposiciones constitucionales de derechos sociales tienen eficacia jurídica y se puede exigir judicialmente el contenido prestacional condicionado de los derechos sociales en el Perú⁴, la sentencia estructural se manifiesta como la técnica a utilizar por el Tribunal Constitucional en el control constitucional de las políticas públicas en general y en particular referidas a los derechos sociales.

La sentencia estructural también conocida como sentencia piloto (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Abrisketa Uriarte, 2013, Lambert Abdelgawad, 2007) o macrosentencias, busca “concretar la reorganización de una institución social y reparar, a través de la reforma organizacional, el daño que las propias agencias públicas han producido al violar ciertos derechos constitucionales”⁵. Los elementos que permiten arribar en la sentencia estructural son⁶:

1. Afectan a un gran número de personas que por sí mismas, o mediante organizaciones que las representan en juicio, alegan violaciones de sus derechos;
2. Involucran a varios órganos públicos, responsables de las fallas persistentes de la política pública que contribuyen a esas violaciones de derechos;
3. Implican requerimientos judiciales de carácter estructural, es decir, órdenes de cumplimiento obligatorio por las cuales los tribunales instruyen a esos organismos públicos para que actúen de forma coordinada, a fin de proteger a toda la población afectada y no solo a los demandantes específicos del caso. (Rodríguez & Rodríguez, 2015, citado por Miranda, 2018)

La sentencia estructural “opera ante la existencia de problemas generales y reiterados que implican violaciones sistemáticas de derechos fundamentales en contra de un número indeterminado de personas, lleva a cabo un esfuerzo por

4 CHAVEZ, M. (2013). *Eficacia jurídica de los derechos sociales y disponibilidad económica (la exigibilidad del contenido prestacional condicionado de los derechos sociales en el ordenamiento jurídico peruano)*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

5 MIRANDA, H. (27 de diciembre de 2018). *Las sentencias estructurales en la actuación de la Sala Constitucional de Costa Rica*. Ius Doctrina. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/35777>

6 Ob. Cit.

darle efectividad y fuerza normativa a la Constitución. Los jueces, al comprobar por su experiencia que hay unas causas estructurales (de ahí el nombre de la sentencia) que de modo sistemático producen ese déficit de derechos humanos y que los casos de sus despachos se resuelven apenas como remedios individuales, no logran subsanar la problemática que se advierte en cada uno de los expedientes” (Osuna, 2015, citado por Miranda, 2018).

En relación a los derechos sociales, de forma particular sobre los de contenido prestacional, que exigen determinadas prestaciones del Estado, la sentencia estructural “como garantía jurisdiccional de estos derechos, que se produce por el vacío o la ausencia de dotación de los servicios esenciales por parte de las autoridades públicas, por lo que en la mayoría de los casos no estamos frente a un instrumento ordenador de políticas públicas, sino frente a la reparación efectiva e inmediata de estos derechos, en donde una tutela “no estructural” u ordinaria no es suficiente en aras de proteger estos derechos, sobre todo en los casos de algunos derechos prestaciones”⁷ la sentencia estructural dota de plena eficacia al derecho social prestacional.

650

De este modo la “legitimidad de las actuaciones estatales en materia de DD HH está definida por dos elementos: el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado y dotar de efectividad los DD HH consagrados constitucional e internacionalmente. Las sentencias estructurales permiten que el Estado cumpla con sus obligaciones internacionales en materia de derechos con un fuerte contenido prestacional, particularmente, respecto de aquellos grupos que han sido históricamente excluidos y discriminados, como mujeres, indígenas, niños, migrantes, desplazados, entre otros. Así mismo, estas sentencias cumplen un rol central para dar efectividad a los DD HH violados por la omisión de los órganos del Estado encargados de implementar políticas públicas para el cumplimiento de los derechos humanos.”⁸

7 ARMIJO, G. (12 de noviembre de 2014). *El debate sobre las sentencias estructurales*. Legis ámbito jurídico. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo-y-contratacion/el-debate-sobre-las-sentencias-estructurales>

8 NASH, C. (12 de noviembre de 2014). *El debate sobre las sentencias estructurales*. Legis ámbito jurídico. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo-y-contratacion/el-debate-sobre-las-sentencias-estructurales>

4. De la sentencia recaída en el Exp. 02566-2014-PA/TC-Arequipa hacia la sentencia estructural en el Perú

Antecedentes

El señor Luigi Calzolaio interpone demanda de Amparo contra EsSalud-Red Asistencial de Arequipa y la Dirección Regional de Salud de Arequipa a fin de tutelar su derecho a la salud solicitando:

Entregar el medicamento Losartán conforme a lo recetado por el cardiólogo en fecha 24 de mayo de 2013; ii) sustituir el medicamento ácido acetilsalicílico 100 mg por la Aspirina 500 mg, conforme a lo recetado por el cardiólogo en fecha 24 de mayo de 2013;iii) reprogramar la cita en enfermería del 27 de junio de 2013 para el 24 de junio de 2013, conforme lo ha dispuesto el cardiólogo; iv) programar oportunamente la cita en enfermería para el 23 de julio de 2013, conforme lo ha indicado el cardiólogo; y) programar la cita en cardiología con el doctor Barragán en fecha cercana al 24 de agosto de 2013; vi) reprogramar la cita del 25 de junio de 2013 en medicina general con fecha inmediata para evitar el vencimiento del riesgo quirúrgico, conforme a lo dispuesto en la Historia Clínica N° 242402: vii) cesar de inmediato los maltratos psicológicos a que se ve sometido producto de la deficiente atención brindada; y, viii) superar todos los obstáculos y barreras burocráticos que impiden una atención médica humana y oportuna, y un trato digno. (STC 02566-2014-PA/TC, Antecedentes)

Complementa su pretensión solicitando que la demandada Dirección Regional de Salud de Arequipa cumpla con su deber de supervisar el eficaz funcionamiento del servicio de salud prestado por la demandada EsSalud (organismos públicos para que actúen de forma coordinada).

Sustenta como hechos de la demanda que con fecha 24 de mayo de 2013, obtuvo en el Policlínico Metropolitano de Arequipa un pase para ser atendido por el cardiólogo, a fin de que se le practique el riesgo quirúrgico y pueda ser sometido a la operación quirúrgica a la mama izquierda con el objeto de determinar el estado en que se encuentra el cáncer; si las células cancerosas han llegado a los ganglios linfáticos; cuántos de estos fueron afectados; y si el cáncer se encuentra contenido dentro del ganglio linfático o si se ha extendido fuera de su cápsula exterior hacia el tejido circundante, sin embargo a la fecha de obtención de la cita para medicina general a fin de que se le referencie a una intervención ya había

caducado la vigencia de todos los análisis efectuados en el riesgo quirúrgico. Por ello, tendría que iniciar nuevamente todo el procedimiento previo a la intervención quirúrgica.

Asimismo, señala que tampoco se le entregaron los medicamentos recetados por el cardiólogo, ofreciéndole entregar otros comprimidos diferentes, además de que las citas de enfermería generan que no reciba los medicamentos oportunamente generando que se quede días sin tratamiento o tendrá que asumirlo bajo su costo. Señala que la Dirección Regional de Salud de Arequipa incumple su obligación de supervisar la atención brindada por EsSalud, contenida en los artículos 9 y 11 de la Constitución, así como tampoco estuvo el funcionario encargado de la Defensoría del Usuario, ni pudo acceder al Libro de Reclamaciones, por lo que no hubo instancia o persona ante la cual efectuar su reclamo.

Instancias judiciales

En las instancias judiciales el Amparo se resolvió por el Segundo Juzgado Civil de Arequipa, mediante Resolución N.º 1, de fecha 3 de junio de 2013, declarando improcedente la demanda, tras anotar que existían otras vías igualmente satisfactorias para la protección del derecho invocado. En apelación, la Sala revisora confirmó la apelada porque no se verificó la existencia de una situación de gravedad en la que se encontraran comprometidos también los derechos a la vida y a la integridad física o psíquica del actor para que procediera el proceso de paro, puesto que dicha parte no acreditó estar en una situación en extremo grave. Asimismo, siguiendo la teoría desfasada de los derechos sociales condicionados, la Sala señaló:

... tampoco habría violación a los derechos de Luigi Calzolaio si en su caso el demandante se ve obligado a adquirir los medicamentos a su costo, o que las citas médicas se programen en las fechas en las que EsSalud cuente con la disponibilidad para brindar la atención, más aún cuando entre la fecha requerida por el recurrente y la fecha programada solo había tres días. Por tanto, a criterio de la Sala revisora de la judicatura ordinaria, no fue desproporcionado ni excesivo el perjuicio ocasionado en la atención de la salud del demandante. Por otra parte, esa Sala estimó que la remoción de las barreras burocráticas que afectarían la atención oportuna de salud estaba relacionada con la materialización de una política pública de salud, lo cual no podía ser dilucidado a través de un proceso constitucional. (STC 02566-2014-PA/TC, Antecedentes)

Sentencia del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional no compartió la justificación del rechazo liminar de la Amparo aplicada por las instancias judiciales, aplicando la uniforme jurisprudencia basada en los principio de principios de economía y celeridad procesal, por lo que ingresó a analizar la cuestión controvertida así como emitir un pronunciamiento sobre el fondo, incluso y de manera excepcional sin vista de la causa (conforme a la doctrina jurisprudencial que se desprende de las SSTC Exps. N°s 04096-2016-HC y 00828-2014-PA.)

En la sentencia el Tribunal encuadra la pretensión del demandante en la protección de la dignidad, a la integridad física y psíquica, a la protección de la salud, a la seguridad social y al acceso a las prestaciones de salud, en concreto, la pretensión se circunscribe a la falta de atención médica que el actor requiere para el restablecimiento de su salud (STC 02566-2014-PA/TC, FJ. 5)

Derecho a la salud

Sobre el derecho a la salud el Tribunal constitucional sostiene la autonomía de la protección del derecho a la salud frente a la vulneración de los derechos a la vida y a la integridad física y psíquica (STC Exp. n.º 5842-2006-PHC). De lo que se confirma que la salud tiene una entidad y valor propios, de tal modo que su carácter de derecho fundamental ni su tutela dependen de su vinculación con otros derechos fundamentales (STC 02566-2014-PA/TC, FJ. 11).

El derecho a la salud como derecho prestacional requiere de una institucionalidad, infraestructura, personal y logística que lo garantice: “oferta de establecimientos médicos (disponibilidad), permitir que las personas de escasos recursos accedan a los servicios de salud (accesibilidad económica), impulsar y fortalecer la salud intercultural en el país (aceptabilidad), y garantizar que los servicios médicos se brinden en condiciones adecuadas de seguridad, oportunidad y profesionalismo (calidad) (cfr. STC Exp. n.º 3228-2012- PA, f. j. 30).” Lo que implica que el derecho a la salud, como derecho social prestacional requiera de la implementación de políticas públicas, de políticas de gobierno que garanticen su eficacia.

Control constitucional y políticas públicas: sentencia estructural

El derecho a la salud al estar conectado con las funciones del Estado ejecutadas por el gobierno de aportar la institucionalidad que lo haga viable, encuentra que “depende del gobierno los medios apropiados para su realización,

las prioridades entre los diferentes componentes de este derecho, así como la profundidad y el momento en que dichos componentes deben ser satisfechos”. (STC 02566-2014-PA/TC, FJ. 15)

El Tribunal Constitucional advirtiendo esta relación de derecho fundamental y políticas de gobierno reflexiona:

... en el Estado Constitucional estas competencias son definidos por órganos políticos o de gobierno, órganos que cuentan con la información técnica y económica necesaria para poder adoptar decisiones apropiadas, entonces [¿]cuál es el rol que puede asumir la judicatura constitucional en la tutela del derecho fundamental a la salud, en un contexto en el que existen, o deberían existir, políticas públicas que son competencia de otros agentes[?] (STC 02566-2014-PA/TC, FJ. 15)

Y la respuesta a esta interrogante el Tribunal Constitucional la resuelve en los siguientes fundamentos de la sentencia. Partiendo desde lo que no debe de hacer (la judicatura constitucional no le corresponde suplir al legislador o a la autoridad de gobierno en la definición de las políticas públicas orientadas a la satisfacción de los elementos integrantes del derecho a la salud, lo que involucraría una indebida intromisión en las competencias -deliberativas y técnicas- constitucional o infraconstitucionalmente atribuidas a estos órganos) a lo que no debe dejar de hacer (dejar la suerte del derecho a la salud únicamente en manos de quienes formulan y ejecutan las políticas públicas es también inadecuado desde un punto de vista constitucional).

654

Por lo que establece los alcances y los límites razonables para ingresar al control constitucional de las políticas públicas, sobre la base de un esquema que respete el principio democrático y la separación de funciones. En este punto el Tribunal Constitucional está aplicando los criterios de la sentencia estructural (afectan a un gran número de personas, involucran a varios órganos públicos, el tribunal instruye a esos organismos públicos para que actúen de forma coordinada, a fin de proteger a toda la población afectada y no solo a los demandantes específicos del caso), establece criterios interpretativos sobre las funciones del gobierno, sobre la forma como la estructura del gobierno salvaguarda un derecho fundamental, en el presente caso la salud, en su expresión de atención médica y de medicamentos.

La relación que encuentra el Tribunal Constitucional entre las políticas públicas y la vigencia efectiva del derecho a la salud se ha encuadrado dentro de lo

que se conoce como la figura de la sentencia estructural, que el Tribunal Constitucional peruano lo ha expresado en los términos siguientes:

Las políticas públicas, en tanto conjunto de medidas o acciones organizadas, dirigidas a alcanzar un fin valioso, involucran el ejercicio de competencias por parte de los poderes públicos, y pueden estar referidas, por ejemplo, a su diseño, ejecución, evaluación y control. Cuando dichas políticas públicas se refieren a la protección y promoción de derechos fundamentales, de ellas además puede predicarse que tienen un doble carácter: por una parte, un alcance subjetivo, referido al respeto u optimización de los derechos fundamentales de cada persona, y a la vez uno objetivo, vinculado con el deber estatal de organizar todas las estructuras públicas asegurándose las condiciones para el libre y pleno ejercicio de los derechos promovidos. (STC 02566-2014-PA/TC, FJ. 25)

A partir de reconocer el carácter vinculante del derecho a la salud frente a las políticas de gobierno el Tribunal Constitucional como parte de la sentencia estructural dispone como su ámbito de actuación las siguientes:

655

Prohibitivas:

- Al órgano de control de la constitucionalidad no le corresponde participar en el diseño de las políticas públicas, ni decidir cuál opción es más adecuada que otra, no le corresponde priorizar metas ni fijar cuestiones de conveniencia u oportunidad. (STC 02566-2014-PA/TC, FJ. 31)
- A la judicatura constitucional no le corresponde suplir al legislador o a la autoridad administrativa en la definición de las políticas públicas, pues ello significaría violentar las competencias deliberativas y técnicas de los mencionados órganos en la formulación y la materialización de dichas políticas. (STC 02566-2014-PA/TC, FJ. 32)
- Al Tribunal Constitucional no le corresponde, en este sentido, fijar directivamente el desarrollo y contenido de las políticas públicas. (STC 02566-2014-PA/TC, FJ. 34)

Habilitativas:

- Progresiva adopción de medidas apropiadas, con el objeto es alcanzar de manera paulatina la plena efectividad de los derechos que cuentan con una

dimensión prestacional, como son por excelencia los derechos sociales. (STC 02566-2014-PA/TC, FJ. 27)

- El Tribunal Constitucional se encuentra habilitado para controlar las políticas públicas adoptadas por los órganos competentes, de manera más clara cuando éstas responden (o debieran responder) a la satisfacción de derechos sociales(STC 02566-2014-PA/TC, FJ. 30)
- Al Tribunal Constitucional le corresponde es verificar si se viene dando una dinámica de progresividad, examinar si las autoridades políticas han desatendido sus obligaciones constitucionalmente establecidas de llevar adelante políticas o acciones orientadas a realizar el derecho a la salud, o tal vez fijar algunos estándares mínimos de adecuación o aceptabilidad. (STC 02566-2014-PA/TC, FJ. 35)
- En el ámbito de la justicia constitucional no está en cuestión la corrección o eficacia de la medida empleada, bastará que la norma enjuiciada no incurra en las acciones implementadas que contravengan manifiestamente la promoción del objetivo colectivo señalado por la Constitución o cuando las acciones adoptadas constituyan medios absolutamente inidóneos para procurar en algún grado el objetivo identificado por la Constitución y se encuentren, a su vez, prohibidos por otras “normas directrices” que anida la misma Ley Fundamental. (STC Exp. n.º 00021-2010-A1, f. j. 71)
- Sí pueden evaluarse jurídicamente la forma que adquieren dichas políticas o los requisitos que se deben cumplir para ser consideradas como constitucionalmente adecuadas (STC 02566-2014-PA/TC, FJ. 37)

656

Criterios a partir de los cuáles el Tribunal Constitucional arriba a la determinación de las pautas para el control de las políticas, control que es un claro ejemplo de una sentencia estructural, y aunque con sus limitaciones, es un paso en la búsqueda de la tutela de los derechos que implican la configuración de las actuaciones de los poderes del Estado:

Test deferente o mínimo para el control constitucional de las políticas públicas:

Déficits de existencia: si se ha obviado la formulación de un plan o política que enfrente determinado problema relativo a la salud.

Déficits de ejecución: si no se han realizado o materializado efectivamente los planes adecuadamente formulados.

Déficits de consideración suficiente: en caso se haya desatendido las dimensiones o principios relevantes del derecho a la salud en la formulación o implementación de las políticas públicas pertinentes.

Déficits de respeto suficiente: que, a diferencia de los *déficits de consideración*, aluden a trasgresiones graves o manifiestas del derecho a la salud. Los *déficits de respeto suficiente*, a su vez, pueden ser *déficits de violación manifiesta*, en caso se haya establecido políticas claramente contrarias a los principios que rigen el derecho a la salud; *déficits de razonabilidad*, si se han adoptado de medidas claramente inconducentes; y *déficits de protección básica o elemental*, con respecto a políticas insuficientes para el cumplimiento de determinados objetivos prioritarios de la salud.

Déficits de confrontación de problemas estructurales en salud: en caso no se haya enfrentado asuntos que impiden la ejecución efectiva de las políticas públicas y terminen generando resultados negativos en la salud. Estos, entre otros, pueden ser *déficits de participación política*, si se ha adoptado una política pública en salud sin permitir la participación de la sociedad civil o de los directamente afectados por ella; *déficits de transparencia*, si no existe información pública actual y accesible sobre las políticas públicas y su ejecución; *déficits de control*, si no se han establecido o implementado debidamente formas supervisión o mecanismos de rendición de cuentas respecto a las políticas implementadas; *déficits de evaluación de impacto*, si se ha procedido sin establecer líneas de base o indicadores con enfoque de derechos que permitan evaluar los impactos de la política pública en el goce efectivo del derecho a la salud. (STC 02566-2014-PA/TC, FJ. 39)

Finalmente el Tribunal Constitucional resuelve:

EsSalud deberá realizar todos los tratamientos y diagnósticos necesarios al recurrente para que pueda ser intervenido quirúrgicamente con el propósito de combatir o curar las enfermedades que padece. Además, debe practicársele el tratamiento posoperatorio o, en su defecto, los tratamientos imprescindibles para el restablecimiento de su salud. Asimismo, se le debe proporcionar las medicinas que necesite atendiendo a lo prescrito por el

médico especialista, todo lo cual coadyuvará que cesen o se atenúen las afecciones psicológicas alegadas por el recurrente. (STC 02566-2014-PA/TC, FJ. 52)

Y como expresión de la sentencia estructural dispone que en el sector de salud, de forma estructural en la organización del Estado, se adopten las medidas idóneas y adecuadas para asegurar el derecho a la salud de los asegurados:

... disponer que Susalud supervise todas las prestaciones de salud que realiza EsSalud, con el propósito de que sean vencidos todos los obstáculos y barreras burocráticas que impidan o limiten una atención médica humana y oportuna, así como un trato digno de los pacientes y usuarios. (STC 02566-2014-PA/TC, FJ. 54)

...

Disponer que la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud (Susalud) supervise el tratamiento del recurrente y otros casos especialmente urgentes, como el presente, en los cuales se aprecie que se obstaculiza la operación y suministro de medicamentos de pacientes con enfermedades graves o terminales. (STC 02566-2014-PA/TC, ha resuelto, 3)

Decisión que manifiesta y pone en evidencia las características de la sentencia estructural: a) involucra a un gran número de personas, b) involucran a varios órganos públicos, y, c) el tribunal instruye a esos organismos públicos para que actúen de forma coordinada, a fin de proteger a toda la población afectada y no solo a los demandantes específicos del caso.

En razón a ello afirmamos y sostenemos que en el Perú materialmente el Tribunal Constitucional ha hecho uso de la sentencia estructural para tutelar el derecho a la salud del demandante, que sin embargo, la decisión adoptada no solo beneficiará al demandante sino a todos los usuarios del sistema de salud en el Perú, involucrando a varios órganos estatales y que estos actúen según las directrices del Tribunal Constitucional para proteger a la población afectada.

5. Conclusiones

El Tribunal Constitucional peruano sin haberlo expresado formalmente en el presente caso ha utilizado materialmente lo que en el derecho constitucional

comparado se ha denominado la sentencia estructural para optar por una tutela del derecho fundamental a la salud, configurando la actuación de los órganos de gobierno en su diseño de pertinencia, oportunidad y necesidad sujetas a condiciones ya no de discrecionalidad política sino de cumplimiento de deberes constitucionales, ante los cuáles se cuenta con los recursos judiciales para exigir su cumplimiento.

Con esta sentencia se pone énfasis que en el derecho constitucional peruano también se ha recogido la figura constitucional de la sentencia estructural, se ha superado las visiones de principios o mandatos de optimización de los derechos sociales, de normas programáticas, para tornarlos en reglas, reglas que se dirigen a los órganos de gobierno, a los órganos políticos, para que ejecuten obligaciones contenidas que se desprenden del derecho fundamental social.

La sentencia estructural se dirige a las políticas públicas para que protejan y promuevan los derechos fundamentales en su doble carácter: subjetivo: respeto u optimización de los derechos fundamentales de cada persona; y, objetivo: vinculado con el deber estatal de organizar todas las estructuras públicas asegurando las condiciones para el libre y pleno ejercicio de los derechos promovidos, es decir, configura la institucionalidad, infraestructura y disponibilidad financiera que sirven de soporte para el goce de los derechos, en especial los derechos sociales.