



LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

SANCIONA CON FUERZA DE

LEY:

REGULACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIÓN

ARTÍCULO 1. Objeto.- La presente ley tiene por objeto regular, en el ámbito de la provincia, la implementación del principio de progresividad y no regresión comprendido en el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, el cual le asigna jerarquía constitucional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la Convención Americana de Derechos Humanos.

ARTÍCULO 2. Definición.- Conforme la normativa mencionada, se entiende por "principio de progresividad y no regresión": La obligación del Estado, en sus tres poderes, de adoptar las medidas institucionales, técnicas, presupuestarias y normativas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos, hasta el máximo de los recursos disponibles. Bajo este principio, el Estado no puede darse por satisfecho con la comprensión de un piso mínimo de garantías, sino que, el cumplimiento debe ir en aumento. La progresividad implica, al mismo tiempo, un mandato de gradualidad y de no reversibilidad en la actuación estatal.

ARTÍCULO 3.- Interdependencia de los derechos. El principio de progresividad y no regresión comprende por igual a todos los derechos, garantías y libertades fundamentales reconocidos por nuestra constitución, leyes y pactos internacionales a los que ha adherido nuestro país. Por lo que, la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la restricción o denegación de otros derechos, garantías y libertades fundamentales.

ARTÍCULO 4. Alcance.- El principio de progresividad y no regresión comprende dos áreas complementarias:

a. **Obligación de no regresividad:** Abstenerse de tomar medidas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel de goce o ejercicio de un derecho protegido. Se entiende por regresividad: a) la regresividad normativa: cuando una norma suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por una norma anterior; y la regresividad de resultados: cuando los resultados de una política pública hayan empeorado en relación a



los de un punto de partida temporalmente anterior elegido como parámetro a través de indicadores empíricos determinados conforme se establece en la presente ley.

b. **Deber de progresividad:** La obligación de progresividad comprendida en el artículo 2 de la presente ley, comprende:

- El derecho de toda persona a una mejora continua de sus condiciones de existencia;
- El deber estatal de medir el estado de goce de los derechos y elaborar un plan de acción para la mejora continua, a través de medidas deliberadas, concretas y orientadas hacia la plena efectividad de los derechos humanos;
- La responsabilidad de asegurar un contenido mínimo para cada uno de los derechos;
- El reconocimiento de que, si bien la satisfacción plena de los derechos humanos supone una cierta gradualidad, el Estado tiene la obligación de moverse tan rápida y efectivamente como sea posible hacia dicha meta.

ARTÍCULO 5.- A los fines de la presente, entiéndase por medidas regresivas las siguientes:

- 1.- Recorte de recursos públicos destinados a la satisfacción de un derecho, incluyendo el congelamiento presupuestario interanual en términos absolutos y/o relativos.
- 2.- Restricción del alcance subjetivo de un derecho: la exclusión de un grupo poblacional que ya había sido incluido en el mismo, y ya había alcanzado unos niveles de protección determinados.
- 3.- Aumento significativo de costos o requisitos para acceder a un derecho.
- 4.- El cambio intempestivo de las condiciones previamente definidas por el ente administrativo para la satisfacción de derechos prestacionales.
- 5.- La ausencia de adopción de reglamentaciones, actualizaciones normativas, decisiones políticas o jurídicas fundamentales para la satisfacción de un derecho.
- 6.- La derogación de una norma, que genere una omisión legislativa, o modificación normativa, que disminuya el ejercicio de un derecho.
7. Someter a consulta popular derechos ya reconocidos legalmente.
8. La inacción frente al empeoramiento en el disfrute de derechos, incluso cuando se deba a circunstancias no directamente atribuibles al Estado.

La lista precedente es orientativa y no taxativa.



ARTÍCULO 6. Excepción.- La adopción de medidas regresivas, podrá ser excepcionalmente admitida cuando se cumplan integralmente los siguientes factores:

- Se demuestre que la medida fue implantada tras el examen exhaustivo de todas las alternativas posibles;
- Se haya tenido en consideración el máximo de los recursos disponibles, aún los provenientes de la cooperación internacional;
- Cuando la restricción del derecho de quienes pertenecen a grupos que se encuentran en mejor situación esté destinada a satisfacer las necesidades de grupos vulnerables.
- No se afecte el contenido mínimo esencial de ningún derecho.

ARTÍCULO 7. Acción de amparo.- La violación de los principios enunciados y descriptos en la presente ley habilitará la acción de amparo de cualquier particular sin necesidad de que deba demostrar el perjuicio personal de la medida. En dicha acción el juez podrá suspender cautelarmente la medida regresiva hasta tanto el Estado demuestre su inocuidad respecto al derecho que se vería afectado.

ARTÍCULO 8.- Mecanismo de control. Créase el "Mecanismo de Control de la implementación del Principio de Progresividad y no Regresión" en el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la provincia, como órgano de contralor y de producción de información relevante y confiable, el cual tendrá como funciones:

- a. Establecer un Sistema de Indicadores de Progreso que contemple variables normativas, institucionales, técnicas y presupuestarias.
- b. Coordinar acciones con el ámbito académico universitario a los fines de trabajar conjuntamente en la investigación, evaluación y análisis de los avances en el goce de los derechos humanos;
- c. Recibir opiniones y sugerencias de organizaciones de la sociedad civil y personas de reconocida trayectoria en materia de derechos humanos;
- d. Presentar informes públicos anuales ante la Legislatura de la provincia de Santa y el Poder Ejecutivo provincial.

ARTÍCULO 9.- Integración de recursos existentes. Para la puesta en funcionamiento de lo dispuesto en artículo precedente, se podrá hacer uso de los recursos existentes. Se entenderá por recursos existentes a todas aquellas capacidades humanas, materiales, de infraestructura y tecnológicas, que existan al momento de la aprobación de la presente ley en la órbita de la Defensoría y que sean de utilidad para cumplir con el objeto de la presente ley.



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

ARTÍCULO 10. Presupuesto. Las erogaciones necesarias para la aplicación de la presente ley serán realizadas con partidas específicas del presupuesto provincial contempladas en la Ley Anual de Presupuesto.

Autorícese al Poder Ejecutivo a efectuar las adecuaciones o modificaciones presupuestarias necesarias para dotar de operatividad inmediata a la presente ley.

ARTÍCULO 11. Reglamentación. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en el plazo de noventa (90) días.

ARTÍCULO 12. De forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Carlos del Frade
Diputado provincial



FUNDAMENTOS

Señor Presidente,

El presente proyecto de ley busca regular en el ámbito de nuestra provincia, uno de los principios jurídicos más relevantes en materia del Derecho Internacional de Derechos Humanos, a saber: **el principio de progresividad, que implica asimismo, el principio de no regresión.**

Tal directriz se traduce en el deber del Estado de adoptar las medidas técnicas, institucionales, económicas y legislativas para lograr sucesivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos. Bajo ese prisma, el Estado no puede darse por satisfecho con el reconocimiento de un mínimo del derecho, por el contrario, el cumplimiento debe ir en aumento y no quedarse estático. La progresividad implica al mismo tiempo un mandato de gradualidad y de no reversibilidad en la actuación estatal.

En el sistema internacional de protección de los derechos humanos, la apuntada pauta se encuentra normativamente prevista en el art. 2.1 del **Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**:

*"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a **adoptar medidas**, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, **hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente**, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, **la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos**".*

Tal como establece Cristian Courtis, funcionario del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

*"La noción de progresividad abarca dos sentidos complementarios: por un lado, el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos establecidos en el Pacto supone una cierta **gradualidad**.*

Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresa en su Observación General 3 que "el concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un período corto de tiempo. (...) "Sin embargo - continúa la Observación General-, el hecho de que el Pacto prevea que la realización requiere un cierto tiempo, o en otras palabras sea progresiva, no debe ser malinterpretada en el sentido de privar a la obligación de todo contenido significativo. Se trata por un lado de un mecanismo necesariamente flexible, que refleja las realidades del mundo real y las



dificultades que representa para todo país el aseguramiento de la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otro lado, la frase debe ser leída a la luz del objetivo general, que constituye la *raison d'êre* del Pacto, es decir, el establecimiento de obligaciones claras a los Estados Parte al respecto de la plena realización de los derechos en cuestión. Por ende, impone **la obligación de moverse tan rápida y efectivamente como sea posible hacia la meta**" (párr. 9). De allí que la noción de progresividad implique un segundo sentido, es decir, el de progreso, consistente en la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. El Comité recalca al respecto que las medidas que el Estado debe adoptar para la plena efectividad de los derechos reconocidos "**deben ser deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el Pacto**" (Observación General 3, párr. 2)"¹.

De un modo más mediato, en el art. 11.1 del PIDESC se establece:.

*"Los Estados Partes en el presente pacto reconocen **el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia... Y a una mejora continua de las condiciones de existencia.** Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho..."*

El artículo 11.1 resume en gran medida el significado de los derechos sociales: la garantía de un nivel de vida adecuado y la identificación de los componentes mínimos a tener en consideración para dar sentido a esa noción de adecuación. Adicionalmente, el Pacto requiere la mejora continua de las condiciones de existencia, es decir, la progresividad en el sentido de progreso, o ampliación de la cobertura y protección de los derechos sociales. De esta obligación estatal de implementación progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, pueden extraerse algunas obligaciones concretas. La obligación mínima asumida por el Estado al respecto es la obligación de no regresividad, es decir, la prohibición de adoptar políticas y medidas, y por ende, de sancionar normas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora "progresiva". Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes⁸. La obligación asumida por el Estado es ampliatoria, de modo que la derogación o reducción de los derechos vigentes contradice claramente el compromiso internacional asumido.

A su turno, el art. 2.1 del PIDESC sirvió de base para la formulación del art. 26 de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** y al, levemente más generoso, art. 1 del Protocolo Adicional a la CADH en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como **Protocolo de San Salvador**:

- Art. 26 CADH: "*Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica,*

¹ "Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales", compilado por Christian Curtis - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto, 2006.



para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

-Art. 1 Protocolo de San Salvador: “Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado la obligación establecida en los arts. 26 de la CADH y 1 del Protocolo de San Salvador de manera coincidente al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Así las cosas, el principio de progresividad encuentra fundamento normativo explícito en instrumentos provenientes de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos.

En el caso argentino, el art. 75 inc. 22 de la Carta Magna le asigna jerarquía constitucional al PIDESC y a la CADH; por lo que el principio de progresividad alcanza la más elevada prelación normativa, revistiendo consecuentemente naturaleza de principio integrante del Bloque de Constitucionalidad Federal.

Una de las manifestaciones que genera la pauta de progresividad, tal vez la más significativa, es la de “no regresividad” o “**prohibición de retroceso**”, en virtud de la cual no pueden admitirse retracciones ni fácticas ni normativas en las políticas públicas destinadas a dotar de vigencia efectiva a los derechos sociales establecidos en los Tratados de Derechos Humanos. Es una garantía que tiende a proteger el contenido de los derechos y el nivel de goce alcanzado cada vez que el Estado, en cumplimiento de su obligación de progresividad, haya producido una mejora. En general se acepta que concurren dos campos posibles de indagación del fenómeno de la no regresividad: a) empírica, cuando el objeto de análisis se ciñe a los resultados de políticas públicas, y b) normativa.

Cabe decir que, mientras en materia de regresividad en los resultados de una política pública es necesario estipular y desarrollar los indicadores o referentes empíricos que se habrán de utilizar para evaluar el desarrollo progresivo del grado de satisfacción de los derechos establecidos; en materia de regresividad normativa no se requiere más que comparar la extensión de la concesión de un derecho de una norma anterior con una norma posterior que restringe esa extensión.

A priori, la derogación o reducción de derechos vigentes contradice el compromiso estatal asumido al suscribir los Tratados de Derechos Humanos. Es que, la no regresividad está implícita en los Pactos de Derechos Humanos como deber negativo inherente a las obligaciones positivas que acompañan a los derechos fundamentales.



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Las Directrices o Principios de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales consideraron -en el principio 14- como contradictoria con tales derechos: "La adopción de cualquier medida que sea intencionalmente regresiva y que reduzca el nivel de protección de cualquiera de estos derechos" (inc. e) 53. Equivalentes conclusiones ya habían sido alcanzadas en los "Principios de Limburgo relativos a la aplicación del PIDESC".

El principio de progresividad y no regresividad normativa, a priori, deviene adaptable a los "derechos económicos, sociales y culturales". Ahora bien, la prohibición de retroceso está desbordando sus originarias fronteras, para recaer también en derechos humanos que no son subsumibles en la categoría de DESC. Tal incipiente expansión procura la exportación de la regla de la "no regresividad" a los restantes derechos contenidos en los Tratados de Derechos Humanos (civiles, políticos); es decir, aún en el marco del Derecho de los Derechos Humanos, pero trascendiendo de la sub especie de los derechos económicos, sociales y culturales. En esa tesitura, el juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Rodolfo E. Pisa Escalante, en el voto separado emitido en la Opinión Consultiva OC4/84111, consideró que: "... los principios de 'desarrollo progresivo' contenidos en el artículo 26 de la Convención, si bien literalmente referidos a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, deben... entenderse aplicables a cualquiera de los derechos 'civiles y políticos' consagrados en la Convención Americana, en la medida y aspectos en que éstos no resulten razonablemente exigibles por sí mismos, y viceversa..." (párrafo 6).

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido en un documento público que: **"El principio de no regresión cuenta con una fecunda trayectoria en la jurisprudencia de la Corte Suprema, abarcando diversos ámbitos de aplicación"** (septiembre de 2021).

La obligación veda al legislador y al titular del poder reglamentario la adopción de reglamentación que derogue o reduzca el nivel de los derechos de los que goza la población. Desde la perspectiva del titular del derecho, la obligación constituye una garantía de mantenimiento de los que goza desde la adopción del tratado de derechos humanos que los consagre, y de su nivel de goce, a partir de dicha adopción y de toda mejora que hayan experimentado desde entonces. Se trata de una **garantía de carácter sustantivo**, es decir, de una garantía que tiende a proteger el contenido de los derechos vigentes al momento de la adopción de la obligación internacional, y el nivel de goce alcanzado cada vez que el Estado, en cumplimiento de su obligación de progresividad, haya producido una mejora.

Courtis, en el documento mencionado, plantea que: "En mi opinión, en la prohibición de regresividad o de retroceso en materia social convergen dos tipos de fundamentos. El primero está ligado a nociones clásicas del Estado de derecho liberal, nacidas centralmente a la luz de la protección del derecho de propiedad y de los intereses patrimoniales. Se trata de la **seguridad jurídica**. (...)



El segundo fundamento tiene que ver con el contenido material del **principio del Estado social**, que es el de la satisfacción para todo ser humano de ciertas necesidades consideradas básicas, a la luz de la noción de dignidad humana y del desarrollo material y científico de nuestras sociedades. Esta noción –que puede ser traducida, por ejemplo, en términos de igualdad material o sustantiva, de prerequisites mínimos para poder desarrollar un plan de vida autónomo, de necesidad de remoción de obstáculos económicos y sociales que impidan el pleno desarrollo de la persona, de participación en los beneficios de la generación colectiva de desarrollo o riqueza, entre varias otras– es la que da sentido al reconocimiento de derechos sociales en tanto derechos, y no sólo como concesiones graciosas o caritativas”.

Dado que el contenido de las necesidades consideradas básicas, las posibilidades de desarrollo de las personas y las áreas de participación se amplían con el tiempo y con el progreso material y científico de nuestras sociedades, el umbral de protección –y por ende, las posiciones consolidadas insusceptibles de derogación o supresión– también tienden a ampliarse progresivamente.

Ante la demostración de la adopción por el Estado de una medida de corte regresivo, se presume su invalidez y la carga de la prueba de su permisibilidad se traslada al Estado. El estándar de juicio para considerar justificada y por ende permisible la medida regresiva es alto. Así, en principio, quedan excluidas de la posibilidad de ser justificadas las medidas regresivas que afecten el contenido mínimo esencial del derecho en juego. Con respecto a las demás medidas regresivas, las razones a las que puede acudir el Estado para justificar la medida regresiva son taxativas y limitadas. El Estado sólo puede justificar su adopción cuando se conjuguen estos factores: cuando haya efectuado una cuidadosa evaluación de las alternativas, cuando el objetivo perseguido por la medida sea el de proteger la totalidad de los derechos del Pacto –en especial, cuando la restricción del derecho de quienes pertenecen a grupos que se encuentran en mejor situación esté destinada a satisfacer las necesidades de quienes no logran cubrir por sí mismos el contenido mínimo esencial de los derechos en juego–, cuando la adopción de la medida haya tenido en consideración el máximo de los recursos disponibles, aun los provenientes de la cooperación internacional, y cuando no se afecte el contenido mínimo de los derechos.

En el ámbito de la provincia de Santa Fe, la **Defensoría del Pueblo**, cuenta desde hace unos años con el Área de Investigación y Evaluación en Derechos Humanos, como un ámbito de producción de conocimiento de carácter académico y de carácter práctico, en el que se desarrolla un trabajo sistemático de investigación y de evaluación de avances en derechos sociales en el territorio santafesino, a nivel provincial y municipal, conforme a los compromisos internacionales asumidos por el Estado en la materia. Para su desempeño utiliza metodología científica así como también fuentes de información oficiales, válidas y confiables (primarias y secundarias). La labor del área está a cargo del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, creado en 2017 por iniciativa de la defensoría y como resultado de un convenio de cooperación firmado entre ésta y la Universidad Nacional de Rosario.

Tal como se sostiene desde la Defensoría: “su propósito es la evaluación del estado de avance de los derechos sociales en el territorio provincial que pueda resultar de utilidad al



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

gobierno provincial en la toma de decisiones para sus intervenciones públicas y pueda orientar transformaciones institucionales, en los tres poderes del Estado en materia de derechos humanos, ya que ambas inciden en la calidad de vida de la población y, en particular, de la más vulnerada. Al mismo tiempo, la evaluación, además de relevar y sistematizar información pública existente, impulsa para su cometido la producción de información pública con enfoque de derechos humanos de carácter federal, que contribuye a nutrir al Estado en los procesos de gestión pública". El presente proyecto de ley valora dicho recorrido y pretende fortalecer legislativamente y ampliar su alcance, contemplando paulatinamente a la diversidad de derechos humanos reconocidos.

Por todo lo expuesto, solicitamos a nuestros pares la aprobación del presente proyecto de ley.

Carlos del Frade
Diputado provincial