

NOTA DE JURISPRUDENCIA

(Con hipervínculos a la base online)

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

El principio de no regresión cuenta con una fecunda trayectoria en la jurisprudencia de la Corte Suprema, abarcando diversos ámbitos de aplicación.

En el marco de cuestiones relacionadas con el **derecho del trabajo y el derecho previsional**, la Corte ha dicho que el principio de progresividad o no regresión que veda al legislador la posibilidad de adoptar medidas injustificadas regresivas, no solo es un principio arquitectónico de los Derechos Humanos sino también una regla que emerge de las disposiciones de nuestro propio texto constitucional en la materia ([Fallos: 338:1347; 331:2006, voto de los jueces Lorenzetti, Fayt y Zaffaroni](#); [328: 1602, voto del juez Maqueda](#) [327:3753, voto de los jueces Petracchi y Zaffaroni](#)).

El impulso a la progresividad en la plena efectividad de los derechos humanos, sumado al principio pro homine determinan que el intérprete deba escoger dentro de lo que la norma posibilita, el resultado que **proteja en mayor medida a la persona humana**; y esta pauta se impone aun con mayor intensidad, cuando su aplicación no entrañe colisión alguna del derecho humano así interpretado, con otros valores, principios, atribuciones o derechos constitucionales. Así lo manifestó muy recientemente el Tribunal en la causa "Escalona" ([344:1070](#)), al considerar que la sentencia que había resuelto la nulidad del acta acuerdo y su respectiva resolución homologatoria por implicar una regresión en los derechos conferidos a los trabajadores no era irrazonable

Así, en un planteo relacionado con **la movilidad de los haberes**, al resaltar la necesidad de mantener una proporción justa y razonable entre el haber de pasividad y la situación de los activos, la Corte señaló que los tratados internacionales promueven el desarrollo progresivo de los derechos humanos y sus cláusulas no pueden ser entendidas como una modificación o restricción de derecho alguno establecido por la primera parte de la Constitución Nacional (art. 75, inc. 22) ("[Sánchez](#)", [Fallos 328:1602](#)).

Y cuando, en función del examen de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se ocupó **del derecho de huelga** como derecho inherente a la libertad de sindicación destacó que, mediante la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado argentino había asumido el compromiso de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas sociales contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (art. 26) ([Fallos 339:760](#)).

En el precedente "Madorrán" ([Fallos 330:1989](#)) el voto de los jueces Lorenzetti, Fayt y Petracchi, sostuvo que la **estabilidad propia del empleado público** era una solución

que concordaba con los principios y pautas de interpretación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que, en buena medida implícitos en la Constitución histórica, habían sido expresamente incorporados a ésta por vía del art. 75.22. Agregó que el decidido impulso hacia la progresividad en la plena efectividad de los derechos humanos que reconocen, propia de dichos y tratados y especialmente del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 2.1); sumado al **principio pro homine**, connatural con estos documentos, determinan que el intérprete deba escoger dentro de lo que la norma posibilita, el resultado que proteja en mayor medida a la persona humana. Y esta pauta se impone aun con mayor intensidad, cuando su aplicación no entrañe colisión alguna del derecho humano así interpretado, con otros valores, principios, atribuciones o derechos constitucionales.

Al cuestionarse la norma de **la Ley de Riesgos del Trabajo** que excluía a los progenitores como legitimados ante el supuesto de muerte de su hijo soltero, el Tribunal consideró que se trataba de una retrogradación de derechos consagrados por normas fundamentales -previamente receptados en las leyes que regulaban su ejercicio- y que habían sido abrogados sin razones que lo legitimen, lo cual resultaba inconcebible en el diseño constitucional moderno que consagra el principio de la progresividad de los derechos sociales, que tiene por función evitar el retroceso de aquello que es conducente al logro de la justicia social (art. 75, incisos 19, 22 y 23 de la C.N.; 26 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Recordó que todo Estado Parte se comprometía a adoptar medidas para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos, puntualizando que aquellas de carácter deliberadamente retroactivo requerían la consideración más cuidadosa y debían justificarse plenamente, derivándose una fuerte presunción contraria a que las medidas regresivas sean compatibles con el Pacto, sobre todo cuando su orientación no es otra que la mejora continua de las condiciones de existencia. Destacó que **en materia previsional**, el artículo 75, inciso 23, de la Constitución Nacional fortalece la vigencia del principio de progresividad, descalificando todo accionar gubernamental que en la práctica de un resultado regresivo en el goce efectivo de los derechos (["Medina" Fallos: 331:250](#)).

También consideró que la atipicidad que se presentaba como fruto del traspaso previsional y del consiguiente desdoblamiento de normas, nacionales y locales, que debían regular las compensaciones de los magistrados en pasividad o actividad de una misma provincia, con un ámbito de vigencia restringido a cada una de ellas, no podía proyectarse en perjuicio de los jubilados, debiendo adoptarse la solución que mejor se adecue a los principios y garantías de la Constitución Nacional y favorezca la progresividad de los derechos humanos, objetivo que se alcanzaba nivelándose los beneficios de los recurrentes mediante la utilización del índice de actualización anual aplicado en "Badaro" ([Fallos: 330:4866](#)) pues representaba razonablemente la movilidad que debían percibir para evitar discriminaciones ilegítimas ([Fallos: 334:198](#)).

En ocasión de discutirse la denegación de la **pensión de la viuda** por no aplicar el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones que entró en vigencia 19 días después de la muerte del causante y sin tener en cuenta que dicha regla de vigencia fue establecida en beneficio de los petitionarios la Corte recordó precedentes donde se había extendido

la aplicación de una norma posterior a los casos en que la muerte del causante se había producido con anterioridad a su vigencia. Destacó que, sobre la base de la finalidad protectora de las **disposiciones que regulan la seguridad social**, esos fallos aplicaron la norma más favorable y que dicha exégesis concordaba con el propósito del legislador de promover la progresividad de los derechos sociales, según había sido preceptuado, más tarde, en el art. 75, inciso 23, de la Constitución Nacional y en diversos tratados de derechos humanos reconocidos con jerarquía constitucional en las disposiciones del inciso 22 del artículo mencionado. Agregó que era el **reconocimiento del principio de progresividad** en la satisfacción plena de esos derechos el que había desterrado definitivamente interpretaciones que conduzcan a resultados regresivos en la materia. Añadió que sería estéril el esfuerzo realizado por el legislador para cumplir con la obligación establecida en el art. 11 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("Protocolo de San Salvador"), en cuanto exige que los Estados parte adopten todas las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos sociales, si por vía interpretativa se sustrajera de esa evolución a quienes se encuentran en situación de total desamparo por aplicación de leyes anteriores que establecían un menor grado de protección, máxime cuando se encontraba demostrado que el causante y, por ende, su viuda, reunían los requisitos necesarios para el reconocimiento de los derechos pretendidos (Fallos: 332:2454).

En la causa "Milone" (Fallos: 327:4607), donde se debatía la forma de pago de las prestaciones dinerarias por Incapacidad Laboral Permanente Parcial Definitiva, superior al 50% e inferior al 66%, la Corte declaró la inconstitucionalidad del pago en forma de renta y expresó que una interpretación conforme con el texto constitucional indica que la efectiva protección al trabajo dispuesta en el art. 14 bis se encuentra alcanzada y complementada, por el mandato del art. 75, inc. 23, norma que, paralelamente, asienta el **principio de no regresión en materia de derechos fundamentales**. Así lo preceptúa también el principio de progresividad asentado en el art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en concordancia con su art. 11, inc. 1, por el que los estados han reconocido el derecho de toda persona "a una mejora continua de las condiciones de existencia".

En un caso donde se confirmó la condena por responsabilidad civil a una aseguradora de riesgos del trabajo por la muerte de un trabajador, la Corte afirmó que los Estados partes deben formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional coherente destinada a reducir al mínimo los riesgos de accidentes laborales y enfermedades profesionales, lo cual no hace más que dar especificidad, en uno de los aspectos del **ámbito laboral**, al principio de progresividad y a "la mejora continua de las condiciones de existencia" (Fallos 332:709).

En la causa "ATE" (Fallos: 336:672), se declaró inconstitucional el art. 31 de la ley 23.551, que vedaba la Asociación de Trabajadores del Estado, en razón de carecer de personería gremial, del derecho a representar intereses colectivos. La Asociación, había cuestionado una rebaja salarial de los empleados de la Municipalidad de Salta. La Corte señaló que el principio de progresividad impone que todas las medidas estatales de carácter deliberadamente "regresivo" en materia de **derechos humanos**, tal como lo era el decreto 5/2003 impugnado, requieran la consideración "más cuidadosa", y deban "justificarse plenamente" con referencia a la "totalidad de los derechos previstos" en el PIDESC y en el contexto del aprovechamiento pleno del "máximo de los recursos" de que el Estado disponga.

En materia de derecho ambiental, la Corte ha dicho que el principio de progresividad establece que los objetivos deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos (art. 4 de la Ley General del Ambiente, 25.675) En el marco de un conflicto por el uso y aprovechamiento de un río interprovincial consideró que dicho principio era especialmente aplicable en la medida en que, al perseguirse una recomposición natural o pasiva del ecosistema afectado no era posible conocer anticipadamente el tiempo necesario para alcanzarla, ya que dependería de la capacidad de auto-regeneración del ecosistema (Fallos: 343:603).

Ya lo había aplicado en la causa por daños derivados de la **contaminación ambiental** del Río Matanza – Riachuelo al requerir a las partes que presenten un plan integrado basado en este principio (Fallos: 329:2316). Y también lo tuvo en cuenta en la causa "Majul" (Fallos: 342:1203) cuando descalificó la sentencia del tribunal superior provincial que había omitido considerar normas conducentes tendientes a demostrar que la acción de amparo era la vía adecuada para la tutela de los derechos invocados, dejando también de considerar el derecho a vivir en un ambiente sano (art. 41 de la Constitución Nacional y 22 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos) y que el Estado garantiza la aplicación de los principios de sustentabilidad, precaución, equidad intergeneracional, prevención, utilización racional, progresividad y responsabilidad (art. 83 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos).

En temas civiles la Corte recordó que los pronunciamientos judiciales **en materia de capacidad de las personas** integran un ámbito intrínsecamente dinámico, por lo que no podía hablarse de una situación jurídica agotada bajo el régimen anterior que, por el principio de la irretroactividad, obstara al empleo inmediato de disposiciones que acababan de entrar en vigor en el tema que era objeto de recurso, como el Código Civil y Comercial de la Nación y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Antes bien, frente a la singularidad de los derechos implicados, se imponía la urgente aplicación de las nuevas prescripciones acordes a los estándares propios del estatuto de los derechos humanos, so pena de caer en una actuación de índole regresiva. (Fallos: 341:266).

En un plano más **procesal**, la Corte señaló en numerosas ocasiones que tanto el principio de progresividad como el de preclusión reconocen su fundamento en motivos de seguridad jurídica y en la necesidad de lograr una administración de justicia rápida. dentro de lo razonable, evitando que los procesos se retrotraigan a etapas ya superadas, o que se reabran los plazos procesales transcurridos, o se rehabiliten facultades procesales después de vencidos los límites legales para su ejercicio. Invocó estos principios al señalar que la conversión del trámite establecida por el art. 24 de la ley 24.463 implicaba retrotraer la causa a la instancia administrativa previa, reiniciar el cómputo de plazos de impugnación que se hallaban fenecidos e imponer al jubilado la exigencia de formular una demanda en primera instancia para evitar consentir la resolución que antes había apelado en tiempo y forma legales ("Hussar" Fallos: 319:2215) o cuando frente a la hipótesis eventual de que el acuse de caducidad fuera desestimado el recurrente obtendría una prolongación incierta del plazo para

oponer excepciones, lo cual no podría recibir amparo jurisdiccional ("Obra Social para la Actividad Docente" CSJ 27/2013, 11/08/2015).

En el **ámbito penal**, ya en el año 1968, en el conocido caso "Mattei" (Fallos: 272:188), que inició una línea jurisprudencial en el tema "plazo razonable", el Tribunal sostuvo que el principio de la progresividad impide que el juicio se retrotraiga a etapas ya superadas, porque también debe considerarse axiomático que los actos procesales se precluyen cuando han sido cumplidos observando las formas que la ley establece y que **tanto el principio de progresividad como el de preclusión reconocen su fundamento en motivos de seguridad jurídica** y en la necesidad de lograr una administración de justicia rápida dentro de lo razonable, evitando así que los procesos se prolonguen indefinidamente.

En "Rivarola" (Fallos: 327:1532) recurrió a la misma doctrina ante la decisión que al remitir el expediente a otro tribunal, volvía sobre la cuestión de competencia a dos años de haber sido zanjada definitivamente y habiéndose cumplido una intensa actividad probatoria, cuando ya había operado la preclusión procesal, puesto que se trataba de una discusión clausurada sin posibilidad de renovarla.

El Tribunal destacó que tanto el principio de progresividad como el de preclusión reconocen su fundamento en motivos de seguridad jurídica y en la necesidad de lograr una administración de justicia rápida dentro de lo razonable, evitando así que los procesos se prolonguen indefinidamente, pero además, obedecen al imperativo de satisfacer una exigencia consustancial con el respeto debido a la **dignidad del hombre**, cual es el reconocimiento del derecho que tiene toda persona a liberarse del estado de sospecha que importa la acusación de haber cometido un delito mediante una sentencia que establezca, de una vez para siempre, su situación frente a la ley penal (Fallos: 326:1149; 323:982; 305:1753; 305:913).

Estos principios, encuentran su límite al ser axiomático que los actos procesales precluyen cuando han sido cumplidos observando las formas que la ley establece, salvo supuestos de nulidad (Fallos: 326:1149).

El fundamento de la institución de la acusación alternativa o subsidiaria, basada en el hecho diverso, debe buscarse en la razón práctica consistente en evitar que el proceso vuelva a una etapa anterior para que se reformule la requisitoria fiscal y, tal vez, el auto de elevación a juicio, en violación, justamente, de los principios de preclusión y progresividad y de la garantía del non bis in idem (Fallos: 325:3118).

Buenos Aires, septiembre de 2021