

ARTÍCULO 4

La progresividad como principio y garantía de los derechos en el Estado democrático

Progressivity as a principle and guarantee of rights in the democratic state

Emma Natalia Miranda Parra^{1*}

¹ Abogada, Magíster en Derecho Constitucional y Procedimientos Constitucionales de la Universidad Mayor de San Andrés

* **Correspondencia del autor(es):** enmiranda@umsa.bo, dirección.

Resumen:

Uno de los elementos relevantes en la Constitución vigente es la ampliación de su catálogo sobre Derechos fundamentales. Desde tal perspectiva, en su doble dimensión la progresividad de derechos como característica de éstos, no sólo constituye un “principio” que da línea al momento de su interpretación para una aplicación directa y evolutiva; sino que también se configura en una “garantía” que evita que el legislador desarrolle su función soslayando la no regresividad de los derechos fundamentales. En consecuencia, la citada progresividad se aplica como principio y garantía constitucional de los derechos en el marco del Estado democrático boliviano.

En tal contexto, cabe apuntar que el constituyente no sólo amplía de forma expresa dicho catálogo de derechos, sino que además establece a la democracia como un principio que se transversaliza en todo el texto constitucional, configurándose en un principio rector de nuestra Constitución. En esa línea, estos dos elementos, por un lado, la ampliación del catálogo de derechos y por otro, el sistema democrático que rige en el Estado, se hallan vinculados. Entendiendo que el principio democrático no se reduce únicamente al ejercicio del derecho al voto, sino, al ejercicio de todos los derechos descritos en la Constitución. Por ende, la relación de estos dos elementos radica precisamente en el alcance del concepto de democracia y su vinculación con el ejercicio de los derechos descritos en la Norma Suprema. De este modo, la Constitución boliviana promueve un Estado democrático basado en el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales y su progresividad.

Palabras clave: Derechos fundamentales, progresividad, democracia.

Abstract

One of the relevant elements in the current Constitution is the expansion of its catalog on Fundamental Rights. From this perspective, in its double dimension, the progressiveness of rights as a characteristic of these, not only constitutes a “principle” that provides a line at the time of its interpretation for a direct and evolutionary application; but it is also configured in a “guarantee” that prevents the legislator from developing his function, avoiding the non-regressivity of fundamental rights. Consequently, the aforementioned progressivity is applied as a principle and constitutional guarantee of rights within the framework of the Bolivian democratic State.

In this context, it should be noted that the constituent not only expressly expands said catalog of rights, but also establishes democracy as a principle that is mainstreamed throughout the constitutional text, becoming a guiding principle of our Constitution. Along these lines, these two elements, on the one hand, the expansion of the catalog of rights and, on the other, the democratic system that governs the State, are linked. Understanding that the democratic principle is not only reduced to the exercise of the right to vote, but to the exercise of all the rights described in the Constitution. Therefore, the relationship of these two elements lies precisely in the scope of the concept of democracy and its link with the exercise of the rights described in the Supreme Norm. In this way, the Bolivian Constitution promotes a democratic state based on the effective fulfillment of fundamental rights and their progressiveness.

Keywords: Fundamental rights, progressivity, democracy.

1. Introducción

Una de las características de la Constitución boliviana aprobada en la gestión 2009, se vincula con la ampliación del catálogo de derechos fundamentales que plantea el texto constitucional citado. De esta manera se reconocen en el mismo, derechos que en constituciones precedentes no se habían regulado, cuando menos, de forma expresa, como por ejemplo los derechos de los niños y adolescentes, derechos de las familias, derechos de personas adultas mayores, derecho al agua, derechos sexuales y reproductivos, entre otros. Visibilizando a sectores vulnerables y bienes jurídicos a proteger por su relevancia.

Este avance que implica una garantía expresa de los derechos fundamentales importa significativamente por la preeminencia que deben tener éstos en el marco de la construcción de un Estado democrático. Dotando el mismo texto constitucional boliviano a los derechos fundamentales, de ciertas características que confirman su relevancia, tal cual se advierte en el artículo 13.I que refiere: “Los derechos reconocidos por esta Constitución son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. El Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos”.

Sobre el particular, en primera instancia, queda claro que la ampliación de la parte dogmática en la Constitución boliviana nos permite identificar la visión de Estado que se plantea entendiéndose, a partir de ello, que la protección efectiva de los derechos se configura en un elemento fundamental para la consolidación de un Estado democrático. En segundo lugar, las características que acompañan a la carta de derechos, no sólo prevén su no jerarquía o el establecimiento de una cláusula abierta para evitar la negación de cierta catalogación no precisada, sino que también entre otros aspectos, se identifica a la “progresividad” como una de las aristas a través de la cual se deben interpretar los derechos. En esa línea, conviene desarrollar la implicancia de la progresividad, particularmente en la Norma Suprema

de referencia, y su importancia en el marco de un Estado que tiene como base fundamental y directriz el principio democrático

2. Desarrollo

2.1. El principio democrático y los derechos fundamentales

La determinación de si un Estado, tiene como base un sistema democrático sólido o débil, dependerá de la mayor o menor efectividad en el ejercicio pleno de los derechos fundamentales por parte de los miembros de la sociedad. Este elemento, nos permite evaluar si dicho sistema democrático funciona eficazmente. Al efecto, si la satisfacción se extiende en los hechos, a todos los derechos consagrados en la Constitución, entonces, podremos hablar del establecimiento de una democracia ampliada que, por supuesto, no se reduce a la facultad conferida a los ciudadanos sobre el derecho al voto o la existencia de la garantía de los derechos políticos, sino que por el contrario, implicará propender al ejercicio pleno de todos los derechos descritos en la parte dogmática del texto constitucional.

Ello, definitivamente se configura en un reto para los Estados que, en el marco de Constituciones contemporáneas, se obligan a garantizar los derechos fundamentales consagrados en las mismas, aplicando los diferentes instrumentos y mecanismos jurídico legales que se precisan para consolidar su cumplimiento, a fin de que la llamada Constitución formal se vea reflejada en la Constitución real.

Ahora bien, el artículo 11.I de la Constitución boliviana establece que el sistema de gobierno que asume nuestro Estado es el democrático: “I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”, precisando las formas en las que se ejerce dicho sistema, a través de la democracia “Directa y participativa”, corriente li-

beral avanzada, la “Representativa”, que deviene de la tendencia liberal clásica y finalmente, como un elemento nuevo, la “Comunitaria”, que se vincula a la corriente indígena.

Desde tal perspectiva, toda vez que la interpretación de la Constitución debe partir del análisis integral de su texto, y no así de sus normas, de forma independiente o separada del resto, ello, bajo la lógica del principio de armonización¹. Considerando en particular, el desarrollo que prevé la Norma Suprema en Bolivia sobre los derechos fundamentales, existe una inexorable relación entre la aplicación efectiva del principio democrático, con el ejercicio efectivo de los derechos por parte de los ciudadanos. Si esto es así, y tomando en cuenta el largo catálogo de derechos previstos en la Constitución boliviana y los mecanismos de garantía que se regulan de forma expresa, el constituyente planteó un Estado basado en un sistema con una democracia ampliada como principio rector, obligando en consecuencia, particularmente, a las instancias que ejercen el poder público a dirigir sus políticas para efectivizar el goce de todos los derechos consagrados en su parte dogmática.

En consecuencia, partiendo de la premisa de que uno de los pilares que propone el texto constitucional para el Estado boliviano es el principio democrático como principio rector, para el cumplimiento de los fines del Estado dentro de este marco, resulta imperante la orientación de sus acciones, dirigidas a consolidar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales descritos en el texto constitucional. Al efecto, queda claro que, el sistema democrático y el ejercicio de los derechos, se hallan significativamente vinculados y resultan ser interdependientes.

1 Cf. STERN, Klaus, “Derecho del Estado de la República Federal Alemana”. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, Págs. 191-192: “Una norma constitucional no debe ser interpretada de forma aislada; la constitución constituye una unidad... Las normas constitucionales están en una relación de tensión recíproca, tienen que ser “armonizadas”, ser puestas en concordancia la una con la otra... De la unidad de la constitución se deduce la tarea de optimización o armonización de las normas constitucionales...”

2.2. La progresividad como principio y garantía de los derechos

Tal cual señala Pérez Luño “Las normas que sancionan el estatuto de los derechos fundamentales, junto a aquéllas que consagran la forma de Estado y las que establecen el sistema económico, son decisivas para definir el modelo constitucional de sociedad”². Premisa que nos permite identificar la relevancia que tienen los derechos fundamentales en la construcción de un Estado democrático de derecho constitucional. Al respecto, el mismo autor refirió: “Los derechos fundamentales constituyen la principal garantía con que cuentan los ciudadanos de un Estado de Derecho de que el sistema jurídico y político en su conjunto se orientará hacia el respeto y la promoción de la persona humana; en su estricta dimensión individual (Estado liberal de Derecho), o conjugando ésta con la exigencia de solidaridad corolario de la componente social y colectiva de la vida humana (Estado social de Derecho)”³, de esta manera podremos catalogar a un Estado con un sistema “más” o “menos” democrático, evaluando la efectividad del ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos, y el grado de eficiencia de la institucionalidad encargada en la labor de garantizar su cumplimiento conforme al mandato constitucional.

Sobre lo expuesto, para concretar lo citado, es necesario que las esferas del poder público, no sólo promuevan la vigencia de los derechos ejecutando una función pasiva, sino por el contrario, concreten acciones reales para consolidar el ejercicio pleno de los derechos haciendo uso de las garantías constitucionales y los propios mecanismos jurídico procesales que prevé la Norma Suprema, para que el ciudadano común tenga la certeza de que la protección constitucional de sus derechos, no es meramente declarativa, sino por el contrario, trasciende hasta la consolidación de la

2 PÉREZ LUÑO, Antonio E., “Los Derechos Fundamentales”, Octava edición, editorial Tecnos, 2004, Pág 19.

3 PÉREZ LUÑO, Antonio E., “Los Derechos Fundamentales”, Octava edición, editorial Tecnos, 2004, Pág 20.

Constitución formal. En esa línea, conviene precisar que, dicha labor también se halla vinculada a la interpretación de las normas constitucionales que, en materia de derechos, en todo caso deberán favorecer a los ciudadanos, para lo cual el principio de progresividad se configurará en un instrumento valioso para la búsqueda y concreción de un sistema democrático fortalecido.

Desde esa perspectiva, sobre el citado principio de progresividad, la jurisprudencia boliviana, de manera general, ha establecido en la Sentencia Constitucional Plurinacional Nro. 0782/2020-S4 de 1 de diciembre de 2020: “... dado el espíritu garantista que impregna a la Constitución Política del Estado, el art. 13 de la señalada Norma Suprema, instituye además los principios de progresividad y directa justiciabilidad de los derechos prevista en el art. 109 de la CPE, que establece que todos los derechos reconocidos en la Ley Fundamental son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección; precepto que se configura, conforme sostuvo la SCP 0121/2012 de 2 de mayo, en la superación formalista del sistema jurídico e implica la adopción de postulados jurídicos enmarcados en cánones constitucionales no solamente destinados a limitar el poder, sino fundamentalmente destinados a consagrar y consolidar la vigencia material de los derechos fundamentales”. (El énfasis es nuestro).

De forma más precisa, la normativa internacional, a través de la Convención Americana de Derechos humanos⁴, sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 26 (Desarrollo Progresivo) ha establecido: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, 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”.

Por su parte el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC)⁵, precisó: “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”.

Sobre esa base, para hablar del principio de progresividad, en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales, de inicio es pertinente establecer que, dentro de un Estado democrático resulta imperante que la satisfacción de los derechos fundamentales se concrete en la realidad, para lo cual, las instancias de poder se hallan constreñidas a garantizar las condiciones necesarias que permitan su ejercicio pleno, entendiendo que, la lógica en el reconocimiento de los derechos no es inmutable, sino que, al igual que el ser humano y sus necesidades, cambia constantemente, evolucionando siempre para alcanzar un nivel real de respeto por la dignidad humana en el marco de su contexto y condiciones históricas.

Ahora bien, siendo efectiva dicha protección, bajo la lógica de “no regresividad”, más adelante éstos, no podrán desconocerse. Vale decir: “La obligación de progresividad/no regresividad se refiere

4 CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José), suscrita en La Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32). San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969. Véase en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

5 PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Véase en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ces-cr.aspx>

fundamentalmente a la obligación de los Estados de ir avanzando en la cobertura de los derechos sociales prestacionales, de manera siempre incremental y sin posibilidad de derogar los logros alcanzados... De acuerdo a Gomes Ganotillo, la prohibición de retroceso consiste en que los derechos sociales y económicos, una vez alcanzados o conquistados, pasan a constituir, simultáneamente, una garantía institucional y un derecho subjetivo...”⁶.

De esta manera, conviene puntualizar que el principio en cuestión consigna un doble ámbito para su análisis, por un lado, desde una perspectiva positiva y por otro, desde una perspectiva negativa. Sobre el particular, “...el principio de progresividad de los DESC contiene una doble dimensión: la primera a la que podemos denominar positiva, lo cual “está expresado a través del avance gradual en orden a la satisfacción plena y universal de los derechos tutelados, que supone decisiones estratégicas en miras a la preeminencia o la postergación de ciertos derechos por razones sociales, económicas o culturales y la otra a la que podemos denominar negativa que se cristaliza a través de la prohibición del retorno, o también llamado principio de no regresividad”⁷.

Considerando la dimensión negativa, Marie Picard de Orsini y Judith Useche, citando a Asdrúbal Aguiar, apuntan: “Los derechos humanos son facultades o prerrogativas que tiene cualquier ser humano en razón de su condición humana y, por lo mismo, son insuperables de su ser. Se interpretan a la luz de la realidad humana, perfectible, beneficiándose los titulares de tales derechos, por consiguiente, del principio de la progresividad: lo que hayan ganado como espacio para la libertad y

les haya sido reconocido por la ley, no puede ésta revertirlo en lo sucesivo. Los derechos humanos, además, obligan a título de deberes correlativos a los demás seres humanos, en lo individual o en lo colectivo, y al Estado como su garante y en tanto que expresión de la organización política de la sociedad”⁸. (El énfasis es nuestro).

Siguiendo tal lógica, la progresividad, no sólo se configura en un principio constitucional, sino también en una garantía de los derechos; por un lado, constituye una línea rectora por medio de la cual los Estados se obligan a través de sus instituciones a consolidar el Estado democrático concretando el ejercicio gradual de los derechos consagrados en la Constitución a favor de los ciudadanos, de acuerdo con las necesidades que los circundan emergentes de sus propias condiciones y contexto. Dicha obligatoriedad, sin duda, definirá el planteamiento y aplicación de normas programáticas de Estado, tendentes a la protección y satisfacción de tales derechos. Empero esta función quedaría incompleta, si a la vez, no se considerara imperante, de acuerdo al citado principio/garantía, la imposibilidad de un retroceso o desconocimiento de los derechos concedidos. Quedando claro, que desde tal perspectiva, la progresividad se configura en un importante principio rector en materia de derechos fundamentales, sin dejar de lado, su carácter de “garantía”, al cumplir paralelamente la función de asegurar que el legislador se inhiba de desarrollar norma contraria a tales criterios de progresividad, “prohibiéndole” la posibilidad de soslayar en su función de construcción de la normativa subconstitucional, parámetros de avanzada en cuanto a derechos fundamentales así como la imposibilidad de regresión en la protección de los mismos. De tal manera que, frente a la omisión de la aplicación del principio/garantía en cuestión, siempre existirá la alternativa de la acción de in-

6 POYANCO BUGUEÑO, Rodrigo Andrés, “Derechos sociales y políticas públicas. El principio de progresividad”, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XXIII, Bogotá, 2017, Págs. 327-347.

7 TOLEDO TORIBIO, Omar, “El principio de progresividad y no regresividad en materia laboral”, Véase en: <file:///Users/emmanalia/Downloads/Dialnet-ElPrincipioDeProgresividadYNoRegresividadEnMateria-5500749.pdf>

8 PICARD DE ORSINI, Marie y USECHE, Judith, “El principio de progresividad y la actuación de los órganos del Poder Público conforme a la Constitución vigente”, Véase en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55509914>

constitucionalidad como medio jurídico procesal constitucional que reponga el orden estatuido en la Norma Suprema.

Al respecto, Canotilho, reconociendo que existen crisis económicas y la libertad de configuración del legislador en materia de leyes sociales, refirió que: “Con independencia de los problemas “fácticos” el parlamento deja de tener una competencia “libre y arbitraria” para disminuir los derechos adquiridos en materia de beneficios sociales. Esa prohibición justificará la sanción de inconstitucionalidad en relación con las normas destructoras de la llamada justicia social”⁹. En consecuencia, el principio de progresividad no sólo actuará como una directriz para la interpretación de los derechos, marcando línea para consolidar su aplicabilidad directa y gradual, sino también se constituirá en una garantía para evitar que el poder público a través del legislador desarrolle normativa que revierta la satisfacción de derechos adquiridos. Ello, en pro de la Supremacía, y dentro de este marco, del propio principio de progresividad previsto en la Constitución. Finalmente, corresponde mencionar que si bien, cuando hablamos de progresividad, hablamos también de una suerte de gradualidad en la satisfacción de los derechos, sobre todo, si consideramos aspectos propios de cada Estado y su coyuntura económica, por la cual dicha satisfacción plena de derechos en determinados casos y situaciones, pueda ser inviable o imposible de cumplir de manera inmediata. Es menester precisar que la mencionada gradualidad de ninguna manera puede justificar la omisión en la obligatoriedad del sector público de planificar en el marco de sus políticas públicas normas concretas que tiendan a efectivizar la satisfacción de derechos a favor del ciudadano de manera “oportuna”. En consecuencia, los tribunales de justicia encargados del control de constitucionalidad tendrán la misión de evaluar las medidas asumidas por los gobiernos

identificando la suficiencia o no de los esfuerzos realizados por concretar el mandato constitucional, a fin de no dejar desprotegido al ciudadano y dar estricto cumplimiento al principio/garantía de progresividad de los derechos. En consecuencia, y tal cual se ha orientado a través de la jurisprudencia¹⁰, estos factores no justifican la vulneración de los derechos y no pueden ser un óbice que impida su protección.

2.3. Conclusiones

En consideración a lo expuesto, corresponde establecer las siguientes conclusiones:

- ⦿ Uno de los elementos relevantes en la Constitución boliviana aprobada la gestión 2009 se vincula a la ampliación del catálogo de derechos fundamentales.
- ⦿ Considerando en particular el desarrollo que prevé la Norma Suprema en Bolivia, sobre los derechos fundamentales, existe una inexorable relación entre la aplicación efectiva del principio democrático, con el ejercicio efectivo de los derechos por parte de los ciudadanos. Al efecto, la catalogación de un sistema “más” o “menos” democrático, dependerá de cuán efectiva sea la satisfacción de los derechos por parte de los ciudadanos.
- ⦿ El artículo 13.1 de la Norma Suprema boliviana, establece como características de los derechos a la: inviolabilidad, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, obligando al Estado a su promoción, protección y respeto.
- ⦿ La progresividad de los derechos, implica la obligación de los Estados de

9 GOMES CANOTILHO, José Joaquín, “Direito constitucional”, Coimbra, Livraria Almedina, 1993, Págs. 468-469.

10 Al respecto podemos citar el caso George Hamilton v. Monroe Love, Corte de Distrito de Arkansas, 1973 y el caso Rubén Badín CSA Fallo 318:2002

consolidar la satisfacción de los derechos a favor de los ciudadanos considerando siempre su carácter evolutivo y no inmutable, por mandato de la Constitución; prohibiéndose asimismo, la posibilidad de desconocerlos o eliminarlos una vez reconocidos o adquiridos.

- ⊙ En su doble dimensión la progresividad de derechos, no sólo constituye un “principio” que da línea al momento de su interpretación, para una aplicación directa y evolutiva; sino también se configura en una “garantía” que evita que el legislador desarrolle su función, soslayando la no regresividad de los derechos fundamentales. Desde tal perspectiva, la citada progresividad se aplica como principio y garantía constitucional de los derechos.

2.4. Bibliografía

- ❏ GOMES CANOTILHO, José Joaquín, “Direito constitucional”, Coimbra, Livraria Almedina, 1993.
- ❏ PÉREZ LUÑO, Antonio E., “Los Derechos Fundamentales”, Octava edición, editorial Tecnos, 2004.
- ❏ PICARD DE ORSINI, Marie y USECHE, Judith, “El principio de progresividad y la actuación de los órganos del Poder Público conforme a la Constitución vigente”.
- ❏ POYANCO BUGUEÑO, Rodrigo Andrés, “Derechos sociales y políticas públicas. El principio de progresividad”, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XXIII, Bogotá, 2017.
- ❏ STERN, Klaus, “Derecho del Estado de la República Federal Alemana”. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- ❏ TOLEDO TORIBIO, Omar, “El principio de progresividad y no regresividad en materia laboral”.

Documentos normativos

- ❏ Constitución Política del Estado de 2009 (Bolivia)
- ❏ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
- ❏ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Artículo Recibido: 17/12/2021

Artículo Aceptado: 27/01/2022