

# La tutela del principio de progresividad. Una cuestión de derechos y no de normas

## *The protection of the principle of progressivity. A question of rights and not rules*

ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ<sup>1</sup>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México

[alejandro.avante@te.gob.mx](mailto:alejandro.avante@te.gob.mx)

<https://orcid.org/0009-0009-3395-1674>

<https://doi.org/10.36105/iut.2023n38.06>

### RESUMEN

La dignidad de la persona es base sin la cual es imposible hablar de un sistema jurídico donde haya vigencia de los derechos fundamentales. Este ensayo, busca demostrar que esa tutela judicial debe reestablecer el estatus obtenido en la protección de derechos, más allá de la fuente de la que surgió, puesto que lo relevante es el grado de satisfacción obtenida y no la autoridad que lo haya reconocido, puesto que el Estado debe considerarse como un todo en el que las diversas agencias que lo conforman no generen diferencia respecto de la vigencia de derechos. Así, tomando como punto de partida la dignidad de las personas resulta irrelevante que la protección de derechos derive de un acuerdo, una sentencia; un reglamento o de una ley o incluso de la constitución puesto que lo importante es que, una vez reconocido, el

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

grado de protección que genera en favor de las personas sea siempre respetado como un mínimo exigible.

**Palabras clave:** derechos humanos, dignidad humana, responsabilidad del Estado, principio de proporcionalidad.

## ABSTRACT

*The dignity of the person is the basis without which it is impossible to speak of a legal system where fundamental rights are valid. This essay seeks to demonstrate that this judicial protection must reestablish the status obtained in the protection of rights, beyond the source from which it arose, since what is relevant is the degree of satisfaction obtained and not the authority that has recognized it, since that the State must be considered as a whole in which the various agencies that make it up do not generate differences regarding the validity of rights. If dignity of people is a starting point, it is irrelevant that the protection of rights derives from an agreement, a sentence; a regulation or a law or even the constitution since the important thing is that, once recognized, the degree of protection it generates in favor of people is always respected as a minimum required.*

**Keywords:** human rights, human dignity, state responsibility, principle of proportionality.

## Introducción

La vigencia de los derechos humanos en el orden jurídico es una cuestión que orienta la calidad del Estado de Derecho. A mayor vigencia, la calidad de vida de las personas se mejora y, con ello, los principales compromisos del Estado se cumplen en mayor proporción. Por el contrario, una afectación constante a los derechos humanos de las personas se traduce en un incumplimiento de las expectativas de vida de quienes habitan un Estado y, por ello, en desgaste en la convivencia. Es el Estado el primer interesado en que todas las personas que conforman la población tengan un nivel de satisfacción suficiente en el ejercicio de sus derechos para poder lograr una mejor sociedad. Por ello, es por lo que a lo largo de los tiempos cada uno de los Estados ha reconocido la necesidad de proteger los derechos, no solo de la

mayoría, sino de todas aquellas minorías que, por diversas razones, han resultado invisibilizadas o sistemáticamente discriminadas.

De ahí que, si todas las personas tienen los mismos derechos y éstos son exigibles al mismo Estado, el alcance de su protección se torna en el mínimo exigible respecto del cual no debe darse ni un paso atrás. Es ésta la esencia del principio de progresividad de derechos y su contraparte la prohibición de regresividad. Sin embargo, la sola presencia de estos principios en un orden jurídico no garantiza que el Estado cumpla en todas sus dependencias con ese ideal de progresividad y no regresión pues muchas de las instituciones pueden afectar de manera directa o indirecta la vigencia de esos principios.

Luego entonces, el cuestionamiento que surge es ¿qué debe hacerse para hacer prevalecer el principio de progresividad en la protección de los derechos humanos cuando una determinación viole ese estándar mínimo? La respuesta proviene de la propia conformación del Estado, puesto que es la tutela judicial en la revisión de los actos de las autoridades la que permite recuperar la vigencia de los derechos humanos que han sido restringidos de manera contraria al principio de progresividad.

### *La accesión de los derechos humanos en la dignidad*

La Declaración Universal de Derechos Humanos proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.<sup>2</sup> De ahí que podamos partir de algo esencial: la dignidad y los derechos se refieren a dos cosas distintas. La dignidad humana puede tener varias dimensiones y acepciones según lo que se quiera analizar. En su alcance ético, implica considerar que cada individuo posee un valor intrínseco e inalienable, simplemente por ser humano y, al aplicarla en el análisis de los derechos humanos, la dignidad debe ser concebida como el elemento indispensable en el que descansan la totalidad de éstos, por lo que, si se atenta contra ella, se afectan todos los derechos, ya sea directamente o en las condiciones necesarias para su ejercicio pleno.

Así, por ejemplo no podríamos pensar que una persona que es víctima de un trato degradante que atenta contra su dignidad pudiera ser afectada, exclusivamente, en su derecho a la integridad física o su derecho a la libertad de expresión puesto que la afectación a la dignidad genera un estado de restricción de derechos que, si bien no ocasiona una afectación inmediata a todos ellos, si genera una situación concreta

---

<sup>2</sup> Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 1. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

que, dependiendo de cada momento o modalidad, impide que uno o varios de los derechos puedan ser ejercidos o satisfechos.

Para entender mejor esta particularidad, puede acudir a una institución jurídica del derecho civil que nos permite ejemplificarlo claramente: la accesión.

Siguiendo a Planiol y Ripert<sup>3</sup> se llama accesión al derecho en virtud del cual el propietario de una cosa adquiere la propiedad de todo lo que a ella se une o incorpora. Al respecto, el artículo 895 del Código Civil Federal dispone que todo lo que se une o se incorpore a una cosa, lo edificado, plantado y sembrado, y lo reparado o mejorado en terreno o finca de propiedad ajena, pertenece al dueño del terreno o finca. Si un terreno fuera expropiado o destruido, todo lo que en él descansa sigue la suerte de aquél, sin que se pudiera pensar que lo edificado pudiera subsistir de manera independiente. Si el terreno se pierde, cualquier cosa que en él se encuentre, también se perderá.

Así, la esencia de la institución jurídica de la accesión nos refiere a la existencia de un elemento principal en el cual se pueden generar o colocar elementos que se unen de manera indisoluble, de forma que no pueden separarse del primero sin que pierdan su calidad y, además, que la subsistencia de lo principal condiciona la de lo ahí asentado. Pensemos entonces que la dignidad es ese terreno en el que se edifican los derechos humanos, por lo que todos ellos encuentran sustento en aquella, lo que los convierte en la manifestación concreta de vivencia de la dignidad. Es decir, los derechos constituyen una accesión de la dignidad y cada uno de ellos no puede entenderse sino en conjunto con la dignidad misma de las personas.

Luego entonces, si la dignidad se afecta, los derechos humanos no pueden subsistir, pues no cuentan con un terreno en dónde estar apoyados y, en consecuencia, al atentar contra la dignidad se atenta contra todos los derechos en general. Situación diversa es cuando un derecho humano es afectado de manera importante, pero sin llegar a afectar la dignidad, pues en ese caso, cabe la posibilidad de que se pueda restituir la vigencia del derecho humano de la persona en concreto que conserva su dignidad intacta.

Lo anterior no debe conducirnos a pensar que los derechos humanos son accesorios de la dignidad, sino por el contrario, significa que a partir de la dignidad encuentran sentido y orientan a una mejor satis-

---

<sup>3</sup> Planiol, Marcelo, Ripert, Jorge, *Tratado Práctico de Derecho Civil Francés*, tomo III, Los bienes, México, TSJDF-IIJ UNAM, México, 2002, p. 230.

facción de la condición humana de las personas. Lo antes expresado adquiere una evidencia indiscutible cuando de la igualdad y discriminación se trata. En esos casos la dignidad humana cobra especial relevancia puesto que las prácticas discriminatorias y de exclusión colocan en una situación de desventaja a quien las sufre pues le impide o convierte en inaccesible, en igualdad de condiciones, el ejercicio de sus derechos.

A partir de lo anterior, el grado de reconocimiento o vigencia de los derechos humanos en un Estado está vinculado con la definición de un estándar mínimo de protección que representa una base cierta que garantiza que todas las personas sean tratadas de igual manera, lo cual genera certeza sobre su exigibilidad. De ahí que la disminución de ese estándar mínimo puede en ciertos casos afectar a la dignidad misma y, con ello, violentar todos los derechos humanos de la persona, por lo que ese acto en concreto debe ser dejado sin efectos para restituir la vigencia de los derechos.

Luego entonces, es necesario analizar que el reconocimiento de derechos en favor de las personas genera lo que se denomina un estatus de protección el cual pudiera derivarse de muy diversas fuentes.

### *El estatus de protección de derechos y sus fuentes*

A la luz del artículo primero de nuestra Constitución Federal, todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece. Ahora bien, la vigencia de los derechos humanos se materializa, en una de sus vertientes, en actos concretos desplegados por las instituciones del Estado por lo que adquieren el carácter de fuentes de protección de derechos humanos. Esos actos provocan una situación específica en el orden jurídico que delimita el alcance en la exigibilidad de derechos, lo que conlleva a la adquisición de una obligación por parte del estado a su respeto inexcusable.

Pero ¿quién de todas las autoridades del Estado tiene el deber de proteger los derechos humanos en el estándar exigido? Es importante considerar que como tal obligación está impuesta al Estado, todas las instituciones y dependencias que ejercen el poder público son responsables de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Es decir, ninguna autoridad puede estimarse exenta de atender tal com-

promiso, so pena de ocasionar que el Estado afronte una responsabilidad internacional.

Al respecto, resulta relevante lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Velásquez Rodríguez vs Honduras* respecto de la responsabilidad del Estado:<sup>4</sup>

La segunda obligación de los Estados Parte es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. **Esta obligación implica el deber de los Estados Parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.** Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos (énfasis añadido).

De igual manera la Corte Interamericana ha sostenido en el Caso de la Masacre de Mapiripán *vs Colombia* y en Albán Cornejo y otros. *vs Ecuador* que toda afectación a los derechos humanos ocurrida en un Estado puede imputarse por la acción u omisión de cualquier autoridad pública de un Estado, independientemente de su jerarquía. Luego entonces, si todas las autoridades de un Estado son responsables por la protección de los derechos humanos, es razonable considerar que todas también pueden generar actos concretos que protejan o tutelen los mismos y esos actos generan consecuencias para todas las demás. Es decir, cualquier autoridad del Estado puede provocar un acto que defina un nivel de protección de derechos.

Así, de mayor a menor relevancia, las fuentes de protección pueden ser: los tratados internacionales, la Constitución, las leyes, los reglamentos, los acuerdos, las sentencias o cualquier otro acto derivado de facultades del poder público que genera un estado cierto de protección de derechos.

De tal forma, las fuentes de protección de derechos pueden derivar de una normativa general como la Constitución o la Ley, pero también puede derivarse de una norma jurídica individualizada como lo sería

---

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia del 29 de julio de 1988. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf)

una sentencia. Incluso, se debe destacar que, si bien la promulgación de leyes favorece la vigencia de los derechos humanos, en muchos casos no es sino hasta la aplicación concreta de una determinada norma en su interpretación que se puede alcanzar un efectivo grado de protección. Visto de esa manera, cuando el Estado mexicano suscribe un acuerdo internacional en materia de derechos humanos implica el compromiso ante una región específica o incluso a nivel mundial de proteger y respetarlos de manera plena, sin embargo, a la luz del nivel de protección de derechos ese ordenamiento, no guarda diferencia respecto del reconocimiento que hace el Estado por conducto de una institución para reglamentar o regular un aspecto concreto de un proceso administrativo, o bien, en una sentencia respecto de la necesidad de conceder un grado específico de protección a un derecho humano.

El resultado en cada caso es el mismo: un estatus de protección de derechos. Luego entonces, sea en un tratado internacional o en una sentencia, lo relevante es que mediante la manifestación concreta de un acto de autoridad el Estado adquiere un compromiso irrenunciable con un estándar de protección que le vincula a actuar en todas sus dependencias con ese mínimo aplicado. Inclusive se podría hablar de fuentes de protección supranacionales si se considera que la Corte Interamericana de Derechos Humanos pudieran vincular al Estado mexicano en un caso concreto a garantizar un cierto grado de protección de un derecho humano en el orden interno, lo cual generaría el mismo efecto que se ha descrito anteriormente.

Como ejemplo de lo anterior, pudiera citarse la decisión adoptada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio de la ciudadanía 352/2018 y su acumulado, que reconoció el derecho de votar a las personas en prisión preventiva. Tal decisión generó un estándar de protección de los derechos de las personas a partir de una interpretación de lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución Federal y crea un precedente vinculante para el Estado mexicano respecto de la tutela de esos derechos, a pesar de tratarse de una sentencia.

### *El principio de progresividad y la prohibición de regresión*

La protección de los derechos humanos no es estática, sino evolutiva, puesto que su finalidad es conseguir una mejora constante en las condiciones de vida de las personas. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 29, establece que los Estados miembros

pueden adoptar medidas para mejorar la protección de los derechos humanos más allá de lo establecido en la Convención lo que materialmente da pauta a un ejercicio constante de evaluación progresiva en las necesidades de protección de los derechos humanos. Ahora bien, el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Es pertinente aclarar que el principio de progresividad tiene dos dimensiones: La primera, vinculada con la mejora constante en la protección de los derechos humanos y, una segunda, que prohíbe la posibilidad de restringir los niveles de protección ya alcanzados. Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de progresividad implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos.

Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.<sup>5</sup>

Luego entonces, la progresividad en sus dos dimensiones impone al Estado la obligación de conservar y, en todo caso, mejorar los estándares de protección de derechos, pero de ninguna forma pueden adoptar medidas que reduzcan el nivel de protección de los derechos humanos ya alcanzado. Tal prohibición abarca cualquier acto concreto de

---

<sup>5</sup> Criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia de rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO, Registro digital: 2019325 Tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 63, febrero de 2019, tomo I, p. 980.

aplicación que provenga de autoridades legislativas, administrativas o judiciales. En ese orden de ideas ¿qué ocurre cuando se viola el principio de progresividad?

### *La tutela del principio de progresividad*

De lo analizado, podemos concluir que la esencia del principio de progresividad radica en que cuando se ha alcanzado un reconocimiento o protección a un derecho humano no debe regresarse a un estado de menor protección. En tal escenario, el Estado tiene la necesidad de proveer los mecanismos necesarios para garantizar la vigencia de ese principio. Es ahí, donde los tribunales inciden de manera importante, pues como intérpretes del derecho y juzgadores interamericanos en sede nacional juegan un papel esencial en asegurar que los efectos de una decisión protectora, de cualquier institución del Estado no sean revertidos.

Con independencia de que todas las autoridades del Estado están vinculadas al cumplimiento del principio de progresividad, lo cierto es que esa obligación no es infalible ni permite asegurar que, dada su propia naturaleza multidisciplinaria y social, toda la función pública se ajuste a esos estándares. Es necesario tener presente algo: todas las autoridades por acción, omisión o tolerancia pueden incurrir en prácticas regresivas que atenten contra la vigencia de los derechos humanos. Incluso pueden presentarse escenarios en las que las autoridades estén convencidas que una medida regresiva es necesaria para obtener un mayor beneficio.

Si eso genera una afectación a derechos, con toda seguridad se activarán los mecanismos del Estado para asegurar su revisión judicial, pues una medida regresiva tiene una presunción de inconstitucionalidad. Estimo que los tribunales deben ejercer su función de tutela judicial del principio de progresividad con tres enfoques: uno de tipo remedial en el que deben dejar sin efectos aquellos actos regresivos que violen el principio de progresividad; otro de tipo preventivo en el que se aseguren de que, en sus decisiones, no se provoque un estado que implique directa o indirectamente un retroceso en la protección de los derechos humanos y, finalmente, uno prospectivo en el que gradualmente aseguren que la protección siempre vaya ampliándose en beneficio de las personas. Los jueces no pueden asegurar que las instituciones del Estado emitan actos violatorios del principio de progresividad, pero sí pueden generar condiciones para evitar que surtan efectos o que se

repitan y, por ello, en sus decisiones deben procurar evaluar el comportamiento de las autoridades para advertir el riesgo de una medida regresiva.

En ese orden de ideas, cuando les sea planteado un caso que implique una alegación de violación al principio de progresividad, el primer paso a analizar es si existe un estatus de protección de derechos adquiridos previo y si el nuevo mecanismo restringe o no ese estándar obtenido y en un segundo momento se debe verificar de manera muy estricta si la medida restrictiva no se encuentra excepcionalmente justificada. Volveremos más adelante a ello. También en aquellos casos en que una medida regresiva sea detectada, los tribunales deben establecer las garantías de no repetición para evitar que se vuelva a cometer la violación y, mediante un análisis cuidadoso de la situación, establecer medidas coherentes con la propia progresividad.

Finalmente, los tribunales deben asegurar que la protección de los derechos se vaya amplificando y sea constante y creciente sin dejar de valorar el contexto de cada caso, conscientes de la relevancia de su decisión, puesto que una medida progresiva adoptada genera un nuevo mínimo de estándar de protección irrenunciable para el resto de las instituciones del Estado. Como se puede advertir, la tutela judicial del principio de progresividad es el mecanismo mediante el cual el Estado se asegura de que las violaciones a éste sean restituidas en beneficio del orden constitucional y convencional asegurando así que éste no se debilite o quebrante.

Es importante apuntar que, si bien existe una presunción de que las medidas o disposiciones regresivas son inconstitucionales o inconventionales, existen casos específicos en los que se puede aceptar su implementación. Al respecto, resulta ilustrativo el contenido de la Observación General número 19 sobre el derecho a la seguridad social del Comité de Derechos económicos, sociales y culturales del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas<sup>6</sup> que señala:

Existe una fuerte presunción de que la adopción de medidas regresivas con respecto a la seguridad social está prohibida de conformidad con el Pacto. Si se adoptan medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte la carga de la prueba de que estas medidas se han adoptado tras un examen minucioso de todas las alternativas posibles y de

---

<sup>6</sup> ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), Observación general núm. 19, El derecho a la seguridad social (artículo 9), 4 de febrero de 2008, E/C.12/GC/19. <https://www.refworld.org/es/docid/47d6667f2.html> (consultado el 28 octubre 2023).

que están debidamente justificadas habida cuenta de todos los derechos previstos en el Pacto, en el contexto del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos de que dispone el Estado Parte. El Comité examinará detenidamente: a) si hubo una justificación razonable de las medidas; b) si se estudiaron exhaustivamente las posibles alternativas; c) si hubo una verdadera participación de los grupos afectados en el examen de las medidas y alternativas propuestas; d) si las medidas eran directa o indirectamente discriminatorias; e) si las medidas tendrán una repercusión sostenida en el ejercicio del derecho a la seguridad social o un efecto injustificado en los derechos adquiridos en materia de seguridad social, o si se priva a alguna persona o grupo del acceso al nivel mínimo indispensable de seguridad social; y f) si se hizo un examen independiente de las medidas a nivel nacional.

De lo expuesto, podemos concluir que una medida regresiva pudiera ampararse en el orden constitucional si se reúnen las siguientes características:

- Existe una justificación razonable de las medidas;
- Se estudiaron exhaustivamente las posibles alternativas;
- Si hubo una verdadera participación de los grupos afectados en el examen de las medidas y alternativas propuestas;
- Si las medidas eran directa o indirectamente discriminatorias;
- Si las medidas tendrán una repercusión sostenida en el ejercicio del derecho involucrado o si se priva a alguna persona o grupo del acceso al nivel mínimo indispensable de satisfacción de ese derecho; y
- Si se hizo un examen independiente de las medidas a nivel nacional.

En todo caso, la valoración de ese tipo de medidas deberá efectuarse cuidadosamente por los tribunales que conozcan del caso y sólo de manera excepcional cuando esté absolutamente derrotada su presunción de invalidez, podrán justificar su aplicación. Ahora bien, ¿cómo determinar si una medida es más protectora de derechos humanos que otra? ¿Qué estándares deben seguirse si se advierte que disposiciones de jerarquía diversa entran en conflicto al regular una situación concreta de violación de derechos humanos? Analicemos un caso emblemático.

*Un caso emblemático: la acción de inconstitucionalidad 54/2022 y acumuladas*

El 14 de julio de 2020, el partido Movimiento Ciudadano promovió un juicio ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para impugnar la decisión del Tribunal Electoral de Nuevo León de considerar que no se actualizaba una omisión legislativa para emitir las normas vinculadas, entre otras, con la reforma constitucional en materia de paridad de género.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JRC-14/2020 revocó la determinación del tribunal local y tuvo por acreditada la omisión del Congreso del Estado de Nuevo León controvertida, por lo que se le ordenó emitir la normativa atinente en el entendido de que esa regulación sería aplicable después de concluido el proceso electoral que estaba por iniciar.

Por otro lado, la Sala Superior ordenó al Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, a dictar los lineamientos atinentes sobre tales cuestiones, de forma previa al inicio del proceso electoral ordinario local. En cumplimiento a tal sentencia, el 28 de septiembre de 2020, el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, emitió los “Lineamientos para garantizar la paridad de género en las elecciones de diputaciones locales y ayuntamientos para el proceso electoral 2020-2021”, en los que se estableció el criterio de los bloques de competitividad para garantizar la postulación paritaria de las candidaturas.

Así, se determinó dividir el total de los ayuntamientos de Nuevo León en tres segmentos poblacionales, de acuerdo con el número de regidurías y éstos, a su vez, se subdividían en tres bloques; o sea, el número de municipios se dividía entre tres y se clasificaban según su votación: alta, media y baja y en el caso de las diputaciones se dividieron en dos bloques, lo que aseguraba una participación más efectiva de la mujer. La definición de tales bloques en palabras de la ministra ponente tenía:

...como finalidad obligar a los partidos políticos a postular las candidaturas de forma paritaria en aquellos distritos electorales con mayor competitividad electoral para garantizar que las mujeres sean candidatas no solo en los distritos en los que existen menos posibilidades de ganar. Es decir, se constituyen como una metodología cuyo objetivo es lograr que

las mujeres ejerzan de forma efectiva su derecho a la representación política.<sup>7</sup>

En resumen, el establecimiento de los bloques de competitividad por la autoridad administrativa electoral local exigía a los partidos políticos que la postulación de las mujeres atendiera a criterios más objetivos e impedía que su postulación se diera sólo en aquellas demarcaciones en las que no tuvieran posibilidad de vencer. El 4 de marzo de 2022 se incorporaron las reglas de postulación paritaria en los artículos 143 Bis 1 y 146 Bis 2 de la Ley Electoral de Nuevo León, eliminando en el caso de las diputaciones los candados que evitaban que a un solo género se le asignaran los distritos menos competitivos, y el que establecía que corresponde al género femenino la candidatura excedente en caso de número impar y en el caso de los ayuntamientos, se establecieron solo dos bloques sin sub-bloques.

Tales disposiciones fueron controvertidas mediante acción de inconstitucionalidad por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Poder Ejecutivo Federal y Movimiento Ciudadano alegando que la reforma resultaba regresiva pues consideran que debía tomarse como parámetro el desarrollo normativo logrado en sede administrativa por el Instituto electoral local que instauró un sistema de postulación que consideraban la variable poblacional y utilizaba tres bloques de competitividad puesto que utilizar únicamente dos bloques de competitividad es contrario al mandato constitucional relativo a salvaguardar la paridad de género en su dimensión cualitativa implica desconocer el avance logrado en el proceso electoral anterior.

El 16 de enero de 2023, se discutió en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad 54/2022 y sus acumuladas. El proyecto formulado por la ministra Ríos Farjat proponía declarar fundado el concepto de invalidez y declarar la inconstitucionalidad de los artículos porque prevén un modelo de postulaciones regresivo en relación con aquel establecido por los Lineamientos para Garantizar la Paridad de Género en las Elecciones de Diputaciones Locales y Ayuntamientos para el Proceso Electoral 2020-2021.

Es decir, el proyecto presentaba un escenario de violación al principio de regresividad al contrastar un acto emitido por la autoridad electoral administrativa en contraposición de una norma emitida por el Congreso del Estado.

---

<sup>7</sup> Como está sostenido en el voto aclaratorio de la sentencia.

En el análisis, una mayoría de siete votos aprobaron el proyecto mientras que tres lo rechazaron, en el entendido que un ministro manifestó su impedimento para participar en la votación. En consecuencia, dado el resultado obtenido, se desestimó la acción de inconstitucionalidad al no alcanzar una mayoría calificada.<sup>8</sup> Con independencia de las razones de fondo que se presentaron en el proyecto discutido, una objeción sustancial de los ministros disidentes fue en el sentido de estimar que se tomaban como parámetro de regularidad normas de rango reglamentario para analizar la constitucionalidad de diversas normas de rango legal cuando el parámetro de regularidad debía ser la Constitución Federal.<sup>9</sup>

Luego entonces, a partir de lo analizado en este asunto es conducente formular el cuestionamiento: ¿puede violarse el principio de progresividad cuando una norma legal genera condiciones de protección de derechos que restringen un estándar ya obtenido por una determinación de una autoridad administrativa? Una cuestión de derechos y no de normas. A la luz de lo analizado en este ensayo, resulta esencial considerar que el grado de reconocimiento o vigencia de los derechos humanos, definido por la autoridad electoral administrativa, materializaba el estándar mínimo de protección en la postulación con paridad de género en el Estado de Nuevo León.

El hecho de que, si las medidas de los lineamientos eran o no más protectoras es algo que escapa, por mucho, al objeto de este ensayo, por lo cual, lo daré por sentado a fin de analizar el punto que me parece aún más relevante. Esto es, el establecimiento de políticas públicas relativas al goce de derechos fundamentales en condiciones de igualdad material esto es, remedial a estados de discriminación indudables, implican eliminar estados fácticos atentatorios del principio de dignidad de las personas.

Como se buscó establecer, sin las condiciones que permitan asegurar el principio conductor de la dignidad de las personas, en una vertiente, eliminando todas las situaciones que generan un estado discriminatorio en el acceso a derechos fundamentales, la construcción de Estado a fin de garantizar tales derechos es absolutamente fallida.

En ese sentido, las acciones que buscan restituir tal estado de dignidad, entendido como el igual acceso material a derechos fundamen-

---

<sup>8</sup> Con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal, y 72, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia.

<sup>9</sup> Según se advierte tanto de la versión taquigráfica de la sesión, como del voto concurrente y particular formulado por el ministro Juan Luis González Alcántara.

tales, deben ser consideradas con especial consideración por el juez constitucional, que en algunos casos podría llegar a derrotar otros principios igualmente importantes como, me atrevo a decir, la deferencia hacia el parlamento, fruto de su simiente democrática.

Por ello, me parece que, en este caso, la mayoría no calificada que acompañó al proyecto ponderó tales circunstancias a fin de privilegiar la sustancia de la decisión al principio de jerarquía normativa y de división de poderes, en salvaguarda de los diversos de progresividad y de dignidad de la persona. Esta decisión que podría considerarse de última ratio y de extrema excepcionalidad, debe entenderse como la asunción cabal de un sistema jurídico con una base sólida y comprometida en el entendimiento de los derechos fundamentales como la razón última de todo estado de derecho y, por ende, aunque no alcanzó la mayoría calificada, queda como una sentencia absolutamente paradigmática y de enorme relevancia para nuestro sistema jurídico.

### *Conclusiones*

La dignidad de la persona es base sin la cual es imposible hablar de un sistema jurídico donde haya vigencia de los derechos fundamentales. Por ello, las decisiones en cualquier ámbito de acción del Estado, que buscan eliminar discriminación injustificada de condiciones que dificulten el goce de cualquier derecho fundamental deben ser tratadas como de alta preferencia constitucional. En ese sentido, debe ponderarse con absoluto cuidado la posibilidad de generar decisiones regresivas sobre medidas que eliminen estados discriminatorios, aún más, tratándose de personas en categorías sospechosas.

En casos muy particulares, considero constitucionalmente sostenible que principios de larga tradición en nuestro sistema jurídico como la deferencia democrática al legislador y la jerarquía normativa, derivada del orden constitucional, pueden derrotarse a fin de privilegiar normas progresivas que restablezcan el principio de dignidad de las personas, entendida como el goce de derechos fundamentales en condiciones no discriminatorias injustificadas. El proyecto de la acción de inconstitucionalidad 54/2022 y acumuladas es una sentencia paradigmática en nuestro sistema jurídico pues atendió y ponderó la necesidad de generar estados no discriminatorios en el acceso a derechos fundamentales, sostengo yo, en aras de restablecer la dignidad personal de un grupo tradicionalmente desfavorecido y con ello, generando un estado de derecho con mucha mayor vigencia de derechos fundamentales, razón última de cualquier Estado democrático.

## Bibliografía

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras, sentencia del 29 de julio de 1988. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf)
- Criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia de rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO, Registro digital: 2019325 Tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 63, febrero de 2019, tomo I, p. 980.
- Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, art. 1. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), *Observación general núm. 19, El derecho a la seguridad social* (artículo 9), 4 de febrero de 2008, E/C.12/GC/19. <https://www.refworld.org/es/docid/47d6667f2.html> (consultado el 28 octubre 2023).
- PLANIOL, Marcelo, RIPERT, Jorge, *Tratado Práctico de Derecho Civil Francés*, tomo III, Los bienes, México, TSJDF-IIJ UNAM, México, 2002, p. 230.