

PARTE II
INTERAMERICANIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO. GARANTÍA DE LOS DERECHOS
HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

La influencia de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la delimitación de principios constitucionales comunes en materia de derecho administrativo sancionador para América Latina

Ramón Huapaya Tapia

SUMARIO: I. Introducción. Hilo conductor del trabajo. II. El mandato transformador de la Corte IDH sobre el régimen, la interpretación y la aplicación de los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración pública en los Estados miembros del SIDH: interamericanización y principios de *Ius Commune*. III. Breve excurso sobre la aplicación de las herramientas del control de convencionalidad en el ámbito de la Administración pública y el derecho administrativo. IV. El estado actual del derecho administrativo sancionador y disciplinario en Iberoamérica. Sus notas características y su posibilidad de adecuarse a la convencionalización y sus instrumentos de concreción del mandato transformador del *Ius Constitutionale Commune*. V. La posibilidad de renovación dogmática y práctica del derecho administrativo sancionador y disciplinario en América Latina por medio de la construcción de un *Ius Constitutionale Commune* en dicha materia. VI. Caminos para posibilitar la aplicación del *Ius Constitutionale Commune* en América Latina (ICCAL) al derecho administrativo sancionador latinoamericano en la práctica administrativa de nuestros países. VII. Conclusiones. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN. HILO CONDUCTOR DEL TRABAJO

La Administración pública en América Latina tiene potestades conferidas por el ordenamiento jurídico para satisfacer los fines de interés general que le son encomendados. Una de estas potestades es la sancionadora, mediante la cual la Administración pública aplica penas o castigos en sentido material, mediante un procedimiento sancionador, a los infractores de la legislación administrativa. En la mayoría de los países de América Latina, ante la ausencia de guías o principios constitucionales que orienten la aplicación del derecho administrativo sancionador, se ha consolidado una matriz jurisprudencial de aplicación de los principios y garantías del ordenamiento jurídico penal, *matizados* en el ámbito de las sanciones administrativas y en el de las disciplinarias. En tal sentido, es una hipótesis de trabajo común en América Latina entender que existe un *ius puniendi* estatal único, que desarrolla principios comunes, tanto para el derecho penal como para el derecho administrativo sancionador y el disciplinario, pero que, a su vez, reconoce que el ámbito penal es jurisdiccional y establece el monopolio de las penas represivas de la libertad, y que el régimen administrativo sancionador (y el disciplinario) se aplica para imponer sanciones distintas a la privación de libertad, básicamente, para la imposición de multas.

Ahora bien, bajo estas coordenadas, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han venido cumpliendo con un mandato transformador, inicialmente mediante la aplicación de los artículos 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) al ámbito del derecho penal, a fin de contribuir a la convencionalización de dicha rama del derecho y efectuar el acople del régimen de la CADH con los ordenamientos nacionales internos, reforzando el rol garantista del derecho penal y, además, protegiendo a los ciudadanos de los excesos cometidos por el Estado en el ejercicio de dicho poder punitivo.

Sin embargo, a partir del *leading case Baena Ricardo y otros vs. República de Panamá* se ha predicado que las garantías adjetivas y sustantivas de tales artículos 8 y 9 de la CADH aplican tanto

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

para el orden penal como para las sanciones administrativas y disciplinarias. A partir de ello, se ha generado una jurisprudencia constante de la Corte IDH que desarrolla ampliamente la aplicación de tales garantías a los ámbitos administrativo sancionador y disciplinario.

Ahora bien, es preciso recordar que las sanciones administrativas y disciplinarias son aplicadas generalmente por organismos de la Administración pública, los cuales, en principio, son reacios a aplicar los criterios emitidos por la Corte IDH o los instrumentos de la convencionalización del derecho. A diferencia de ello, el *Ius Constitutionale Commune* viene progresando a nivel de las altas cortes constitucionales y judiciales en América Latina porque, al ejercer estas la función jurisdiccional y al trabajar con métodos hermenéuticos propios del derecho constitucional, tienen el camino allanado para trabajar de una manera más proclive hacia la convencionalización del derecho mediante el recurso a las fuentes de autoridad de la jurisprudencia de la Corte IDH y, así, efectuar el control de convencionalidad de la normativa legal y reglamentaria de los países miembros del SIDH.

Entonces, dentro de la temática de la presente obra, este trabajo formula algunos interrogantes sobre la viabilidad de que el mandato transformador del *Ius Constitutionale Commune* opere también sobre la Administración pública y el derecho administrativo de los países integrantes del SIDH, específicamente para el ámbito del derecho administrativo sancionador (y el derecho disciplinario).

Es por ello que, en este trabajo, procederemos a hacer un análisis de las principales sentencias de la Corte IDH que se han pronunciado por la aplicación de los artículos 8 y 9 del CADH al ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores y disciplinarios. Sin embargo, la pregunta es: ¿*Baena* y los distintos fallos que se han sucedido sobre temas sancionadores y disciplinarios de la Corte IDH han tenido o no un efecto transformador en la formación de un *Ius Constitutionale Commune* en materia de derechos humanos aplicables al ámbito sancionador de la Administración pública? Es que una cosa es la influencia y el poder que tienen las autoridades jurisdiccionales para efectuar el control difuso de convencionalidad (sea “constructivo” o “represivo”,

en los términos de Sagüés);¹ y otra muy distinta lo que pueden hacer las autoridades administrativas, sujetas y encorsetadas al principio de legalidad y al método de trabajo clásico del derecho administrativo, con respecto al ejercicio de dicho control de convencionalidad. En tal sentido, *¿hay o no hay espacio para que opere el mandato transformador de las sentencias de la Corte IDH y el SIDH en el ámbito de la Administración pública de los países sujetos a la CADH?*

A pesar de las reticencias que puedan existir, creemos que es posible darle operatividad al mandato transformador del *Ius Constitutionale Commune* del SIDH y de los derechos humanos al derecho administrativo en América Latina. Se pretende entonces verificar la posibilidad, los problemas operativos y la existencia de herramientas que permitan que opere el mandato transformador de las sentencias de la Corte IDH en materia de derecho administrativo sancionador y disciplinario sobre la Administración pública y el derecho administrativo en Latinoamérica.

II. EL MANDATO TRANSFORMADOR DE LA CORTE IDH SOBRE EL RÉGIMEN, LA INTERPRETACIÓN Y LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS ESTADOS MIEMBROS DEL SIDH: INTERAMERICANIZACIÓN Y PRINCIPIOS DE *IUS COMMUNE*

El SIDH, el *corpus iuris* interamericano de protección de los derechos humanos, la jurisprudencia de la Corte IDH y el *Ius Constitutionale Commune* tienen un mandato transformador de los sistemas jurídicos latinoamericanos a través de diversos instrumentos, entre los cuales destaca el denominado control de convencionalidad.²

¹ Cfr. Sagüés, Néstor Pedro, “Notas sobre el control ejecutivo de convencionalidad”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Konrad Adenauer Stiftung, 2015, pp. 141-149.

² Sobre el mismo, para la bibliografía esencial: Landa Arroyo, César, *Convencionalización del derecho peruano*, Lima, Palestra Editores, 2016; Hernández-Mendible, Víctor, *El Estado convencional. Cincuentenario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969-2019)*, 2a. ed. ampliada, Santiago, Ediciones Olejnik, 2020; Santofimio Gamboa, Jaime Orlando,

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

Ahora bien, dicho mandato transformador del *Ius Constitutionale Commune*³ se ha cimentado estructuralmente sobre los jueces nacionales como autoridades encargadas de ejercer el control de convencionalidad como instrumento encargado de aplicar preferentemente la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH sobre los ordenamientos jurídico-nacionales, a fin de adecuarlos e interpretarlos de manera conforme al SIDH. Así se configuró inicialmente dicho control en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* (párr. 124). Sin embargo, posteriormente, la propia Corte IDH extendió dicho control a todos los órganos integrantes del Estado, como se deduce expresamente de la sentencia de fondo del caso *Gelman vs. Uruguay* (párr. 193).⁴

No obstante lo señalado anteriormente, el ámbito de acción del control de convencionalidad y del mandato transformador del *Ius Constitutionale Commune* es un proceso en

El concepto de convencionalidad, 2a. ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018; Amaya, Jorge Alejandro (dir.), *Tratado de control de constitucionalidad y convencionalidad*, Buenos Aires, Astrea, 2018, 4 tomos; Midón, Mario, *Control de convencionalidad*, Buenos Aires, Astrea, 2016; Sagüés, Néstor Pedro, *Guía práctica de control latinoamericano de convencionalidad*, Bogotá, Tirant lo Blanch-Konrad Adenauer Stiftung, 2021.

³ Cfr. Bogdandy, Armin von, *Por un derecho común para América Latina. Cómo fortalecer las democracias frágiles y desiguales*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2020. Asimismo, Bogdandy, Armin von; Morales Antoniazzi, Mariela y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, Querétaro, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público-Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2017.

⁴ Monti, en un recentísimo trabajo, plantea los interrogantes claros sobre *Gelman* y su posibilidad de implementación en las Administraciones públicas latinoamericanas. ¿A quién se refiere la Corte IDH cuando señala órganos del Estado? ¿Se deja abierta la posibilidad de que cada país pueda configurar sus órganos y sistemas dentro de la Administración pública para ejercer el control de convencionalidad, o podría ser un instrumento ejercido por “toda autoridad pública”? El tema tiene bastantes aristas para la discusión. Cfr. Monti, Laura, “La Administración pública frente a la ley inconstitucional e inconvenional. Reflexiones. Interrogantes”, *El Derecho. Revista de Derecho Administrativo*, núm. 9, septiembre de 2021. Cita digital: ED-MCMLXXXV-517. Trabajo consultado por suscripción digital a www.elderecho.com.ar

construcción.⁵ Y, sobre todo, se viene construyendo a golpe de decisiones jurisdiccionales de altas cortes internas (tribunales constitucionales y cortes supremas) latinoamericanas⁶ (así como con el llamado “diálogo” entre altas cortes y la propia Corte IDH),⁷ pese a que existen destacados autores que señalan que las autoridades administrativas también pueden desarrollar el control de convencionalidad.⁸ Sin embargo, si bien la potencia del control de convencionalidad, pese a los bemoles, se está abriendo a paso firme en el ámbito de las cortes judiciales, no puede decirse lo mismo de su aplicabilidad al ámbito administrativo. Como hemos dicho, a pesar de que *Gelman* abre la posibilidad de que cualquier “autoridad pública u órgano del Estado” esté vinculado al control de convencionalidad, no es menos cierto que la aplicación de este, en forma general para toda la Administración pública, genera problemas operativos y de aplicabilidad para que dicho mandato transformador opere en los hechos. En tal sentido, será necesario escudriñar qué

⁵ Véase Sagüés, Néstor Pedro, “Notas sobre el control...”, *cit.*; Midón, Mario, *op. cit.*, y Landa Arroyo, César, *op. cit.*

⁶ Véase Midón, Mario, *op. cit.*, y también Espinosa-Saldaña Barrera, Eloy, “Perú. Los avances y la agenda pendiente al respecto”, en Amaya, Jorge Alejandro (dir.), *op. cit.*, t. II, pp. 413-465.

⁷ Sobre este tema véase Ramelli Arteaga, Alejandro, *Diálogos entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces constitucionales latinoamericanos*, Bogotá, Tirant lo Blanch, 2019.

⁸ Sagüés, Néstor Pedro, “Notas sobre el control...”, *cit.*, pp. 141-149; Landa Arroyo, César, *op. cit.*, p. 73. Asimismo, López Olvera, Miguel Alejandro, *El control de convencionalidad en la Administración pública*, México, Novum, 2014 y Rosario Rodríguez, Marcos del, “La aplicación por parte de las autoridades administrativas del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 33, julio-diciembre de 2015, pp. 157-191. También, Gutiérrez Colantuono, Pablo Ángel, “¿Es el control de convencionalidad aplicable a la actividad administrativa en sede de las propias administraciones públicas? Nuevas dimensiones del control”, en Rodríguez-Arana, Jaime *et al.* (orgs.), *Control administrativo de la actividad de la Administración*, São Paulo, Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, 2019, vol. 2, pp. 270-288 y Covilla Martínez, Juan Carlos, “El impacto de la jurisprudencia interamericana sobre las decisiones de la Administración pública”, *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, año XIX, núm. 78, pp. 13-31.

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

método de control (“constructivo” o “represivo”) podrá ser de recibo para verificar la operatividad del mandato transformador del *Ius Constitutionale Commune* en manos de la Administración pública latinoamericana en el campo de estudio del derecho administrativo sancionador y disciplinario.

III. BREVE EXCURSO SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Como lo hemos indicado, las herramientas del control de convencionalidad se han diseñado fundamentalmente para ser ejercidas desde el ámbito judicial, pese a que desde *Almonacid* y *Gelman* la Corte IDH ha señalado claramente que el control de convencionalidad puede y debe ser ejercido por todos los órganos del Estado. Sin embargo, tradicionalmente, la entrada de los países americanos a la convencionalidad se ha dado por medio de controles judiciales.⁹

¿Cuál ha sido la consecuencia de dicha asociación? Que el control de convencionalidad se ha asociado a los métodos, criterios hermenéuticos y cánones de interpretación del derecho constitucional moderno, que en nuestro medio se cree que solo los jueces pueden utilizar. A partir de esta creencia, se ha decantado una comunidad epistemológica del derecho procesal constitucional que tradicionalmente ha relacionado el recurso de estos medios interpretativos con un monopolio de las autoridades jurisdiccionales, con lo cual, el control de convencionalidad ha encontrado un campo fértil en las altas cortes nacionales e incluso en los jueces ordinarios (que también pasan a ser “jueces convencionales”). No acontece lo mismo con el ámbito de las autoridades administrati-

⁹ Con todo, el ámbito de aplicación del control de convencionalidad y sus alcances dista de ser pacífico y, además, existen discusiones sobre si la Corte IDH es una “cuarta instancia” respecto a las altas cortes nacionales o si aplican los principios de subsidiariedad y de complementariedad. Al respecto, el debate en Sagüés, Néstor Pedro, *Guía práctica...*, cit.; Amaya, Alejandro (dir.), *op. cit.*, y Díaz Solimine, Omar (dir.), *El margen nacional de apreciación*, Buenos Aires, Astrea, 2020.

vas, las cuales emplean los mecanismos y métodos interpretativos clásicos del derecho administrativo, el cual ha formado sus métodos interpretativos mediante el recurso a la tópic, la subsunción y el empleo de los principios generales del derecho formados sobre la base de las metodologías del derecho privado.

Aun cuando la moderna teoría del derecho administrativo se construye sobre bases constitucionales y metodológicamente ha revisado su adhesión a los clásicos dogmas del positivismo legalista,¹⁰ dichas bases encaran una visión estática desde la teoría de los grandes principios constitucionales que dan forma a la acción administrativa y a la propia organización administrativa, pero no se ha encarado aún la tarea de la renovación del método jurídico de trabajo, interpretación y aplicación del derecho administrativo.

Ante ello, se propone que el derecho administrativo asuma el empleo de la metodología jurídica y los métodos jurídicos ya reseñados del derecho constitucional,¹¹ de manera tal que el derecho administrativo actual solo puede verse (y aplicarse) correctamente a través del prisma del derecho constitucional.

Todo lo anterior se conjuga con otro fenómeno importante: la Constitución ya no es solo norma interna, ahora es una “Constitución convencionalizada”,¹² concepto que refleja que, hoy en día, aun reconociendo las soberanías nacionales, las constituciones latinoamericanas no pueden entenderse sin referencia al *Ius Constitutionale Commune* de los derechos humanos establecido

¹⁰ Por ejemplo, Arroyo Jiménez, Luis, “Las bases constitucionales del derecho administrativo”, en Rodríguez de Santiago, José María; Domenech Pascual, Gabriel y Arroyo Jiménez, Luis (coords.), *Tratado de derecho administrativo. Introducción. Fundamentos*, Madrid, Marcial Pons, 2021, vol. I, pp. 561-664.

¹¹ Sobre el particular, Celis Danzinger, Gabriel, “La interpretación jurídica en el derecho administrativo contemporáneo”, *Revista Nomos*, Universidad de Viña del Mar, núm. 3, 2009, pp. 41-81.

¹² Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Presentación”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Caballero Ochoa, José Luis y Figueroa Mejía, Giovanni A. (coords.), *La Constitución convencionalizada. A 40 años de la vigencia del Pacto de San José*, México, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 15-20 y Sagüés, Néstor Pedro, “El concepto de ‘Constitución convencionalizada’. Su fisonomía actual, fundamento y topes”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Caballero Ochoa, José Luis y Figueroa Mejía, Giovanni A. (coords.), *op. cit.*, pp. 23-46.

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

por la CADH, que pasa a ser parte del “bloque de constitucionalidad” de cada derecho interno.

Por tales razones, nuestras constituciones actualmente existen y se aplican, pese a reticencias y discrepancias, en el marco de la convencionalidad y del *Ius Constituitonale Commune* de los derechos humanos. Y en ese sentido, el derecho administrativo, que existe en conexión íntima, permanente y vital con el derecho constitucional, debe adecuarse a la convencionalización, al *Ius Constitutionale Commune* de los derechos humanos. Hoy en día entonces, la primera línea de defensa de los derechos fundamentales que obligan a los Estados se encuentra bajo la responsabilidad de las entidades de la Administración pública y, por ende, las herramientas metodológicas y de trabajo que debe emplear el derecho administrativo (entendido como el “derecho propio de la Administración pública”) deben ser las de la convencionalización, el principio pro persona y, sobre todo, la poderosa herramienta de la interpretación conforme a la CADH y a las sentencias de la Corte IDH en el orden jurídico latinoamericano.

En ese contexto, ¿es el derecho administrativo sancionador (y el disciplinario) un adecuado campo de pruebas para demostrar la eficacia del mandato transformador del *Ius Constitutionale Commune*? Creemos que sí. Sin embargo, hay que diseñar herramientas que permitan que las autoridades administrativas empleen la convencionalidad en su día a día.

IV. EL ESTADO ACTUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y DISCIPLINARIO EN IBEROAMÉRICA. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS Y SU POSIBILIDAD DE ADECUARSE A LA CONVENCIONALIZACIÓN Y SUS INSTRUMENTOS DE CONCRECIÓN DEL MANDATO TRANSFORMADOR DEL *IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE*

A diferencia de países que, como España, tienen una regulación constitucional de la materia de las sanciones administrativas,¹³

¹³ Por todos, Cano Campos, Tomás, *Claves prácticas de derecho administrativo. Sanciones administrativas*, Madrid, Francis Lefebvre, 2018.

RAMÓN HUAPAYA TAPIA

en América Latina las constituciones no tienen una regulación específica aplicable a la materia sancionatoria; estas se han preocupado específicamente por establecer garantías aplicables al ámbito punitivo exclusivamente penal. Tal vez alguna hace mención de los temas de la responsabilidad administrativa disciplinaria, pero, básicamente, las constituciones latinoamericanas regulan garantías sustantivas y procesales penales.

A nivel de la legalidad ordinaria, si bien casi todos los países de América Latina cuentan con una ley general de procedimiento administrativo, siguiendo el paradigma de la legislación española sobre la materia, solo algunos países han establecido disposiciones relativas a la potestad sancionadora de la Administración pública y el procedimiento administrativo sancionador.

Así, en muchos países latinoamericanos *se carece de una regulación común en materia de la potestad sancionadora de la Administración pública y, asimismo, en materia de procedimiento administrativo sancionador*. Lo mismo ocurre en el ámbito disciplinario de empleados y funcionarios públicos, donde no todos los países latinoamericanos tienen leyes de función pública o carrera administrativa, e incluso varios regulan dicho régimen por normas meramente reglamentarias, desperdigadas por diferentes ámbitos sectoriales de la Administración pública.

En tal sentido, en el ámbito sancionador y disciplinario, ante dicha circunstancia, en América Latina son las altas cortes (tribunales constitucionales y cortes supremas) las que, ante la ausencia de referencias constitucionales —y aun legales— expresas, comienzan a establecer patrones de limitación del *ius puniendi* sancionador de la Administración pública,¹⁴ ya sea en el ámbito

¹⁴ Por ejemplo, para el caso de países que carecen de una legislación procedimental general en materia de sanciones administrativas, véanse, para el caso argentino, las referencias de Regueira Alonso, Enrique M. y Casarini, Luis E., “El control jurisdiccional de las sanciones administrativas”, *Diario La Ley Online*, 7 de diciembre de 2012. Cita *online*: AR/DOC/5213/2012 y, para el caso chileno, las amplias referencias jurisprudenciales de Osorio Vargas, Cristóbal Salvador, *Manual de procedimiento administrativo sancionador. Parte general*, 2a. ed., revisada, aumentada y actualizada, Santiago, Thomson Reuters, 2017.

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

sancionador o en el disciplinario, mediante el recurso a la *unidad del poder sancionador del Estado* y a la *aplicación de los principios y garantías penales al ámbito administrativo*.

Así, los grandes principios penales (legalidad, tipicidad, culpabilidad, irretroactividad, *ne bis in idem*, debido proceso y derecho a la defensa) fueron primero teorizados por la jurisprudencia judicial y, muy posteriormente, acogidos en algunos países por la legislación administrativa.

Sin embargo, tal como revelan las sentencias de la Corte IDH que se analizan en este trabajo, el tratamiento normativo interno que los países latinoamericanos han brindado a la materia sancionadora y disciplinaria dista de ser unitario, y es problemático. Así, el tratamiento de las altas cortes es casuístico y muchas veces no tiene la fortaleza para vincular al cambio o a la actualización de la legislación interna del país, lo que, por ejemplo, sí podría tener la Corte IDH cuando dispone la adecuación de los órdenes internos a los estándares de la CADH (como lo acaba de hacer, hace poco, en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*).

En tal sentido, nos preguntábamos si es que el derecho administrativo sancionador y el disciplinario constituyen un campo fértil para la creación de un *Ius Constitutionale Commune* transformador, en la medida en que pueden sentarse las bases de estándares sustantivos y procedimentales comunes para América Latina en dicha materia a partir de la interpretación que la propia Corte IDH ha brindado a los artículos 9 (para los estándares sustantivos en materia sancionadora y disciplinaria) y 8 (para las garantías básicas del debido proceso administrativo) de la CADH.

En función de los planteamientos señalados, consideramos que sí es posible hablar de la construcción de un *Ius Constitutionale Commune* en materia de derecho administrativo sancionador y disciplinario en América Latina, a partir de la efectividad de los mandatos establecidos en los artículos 8 y 9 de la CADH. En ese sentido, en esta investigación lo que haremos será determinar la existencia de tales estándares de *Ius Constitutionale Commune* y hablar brevemente sobre los mecanismos para su efectividad.

V. LA POSIBILIDAD DE RENOVACIÓN DOGMÁTICA
Y PRÁCTICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR Y DISCIPLINARIO EN AMÉRICA LATINA
POR MEDIO DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN
IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE EN DICHA MATERIA

La mayoría de sentencias de la Corte IDH analizadas que aplican los estándares de los artículos 8 y 9 de la CADH al derecho administrativo sancionador, en realidad, lo hacen aplicándolos a casos vinculados al derecho disciplinario. Nada de extraño hay en ello, porque en la doctrina especializada se reconoce que tanto el derecho administrativo sancionador (aplicable a la generalidad de sujetos de derecho) como el derecho disciplinario (aplicable a funcionarios y empleados públicos) parten de las mismas bases del ordenamiento punitivo y comparten los principios básicos del orden jurídico punitivo derivados de los textos constitucionales.¹⁵ De esta manera, los principios comunes constitucionales del orden punitivo son de recibo tanto para el derecho administrativo sancionador general como para el derecho disciplinario.

En tal sentido, pese a que la Corte IDH no ha analizado *in extenso* casos de derecho administrativo sancionador general en sentido estricto —de los pocos cabe citar *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela* o *Velez Loor vs. Panamá*— y sí muchos casos de derecho disciplinario aplicables a funcionarios y servidores públicos; ello no obsta para que la construcción del *Ius Constitutionale Commune* derivado de los artículos 8 y 9 CADH se pueda aplicar al derecho administrativo sancionador, como lo afirmó ya la propia Corte IDH en *Baena*.

Ahora bien, conforme al hilo conductor del trabajo y a los interrogantes específicos planteados para el mismo en su parte metodológica, pasaremos revista a los argumentos (y los problemas, desventajas y desafíos) que podrían sostener la posibilidad

¹⁵ Cfr. Bueno Armijo, Antonio, “La responsabilidad de los empleados públicos”, en Rebollo Puig, Manuel y Vera Jurado, Diego J. (dirs.), *Derecho administrativo*, Madrid, Tecnos, 2018, t. IV. pp. 241-288; Rincón Córdoba, Jorge Iván, *La potestad disciplinaria en el derecho administrativo*, Bogotá, Tirant lo Blanch, 2021 y Castillo Blanco, Federico, *Función pública y poder disciplinario del Estado*, Madrid, Civitas-CEMCI, 1992.

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

de un *Ius Constitutionale Commune* en materia de sanciones administrativas y disciplinarias para América Latina.

5.1. ¿En América Latina las reglas de procedimiento administrativo sancionador son comunes para todos los sectores y existen reglas particulares para determinados ámbitos de actuación de la Administración pública?

No todos los países de América Latina tienen una legislación básica o común en materia de procedimiento administrativo sancionador.¹⁶ Solo la tienen algunos (como Perú, México, Colombia, Bolivia o Paraguay), sin perjuicio de lo cual también existen leyes sancionadoras especiales (en ámbitos como el tributario, migratorio, contratación pública, defensa de la competencia, etc.). Por otro lado, países con destacada tradición jurídica no tienen leyes generales de procedimiento sancionador (como Argentina o Chile), encontrándose la materia regulada en forma desperdigada en diferentes ordenamientos jurídicos sectoriales.

Además, en lo disciplinario tampoco puede afirmarse que existan reglas comunes en todos los países de América Latina. Algunos países tienen “códigos disciplinarios” modelos o únicos aplicables a los trabajadores públicos, mientras que otros tienen una ley general, pero también regulaciones disciplinarias sectoriales aplicables a las “estatutos especiales” de ciertos empleados públicos (militares, policías, diplomáticos, jueces, entre otros).

5.2. La influencia de las decisiones de la Corte IDH en la fijación de principios generales para el derecho administrativo sancionador

A nuestro entender, la influencia de las decisiones jurisprudenciales de la Corte IDH en materia administrativa sancionadora y

¹⁶ Revisar la compilación de leyes de procedimiento administrativo en Iberoamérica recogida en Rodríguez-Arana, Jaime y Moreno Molina, José Antonio (dirs.), *Código de leyes de procedimiento administrativo en América Latina*, estudio preliminar de Allan R. Brewer-Carías, 3a. ed., Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2021.

disciplinaria se ha articulado mediante la determinación de dos tipos de estándares interpretativos y aplicativos del orden punitivo: los sustantivos (derivados de la interpretación del art. 9 de la CADH a partir de *Baena*) y los procedimentales (derivados de la interpretación del art. 8.2 de la CADH).

5.2.1. Los estándares sustantivos fijados en materia de derecho sancionador

Conforme a la interpretación tradicional, el artículo 9 de la CADH establece el principio de legalidad penal en los siguientes términos:

El artículo 9 de la CADH se refiere al principio de legalidad penal o *nullum crimen, nulla poena sine lege*. En su sentido más inclusivo, el principio incorpora: 1. el concepto de la irretroactividad (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*); 2. la prohibición de la analogía (*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*); 3. el principio de máxima taxatividad legal (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*); y 4. el principio de reserva de ley (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*). En conjunto, estos conceptos imponen límites al *ius puniendi* de los Estados y requieren que “un acto pueda castigarse únicamente si, al momento de cometerse, fuera objeto de una ley penal en vigor, suficientemente precisa y escrita, unida a una sanción suficientemente cierta.”¹⁷

Ahora bien, a partir de *Baena*, la Corte IDH ha interpretado que los estándares sustantivos derivados de la aplicación del artículo 9 de la CADH también son de recibo para el ámbito de las sanciones administrativas y disciplinarias.

En tal sentido, los *estándares sustantivos convencionalizados* que determinan el ejercicio de la potestad administrativa sancio-

¹⁷ Cfr. Antkowiak, Thomas y Uribe Granados, Gloria Patricia, “Comentario al artículo 9”, en Steiner, Christian y Fuchs, Marie-Christine (eds.) y Uribe Granados, Gloria Patricia (coord. académica), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, 2a. ed., Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2019, pp. 323-338.

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

nadora y disciplinaria de la Administración pública en los países de América Latina son los siguientes:

- a) *Legalidad de la infracción*: en estricto, solo la ley puede establecer el límite de lo lícito y de lo ilícito, particularmente para el ámbito de las infracciones administrativas, las cuales están presididas por el principio de legalidad, en aplicación del artículo 9 de la CADH (*Baena*, párr. 106; *Vélez Loor*, párr. 183). Hay una correlación entre legalidad y seguridad jurídica que la Corte IDH deja ver en *Baena* y *Velez Loor*. Si no existe una norma legal que tipifique una infracción administrativa, “los particulares no podrán orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de este”.

La Corte IDH no señala expresamente si las infracciones siempre deben estar previstas en una ley formal, aun cuando consideramos que, siguiendo a Gutiérrez Colantuono¹⁸ y a la *ratio decidendi* de la doctrina de la propia Corte IDH, el artículo 30 de la CADH impone que toda restricción a los derechos humanos (y la previsión de una conducta infractora lo es) debe ser regulada por ley formal o instrumento equivalente.

- b) *Tipicidad*: en la doctrina se ha señalado que “el principio de tipicidad impone al legislador la obligación de configurar las normas sancionadoras con la mayor precisión posible, evitando las fórmulas vagas u omnicomprensivas de cualquier conducta ilícita en el sector de que se trate”.¹⁹ Como se ha indicado, la jurisprudencia de la Corte IDH también extrae del principio de legalidad la regla de tipicidad, particularmente en el párrafo 106 de *Baena*, cuando señala que para aplicar una sanción debe verificarse la “efectiva existencia de una conducta ilícita”.

¹⁸ Gutiérrez Colantuono, Pablo Ángel, *Administración pública, juridicidad y derechos humanos*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009.

¹⁹ Cfr. Cano Campo, Tomás, *op. cit.*, p. 48.

Por dicho motivo, no basta una ley formal para cumplir con el estándar de la Corte IDH en materia sancionadora administrativa, sino que las infracciones deben estar claramente tipificadas.

Es preciso tener en cuenta que, si bien en principio la tipicidad de las conductas infractoras se exigió como un estándar elevado (como una especie de taxatividad) en los términos de *Baena y Vélez Loor*, no es menos cierto que, como advierte Leiva Poveda,²⁰ dicho estándar parece haberse relajado a partir de los casos *López Mendoza vs. Venezuela y López Lone y otros vs. Honduras*, donde se admite que: i) las exigencias en tipicidad en materia penal y disciplinaria administrativa pueden ser diferentes, y ii) se pueden emplear conceptos jurídicos abiertos o indeterminados para tipificar infracciones disciplinarias, pero es necesario fijar criterios objetivos para aplicarlos, sea normativa o jurisprudencialmente, y, además, cuando se utilicen se debe aplicar un estándar de motivación como integrante del debido proceso administrativo.

- c) *Irretroactividad de las normas sancionadoras*: como un elemento asociado a la legalidad, en *Baena* —así como en *Vélez Loor*—, la Corte IDH ha desarrollado desde el artículo 9 de la CADH el estándar de irretroactividad en materia administrativa sancionadora. Gutiérrez Colantuono²¹ ha señalado reflexiones valiosas sobre la aplicación de este estándar sustantivo:

Al igual que la legalidad, el principio de irretroactividad de la norma desfavorable es aplicable no solo al ámbito penal, sino también a la materia sancionatoria administrativa. [...]

²⁰ Cfr. Leiva Poveda, Jorge, “El procedimiento administrativo sancionatorio en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Sancionador*, 2019, <https://www.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=f589beea62ad-886639fbbd19b806d34f>

²¹ Cfr. Gutiérrez Colantuono, Pablo Ángel, *Administración pública...*, cit., pp. 176 y 177.

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

La contracara de esta garantía es la retroactividad de la ley punitiva más favorable, prevista también en el art. 9° in fine de la Convención. De acuerdo con esta regla, si con posterioridad a la comisión del hecho la ley dispone la imposición de una pena más leve, el condenado se beneficiará con ello [...]. Por lo tanto, debe entenderse como ley punitiva más favorable tanto a aquella que establece una pena menor respecto de la falta como a la que desincrimina una conducta anteriormente considerada como falta, crea una nueva causa de justificación, de inculpabilidad o un impedimento a la operabilidad de una penalidad, entre otras [...]. En el plano del procedimiento administrativo la retroactividad de la norma más favorable conlleva la aplicación inmediata de toda condición normativa novedosa que redunde en un beneficio para el sujeto pasivo de la persecución estatal.

- d) *Legalidad de la sanción*: el alcance de la legalidad también es predicable de las sanciones. Es importante insistir en que la Corte IDH ha manifestado que las penas y las sanciones “en ocasiones” tienen naturaleza similar, pero también que ambas son expresión del poder punitivo del Estado. Como tal, también se rigen por el principio de legalidad, siendo que las medidas represivas que se aplican como consecuencia de un ilícito también tienen que estar predeterminadas por la ley, como señala *Baena* (párr. 106). En *López Lone vs. Honduras*, la Corte señala que *las sanciones tienen que estar predeterminadas de forma precisa, taxativa y previa* (párr. 259).
- e) *¿Proporcionalidad? ¿Razonabilidad?*: la Corte no ha hecho referencia a la existencia de estándares de proporcionalidad o de razonabilidad en la aplicación de sanciones administrativas, al menos de forma expresa. Sin embargo, en *López Lone* (párr. 259) establece que las sanciones disciplinarias deben obedecer a un principio de “máxima gravedad”, lo cual se alinea con la proporcionalidad. Luego, como veremos, el tema de la razonabilidad se entenderá como garantía asociada a la motivación de los actos administrativos sancionadores, vale decir, al debido proceso administrativo.

5.2.2. Los estándares procedimentales fijados en el derecho sancionador

La Corte IDH no solo ha determinado la aplicación de los principios sustantivos del orden punitivo para el ámbito sancionador a partir de la aplicación del artículo 9 de la CADH para dicha materia, sino que también ha determinado que las garantías del debido proceso judicial previstas en los artículos 8.1 y 8.2 de la CADH²² son de aplicación a todo proceso,²³ sea judicial o administrativo, en los siguientes términos: “cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (*Baena vs. Panamá*, párr. 124 y *Maldonado Ordóñez vs. Guatemala*, párr. 71). Recientemente, en *López vs. Argentina*, la Corte IDH ha señalado que “Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas” (párr. 200).

En dicha línea, un resumen de la posición de la Corte IDH en materia de la aplicación del derecho al debido proceso y de las garantías mínimas del proceso penal al ámbito sancionatorio administrativo lo encontramos a detalle en los párrafos 71 a 75 de *Maldonado Ordóñez vs. Guatemala*, donde la Corte IDH establece la doctrina más relevante para sustentar la plena aplicabilidad de los estándares de los artículos 8.1 y 8.2 de la CADH al ámbito del debido proceso en materia sancionadora y disciplinaria.

²² Véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “La aplicación extensiva de las garantías judiciales penales: un ejercicio de derecho comparado para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y México”, en Caballero Ochoa, José Luis y Sánchez Gil, Rubén (coords.), *Derechos constitucionales e internacionales. Perspectivas, retos y debates*, México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 109-158.

²³ Cfr. Salmón, Elizabeth y Blanco, Cristina, *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 4a. ed., Lima, Fondo Editorial PUCP, 2021. Para el ámbito específico del derecho administrativo sancionador y la aplicación *matizada* de las garantías procesales penales al ámbito administrativo, es imprescindible revisar a Alarcón Sotomayor, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Cizur Menor, Civitas, 2007.

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

A nuestro criterio, son varios los derechos que se derivan del debido proceso administrativo “convencionalizado” a la luz del artículo 8 del CADH, que será aplicable a los procedimientos sancionatorios y disciplinarios en América Latina, y son los siguientes:

- A ser oído.
- A ser procesado por una autoridad imparcial e independiente, debidamente competente conforme a ley.
- A la más amplia defensa (que incluye el respeto de las formalidades que permitan dicha defensa).
- A la igualdad de armas.
- Concesión de tiempo adecuado para preparar la defensa y estudiar los antecedentes del caso.
- A la comunicación previa y detallada de la acusación.²⁴
- A ofrecer y producir prueba, incluyendo el de hacer comparecer e interrogar testigos y peritos.
- A la presunción de inocencia.
- A guardar silencio y a no declarar contra sí mismo.
- Garantía del *non bis in idem*.
- Motivación sustantiva y detallada del acto sancionador.
- Al plazo razonable de duración del procedimiento sancionador.
- Al recurso administrativo y al control judicial posterior.

Dicho todo lo anterior, los *estándares procedimentales de convencionalidad* aplicables al derecho administrativo sancionador y disciplinario son claros y precisos, y deberían influir en los Estados miembros para una adecuación general de sus órdenes internos. Esto ya se ha dado en algunos casos, resaltando particularmente el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, donde el régimen disciplinario de funcionarios públicos va a tener que

²⁴ Que es fundamental y pivote necesario para el ejercicio del derecho de defensa, como lo recuerdan Hachem y Pethechust. Cfr. Hachem, Daniel Wunder y Pethechust, Eloi, “Incidencia de la Convención Americana de Derechos Humanos en el procedimiento administrativo sancionador y el derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación”, en Rodríguez-Arana, Jaime *et al.* (eds.), *Régimen administrativo sancionatorio en homenaje a José Luis Meillán Gil*, Guayaquil, Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, 2018, t. II, pp. 261-278.

ser renovado a raíz de la sentencia de la Corte IDH dictada a tal efecto.

**5.3. ¿De qué manera la jurisprudencia de la Corte IDH ha modificado el régimen, la interpretación y la aplicación de los principios que rigen la potestad sancionatoria de la Administración pública en los Estados miembros?
¿Cuál ha sido el alcance, los fundamentos y los problemas de esta influencia?**

Pese a la claridad de los estándares sustantivos y procedimentales en materia sancionatoria, la influencia concreta de la jurisprudencia de la Corte IDH sobre los órdenes nacionales internos en materia de derecho administrativo sancionador y disciplinario es aún incipiente. Como veremos a continuación, encontramos que, a nivel jurisdiccional (altas cortes), lo que más se practica es la interpretación conforme, apoyándose más en la jurisprudencia de la Corte IDH como argumento de autoridad (usando los fundamentos a título de *obiter dicta*), en lugar de realizar un control de convencionalidad difuso represivo (inaplicación del derecho nacional en preferencia de la CADH). A nivel administrativo pasa lo mismo, pero a mucha menor escala, como veremos en el caso peruano, a nivel de algunos tribunales administrativos.

Dicho lo anterior, *¿cuál es el alcance del mandato transformador de la jurisprudencia de la Corte IDH en materia de derecho administrativo sancionador y disciplinario a nivel de las administraciones públicas latinoamericanas?* Yo creo que habría que hacer una división del éxito de dicha influencia, distinguiendo entre la eficacia de los estándares sustantivos y procedimentales.

5.3.1. La limitada eficacia de los estándares sustantivos en materia sancionatoria derivados de la jurisprudencia de la Corte IDH

A nivel de los *estándares sustantivos*, la jurisprudencia de la Corte IDH ha sido empleada fundamentalmente por las altas cortes

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

(tribunales constitucionales y cortes supremas) para poder reforzar sus propios controles de constitucionalidad internos de la legislación penal por vía de la interpretación conforme. La jurisprudencia interna recurre a la interpretación conforme a los fallos de la Corte IDH como argumento de autoridad en materia penal para desarrollar los estándares sustantivos de legalidad, tipicidad, irretroactividad y proporcionalidad. Posteriormente, a partir de dichos estándares, ha convenido en aplicar los mismos al ámbito sancionador administrativo y disciplinario. El camino del trasvase de las garantías penales a las sancionadoras se ha dado por el trabajo de las altas cortes y, posteriormente, por vía legislativa en algunos países. Sin embargo, la influencia de la Corte IDH no ha sido determinante para la construcción de una “convencionalidad administrativa sancionadora”, sino que creemos que lo ha sido antes que nada para crear una “convencionalidad penal”, que luego ha sido trasladada, con matices, al ámbito sancionador administrativo y disciplinario.

A partir de ello, hemos podido ubicar sentencias del Tribunal Constitucional peruano (caso *Tineo Cabrera*), de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema peruana (casación 13233-2014) o de la Corte Suprema de Justicia argentina (caso *Losicer*), donde estas altas cortes han empleado los estándares de la Corte IDH, pero como recurso de autoridad, para sustentar una “interpretación conforme” a la convencionalidad. No para inaplicar el derecho interno en favor de la CADH, sino para interpretar el derecho interno en consonancia con la jurisprudencia de la Corte IDH, en la idea de un “control constructivo de convencionalidad”.²⁵

Por último, los efectos de la jurisprudencia de la Corte IDH sobre los organismos de la Administración pública en América Latina, al menos para el ámbito administrativo sancionador y disciplinario, son mínimos.

En tal sentido, hoy por hoy, *consideramos que la jurisprudencia de la Corte IDH no ha producido un efecto o mandato transformador directo en la construcción de estándares sustantivos de convencionalidad administrativa sancionadora y disciplinaria en los ordena-*

²⁵ Cfr. Sagüés, Néstor Pedro, “Notas sobre el control...”, *cit.*

mientos internos nacionales. Ya hemos enunciado las causas, pero, a nuestro criterio, lo principal es que el mandato transformador: *i)* ha sido tomado por las autoridades jurisdiccionales, y *ii)* ha sido adecuado, en primer lugar, para lo penal y, luego de ahí, ha sido trasvasado a lo sancionador administrativo. Sin embargo, y desde ahora lo adelantamos, esto no obsta para que pueda articularse conceptualmente un *Ius Constitutionale Commune* en materia de estándares sustantivos en sanciones administrativas y disciplinarias que pueda ser aplicado en el ámbito de la Administración pública. Posteriormente, haremos la construcción dogmática que permita potenciar dicha aplicación.

*5.3.2. La mayor eficacia de los estándares
procedimentales en materia sancionatoria asociados
al éxito del debido procedimiento administrativo*

Diferente es el caso del éxito de la influencia de los *estándares procedimentales*. Consideramos que el proceso transformador del debido procedimiento administrativo en América Latina ha sido bastante exitoso. La historia reciente del derecho administrativo moderno en América Latina se ha reescrito en los últimos 30 años, a partir de la superación de los viejos paradigmas del procedimiento administrativo. Hemos pasado del “derecho de petición” al derecho fundamental al debido proceso administrativo, donde el sujeto activo de dicho derecho es el ciudadano, y donde la Administración pública tiene el deber de atender y tutelar dicho derecho.

En esa medida, casi todos los países latinoamericanos han adoptado leyes de procedimiento administrativo donde una garantía esencial es el debido procedimiento administrativo,²⁶ el cual ha sido construido mediante el trasvase de las garantías judiciales hacia el ámbito administrativo. Y en dicha construcción del debido proceso administrativo ha sido fundamental

²⁶ Cfr. Brewer-Carías, Allan R., “Estudio preliminar. El procedimiento administrativo en el derecho administrativo comparado iberoamericano”, en Rodríguez-Arana, Jaime y Moreno Molina, José Antonio (dirs.), *op. cit.*, pp. 160-171.

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

el mandato transformador de la Corte IDH, que, con su interpretación amplia del artículo 8 de la CADH, ha influenciado al legislador latinoamericano y a las altas cortes de manera que, en la gran mayoría de países de Latinoamérica, hoy en día es prácticamente impensable que, al menos en las normas, existan procedimientos administrativos sancionatorios o disciplinarios que carezcan de garantías mínimas de defensa o de debido procedimiento previo.

Si entendemos que el procedimiento administrativo tiene una función instrumental al servicio de los derechos fundamentales, entonces el procedimiento tiene que ser debido y efectivo y, por ende, estar adecuado a los estándares convencionales del artículo 8 de la CADH.²⁷ En dicho proceso transformador, consideramos que la influencia de la jurisprudencia de la Corte IDH ha sido doble: sobre las altas cortes (estableciendo estándares convencionales para el debido proceso administrativo) y sobre el propio legislador nacional, el cual ha adecuado sus leyes de procedimiento administrativo a un estándar convencional respetuoso, al menos de las garantías mínimas del artículo 8 de la CADH.

No obstante lo dicho anteriormente, de todas formas es importante reseñar que sigue pendiente la construcción de un control de convencionalidad en torno a los estándares procedimentales, a partir de la interpretación conforme. Tal vez el ámbito donde falta penetrar es en el disciplinario (regido todavía por muchas normas reglamentarias), en el cual creemos que es viable aplicar la técnica del control de convencionalidad difuso represivo (a nivel de organismos jurisdiccionales) y el control de convencionalidad constructivo (a nivel de organismos administrativos), como veremos.

²⁷ El procedimiento administrativo es un instrumento al servicio de los derechos fundamentales. De esta manera, la Administración, al tramitarlos, debe asegurar no solo un proceso debido, sino una *tutela administrativa efectiva*. Cfr. Canosa, Armando, “Alcances de la denominada tutela administrativa efectiva”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, núm. 323, 2014, pp. 75-88. Esta también debe asegurarse para los procedimientos sancionatorios, necesariamente. Canosa, Armando, “La tutela administrativa efectiva en el procedimiento administrativo sancionador”, *Revista Derecho y Sociedad*, Asociación Derecho y Sociedad, núm. 54, t. I, pp. 243-266.

5.4. ¿En qué sentido se compatibiliza la tipicidad de las infracciones disciplinarias de los ordenamientos jurídicos internos a la luz del principio de legalidad (art. 9) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la jurisprudencia de la Corte IDH?

El artículo 9 de la CADH establece un estándar sustantivo de legalidad y tipicidad para las infracciones administrativas sancionadoras que, en principio, también se traslada al ámbito disciplinario, conforme lo han señalado *Baena y Vélez Loor*, por el cual la infracción y la sanción deben estar previstas en una norma legal que especifique la conducta infractora que merece el correspondiente castigo. La Corte IDH lo entendió así, por ejemplo, en *Maldonado Ordóñez vs. Guatemala* (párrs. 76 y 77), donde se argumenta que las garantías del orden penal se aplican *mutatis mutandis* a lo sancionador y lo disciplinario.

Aun cuando el criterio de la identidad de garantías sustantivas y procesales del derecho penal es aplicable ya al derecho disciplinario, la Corte IDH también ha sido sensible a un tema importante para esta rama del derecho administrativo: el problema de la tipificación de las infracciones disciplinarias y su vinculación con el grado de predeterminación de la taxatividad de la descripción del tipo infractor en la norma, así como el problema relativo al grado de discrecionalidad con que cuenta la autoridad administrativa para vincular una infracción con la sanción aplicable.²⁸

Precisamente, la Corte IDH ya mantiene una línea jurisprudencial iniciada en *López Mendoza vs. Venezuela*, *López Lone y otros vs. Honduras*, y que recientemente ha sido recordada en *Urrutia Labreaux vs. Chile*²⁹ y *Cordero Bernal vs.*

²⁸ Problema anotado mucho tiempo atrás en trabajos clásicos como Nieto García, Alejandro, “Reducción jurisdiccional de la discrecionalidad en materia disciplinaria” *Revista de Administración Pública*, Instituto de Estudios Políticos, núm. 44, mayo-agosto de 1964, pp. 147-162 y Nieto García, Alejandro, “Problemas capitales del derecho disciplinario”, *Revista de Administración Pública*, Instituto de Estudios Políticos, núm. 63, septiembre-diciembre de 1970, pp. 39-83.

²⁹ *Cfr.* Hernández-Mendible, Víctor Rafael, “Notas sobre la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 214, pp. 229-252.

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

Perú.³⁰ Esta línea jurisprudencial está claramente resumida y detallada en los párrafos 264, 267 y 270 a 273 de *López Lone*.

De las sentencias citadas se puede deducir la línea jurisprudencial de la Corte IDH en materia de la tipificación de infracciones (administrativas y, *mutatis mutandis*, disciplinarias):

i) el grado de precisión de la tipificación de una norma en materia disciplinaria puede ser distinta a la penal, puesto que las exigencias del principio de legalidad pueden variar en estos ámbitos, dada la distinta calidad de los bienes jurídicos protegidos por ambas materias. En tal sentido, el estándar de exigencia de lo disciplinario puede ser menor, con lo cual un tipo disciplinario puede ser abierto o indeterminado, lo cual, *per se*, no es una violación a la regla de tipicidad. Del mismo modo, se permite el recurso a la tipificación por vía de conceptos jurídicos indeterminados, pero la aplicación de tales tipos abiertos debe ser ejercida con sometimiento a estándares jurídicos determinados por normativa interna o por criterios jurisprudenciales, a fin de reducir dicha discrecionalidad en su aplicación mediante el recurso al deber de motivación del acto sancionador, y

ii) la correlación entre la infracción y la gravedad de la sanción puede ser discrecional (aun cuando sería aconsejable manejar un estándar de gravedad de infracciones), pero, en todo caso, la discrecionalidad al momento de aplicar una sanción disciplinaria debe ser reducida mediante el recurso a la proporcionalidad y, nuevamente, a la motivación del acto sancionador, el cual debe detallar la falta cometida, las circunstancias de la misma y, asimismo, el proceso de aplicación para correlacionar la infracción y el castigo aplicable a la misma, de manera tal que quede suficientemente descartado cualquier indicio de arbitrariedad en la imposición de una sanción administrativa.

En tal sentido, si bien es cierto que en materia sancionadora administrativa la Corte IDH maneja un estándar de legalidad y tipicidad, no es menos cierto también que ha relajado el mismo para el caso de las infracciones disciplinarias debido a la diferencia de bienes jurídicos protegidos y a la imposibilidad de poder prever un catálogo completo de infracciones aplicables a las relaciones de empleo público.

³⁰ Cfr. Hernández- Mendible, Víctor Rafael: “Notas sobre la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 215, pp. 243-259.

5.5. ¿Se puede hablar de medidas administrativas alternativas para el procedimiento sancionador a la luz de lo desarrollado por la Corte IDH y, en general, por el SIDH?

Covilla³¹ realiza una importante distinción entre sanciones administrativas y “medidas administrativas alternativas” (o de policía), entendidas estas últimas como “[...] aquellas medidas adoptadas por la Administración pública como reacción a la infracción de una norma del ordenamiento jurídico que tienen por finalidad la tutela de un interés público y no la sanción al administrado”. El profesor colombiano hace referencia con ello a las clásicas “órdenes administrativas” u “órdenes de policía”, entendidas como “los actos administrativos que imponen en un caso concreto un deber de realizar una conducta o una prohibición de realizarla con la finalidad de preservar algún interés general. Son prototípicos actos desfavorables y ejecutivos. Aquí la conducta impuesta es el contenido de un deber en sentido estricto (no de una obligación) y se hace para garantizar la protección de un interés general (no para castigar un comportamiento ilícito)”.³²

Ahora bien, es interesante comprobar que, de la investigación realizada, la Corte IDH no ha realizado una distinción específica entre la sanción administrativa y figuras similares, sobre todo porque entendemos que, de la mano de *Baena*, la Corte IDH maneja un concepto material amplio de sanción y, por tanto, la asume como un acto estatal que implica “menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita” (párr. 106). Sin embargo, pese a la amplitud

³¹ Cfr. Covilla Martínez, Juan Carlos, “La preferencia de las medidas administrativas alternativas frente a la sanción administrativa”, en Montaña Plata, Alberto y Rincón Córdoba, Jorge Iván (eds.), *El poder sancionador de la Administración pública. Discusión, expansión y construcción. XIX Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 1036.

³² Cfr. Rebollo Puig, Manuel e Izquierdo Carrasco, Manuel, “Los medios jurídicos de la actividad administrativa de limitación”, en Rebollo Puig, Manuel y Vera Jurado, Diego J. (dirs.), *Derecho administrativo. Modos y medios de la actividad administrativa*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 2019, t. III, p. 80.

de la definición conceptual empleada,³³ la Corte IDH sí detalla que la sanción, pese a ser administrativa, es consecuencia de una conducta ilícita y, como tal, tiene un efecto represivo. Por tanto, en la jurisprudencia analizada, el concepto de sanción administrativa podrá ser distinguido de las “medidas administrativas alternativas”, puesto que, a la fecha (y del material analizado), la Corte IDH maneja un concepto material amplio de sanción, pero, a la vez, correctamente la identifican como la consecuencia represiva de un acto ilícito.

5.6. ¿De qué forma contribuye la efectividad del SIDH, y particularmente del control de convencionalidad, a los regímenes de derecho administrativo sancionador en los Estados miembros?

Tal como lo hemos adelantado, hay que diferenciar la influencia de las decisiones de la Corte IDH en el ámbito del derecho sancionador y disciplinario, dependiendo de los estándares sustantivos y procedimentales. Por un lado, en lo que respecta a los *estándares sustantivos* (antiguo art. 9 CADH) el control de convencionalidad se ha usado más en su faceta de “control constructivo”, empleando la técnica de la interpretación conforme, por parte de los tribunales y altas cortes nacionales para adecuar sus propios juicios de constitucionalidad, usando como argumento de autoridad el recurso a la CADH y a la jurisprudencia de la Corte IDH para cimentar sus interpretaciones y, así, juzgar la falta de adecuación de la acción administrativa interna a los estándares de la Convención. De todas formas, convenimos en que se trata de una influencia más *light* que transformadora. Sin embargo, desde el punto de vista de los *estándares procedimentales* (debido proceso administrativo sancionatorio, antiguos arts. 8.1 y 8.2 CADH), encontramos que la influencia del mandato transformador ha

³³ Que, técnicamente, no es la más correcta desde el punto de vista del derecho administrativo. Sobre el particular, para un concepto depurado de sanción administrativa, véase Rebollo Puig, Manuel, “Definición y delimitación de las sanciones administrativas”, en Rebollo Puig, Manuel *et al.* (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas, 2021.

RAMÓN HUAPAYA TAPIA

tenido mucho mayor éxito en algunos países que han modernizado sus leyes de procedimiento administrativo a la luz de los mandatos de la convencionalización y la constitucionalización del derecho administrativo a través del derecho fundamental al debido procedimiento administrativo y a la tutela administrativa efectiva. En estos países (como Colombia o Perú, por citar ejemplos), la penetración de los estándares transformadores del *Ius Constitutionale Commune* por medio del debido procedimiento administrativo al ámbito sancionador y disciplinario ha sido meridianamente exitoso, pese a las falencias que se pueden seguir encontrando en la práctica administrativa.

En tal sentido, creemos que hay sólidos fundamentos jurídicos para generar un *Ius Constitutionale Commune* latinoamericano en materia del derecho administrativo sancionador y disciplinario, cuyo mandato transformador operará sobre los ordenamientos y las administraciones públicas nacionales que deberán aplicar en el ámbito punitivo administrativo los contenidos sustantivos y procedimentales de los artículos 9 y 8 de la CADH a la luz de la interpretación conforme con lo resuelto en la jurisprudencia de la Corte IDH.

VI. CAMINOS PARA POSIBILITAR LA APLICACIÓN DEL *IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE* EN AMÉRICA LATINA (ICCAL) AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR LATINOAMERICANO EN LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA DE NUESTROS PAÍSES

Finalmente ¿cómo operativizar el mandato transformador de los artículos 8 y 9 de la CADH, ya no en los jueces nacionales (hoy interamericanas), sino en las administraciones públicas latinoamericanas?

6.1. El procedimiento administrativo sancionador convencionalizado por vía del reflejo de los estándares penales del SIDH al ámbito sancionador administrativo y disciplinario

En primer lugar, creemos que una primera herramienta necesaria para darle operatividad al mandato transformador del ICCAL en

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

materia sancionadora es el procedimiento administrativo y sus garantías. Recuérdese que, hoy por hoy, el procedimiento administrativo es una institución convencionalizada, puesto que, como se ha señalado, “el fin del proceso administrativo es, en últimas, producir una decisión administrativa con la que se pueda concretar el ordenamiento jurídico constitucional y convencional, sus principios, reglas y valores”.³⁴ En ese entendido, el trabajo de convencionalización del derecho sancionador debe empezar por las leyes de procedimiento administrativo.

Así las cosas, es necesario que los Estados miembros asuman en sus leyes administrativas internas los criterios de un procedimiento sancionador convencionalizado, que respete los estándares sustantivos y procedimentales de la Corte IDH en la materia, y que permita operativizar el mandato transformador de los artículos 8 y 9 de la CADH. Pongamos un ejemplo: en un entorno tradicional era muy común aplicar sanciones administrativas “de plano”, vale decir, sin procedimiento previo donde el administrado pudiera defenderse antes de la imposición de la sanción. Hoy en día, desde un estándar convencionalizado, la aplicación de una sanción administrativa de plano por parte de cualquier entidad pública sería manifiestamente violatoria del derecho humano al debido proceso y, por ende, inconvencional.

6.2. La renovación del método interpretativo del derecho administrativo mediante la “interpretación conforme” o el “control de convencionalidad constructivo

En *segundo lugar*, encontramos que hay un camino de entrada del mandato transformador mediante *la renovación metodológica del derecho administrativo, que debe adecuar sus herramientas hermenéuticas a la convencionalidad.* Aquí sobreviene la pregunta

³⁴ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, “Convencionalidad y derecho administrativo: interacciones sistémicas en el Estado social de derecho que procura la eficacia de los derechos, el derecho internacional humanitario y el derecho de gentes”, en Montaña Plata, Alberto y Ospina Garzón, Andrés Fernando (eds.), *La constitucionalización del derecho administrativo. XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014, p. 632.

de cómo hacer operativo el control de convencionalidad ejercido por las entidades de la Administración pública, el cual aún tiene bemoles y ámbitos no esclarecidos,³⁵ sobre todo si todavía no existe en sentido estricto una tesis común respecto a los alcances del control de convencionalidad y su vinculación con los ordenamientos internos.³⁶

En todo caso, en este trabajo no hemos entrado al debate sobre la forma de hacer efectiva la convencionalidad en los Estados parte del SIDH (tarea de constitucionalistas e internacionalistas), pero lo que sí importa responder es: ¿qué clase de control de convencionalidad deben aplicar las administraciones públicas latinoamericanas? Si entendemos que el control de convencionalidad ejercido por las autoridades nacionales, conforme a Sagüés,³⁷ podría tener dos facetas (la “represiva” o control difuso de la prevalencia de la CADH sobre la normativa interna nacional, inaplicando esta última, y la “constructiva”, que supone aplicar las técnicas de la interpretación conforme³⁸ para seleccionar la interpretación que más se ajuste a la efectividad y eficacia del ordenamiento de los derechos humanos), entonces, ¿cuál faceta será posible aplicar en el ámbito de las administraciones públicas latinoamericanas?

Hachem³⁹ entiende que es posible generalizar el control “constructivo” para todas las entidades públicas en un “nivel mínimo de intensidad”, dado que encuentra que el control “represivo” (difuso o de inaplicación de normas nacionales por ser incon-

³⁵ Cfr. Monti, Laura, *op. cit.*; Rosario Rodríguez, Marco del, *op. cit.*, y López Olvera, Miguel, *op. cit.*

³⁶ Cfr. Midón, Mario, *op. cit.*; Landa Arroyo, César, *op. cit.*, y también Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *El control de convencionalidad. Hacia una teoría de la argumentación convencional*, México, Tirant lo Blanch, 2018 y Flores Saldaña, Antonio, *El control de convencionalidad y la hermenéutica constitucional de los derechos humanos*, México, Porrúa, 2015.

³⁷ Cfr. Sagüés, Néstor Pedro, “Notas sobre el control...”, *cit.*, y, también, *Guía práctica...*, *cit.*

³⁸ Cfr. López Bofill, Héctor, *Decisiones interpretativas en el control de constitucionalidad de la ley*, México, Porrúa, 2017 y, también, Flores Saldaña, Antonio, *op. cit.*

³⁹ Cfr. Hachem, Daniel Wunder, *El control de convencionalidad de la Administración pública: una mirada interamericana*, Curitiba, Pro Manuscrito, 2021, p. 41.

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

vencionales) sería aplicable solo por las autoridades públicas que puedan ejercer control de constitucionalidad y, si no tuvieran tal atribución, tendrían que hacer la consulta pertinente a los organismos competentes en el ámbito administrativo. Nosotros hemos llegado a la misma conclusión y coincidimos con el destacado jurista brasileño, aunque con un matiz importante respecto al control represivo.

Encontramos que la “interpretación conforme” o el “control constructivo” de convencionalidad puede hacerse operativo en cualquier autoridad pública, incluso administrativa. Para hacer efectiva dicha interpretación conforme, la doctrina propone la siguiente metodología operativa:

Ello conduce a practicar —sostenemos—, de ser necesario, las siguientes operaciones: (i) de selección de interpretaciones, prefiriendo aquellas exégesis del derecho doméstico compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana, y desechando las incompatibles con tales parámetros; (ii) de construcción de interpretaciones, mediante interpretaciones del derecho nacional mutativas por adición (cuando se agrega algo al mensaje normativo del precepto normativo local, para tornarlo potable con el Pacto y jurisprudencia citados), mutativas por sustracción (al revés, si se quita algo a ese contenido, igualmente para compatibilizarlo con el Pacto y tal jurisprudencia), o mutativas mixtas, por sustracción-adición (también llamadas “sustitutivas”), donde el operador extrae algo y añade algo al contenido de una norma constitucional o infraconstitucional, siempre para tornarla compatible con el Pacto y la jurisprudencia mencionados.⁴⁰

La aplicabilidad de la interpretación conforme por parte de las entidades de la Administración pública supone una renovación metodológica completa del instrumental del derecho administrativo. A nuestro criterio, ello parte de modernizar las herramientas interpretativas del derecho administrativo y, además, asumir los postulados analíticos de la distinción entre disposición y norma,⁴¹ los cuales no son monopolio de las autoridades

⁴⁰ Cfr. Sagüés, Néstor Pedro, “Notas sobre el control...”, *cit.*, pp. 143 y 144.

⁴¹ Cfr. Guastini, Riccardo, “Disposición vs. norma”, en Pozzolo, Susana y Escudero, Rafael (eds.), *Disposición vs. norma*, Lima, Palestra, 2011, pp. 133-156.

jurisdiccionales, sino que son herramientas hermenéuticas del derecho público que pueden y deben utilizarse por todas las autoridades de la Administración pública latinoamericana. Las entidades de la Administración pública ya no son, como antes, meras ejecutoras del principio de legalidad, sino que son también parte de la “comunidad de intérpretes” del derecho público. E insistimos, esto lo puede hacer cualquier autoridad pública al interpretar las disposiciones del derecho interno, las cuales deben ser aplicadas a la luz de la CADH.

6.3. La generalización de tribunales administrativos en materia sancionadora en vía administrativa no jurisdiccional que puedan ser vectores del mandato transformador del ICCAL en materia sancionadora y disciplinaria

Pero en lo que tenemos un matiz respecto a lo señalado por Hachem es en cuanto al “control represivo” de convencionalidad o, mejor dicho, el control difuso por el cual una autoridad administrativa podría inaplicar una ley por su oposición a la CADH. En este caso, consideramos que esto no puede ser hecho por cualquier autoridad pública, sería peligroso y, además, generaría interpretaciones dispares e incontrolables en el ámbito de la estabilidad del derecho administrativo.⁴² Sin embargo, eso nos lleva a nuestra *tercera herramienta: el ICCAL en materia de derecho administrativo sancionador, en su faceta de control represivo, podría ser aplicado por tribunales instituidos al interior de la Administración pública*. El recurso a tribunales administrativos para crear un sistema de justicia administrativa⁴³ permitiría que estos órganos especializados de la Administración pública en América Latina⁴⁴ puedan ejercer el control difuso de convencionalidad o sean también una especie de “jueces administrativos interame-

⁴² Cfr. Monti, Laura, *op. cit.*, y Rosario Rodríguez, Marco del, *op. cit.*

⁴³ Tesis planteada por Jorge Agudo González en su obra *La función administrativa de control. Una teoría del control orientada a la configuración de un sistema de justicia administrativa*, Madrid, Thomson Reuters-Civitas, 2016.

⁴⁴ Existen en varios países, como Chile, Argentina, Perú e incluso Brasil.

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

ricos”. Perú lo intentó a través de un precedente del Tribunal Constitucional que declaró que los tribunales administrativos pueden ejercer control difuso de constitucionalidad (*Salazar Yarlenque*, de 2004, STC 3741-2004-AA/TC y su aclaración), pero dicha “apuesta” culminó con una casi nula efectividad institucional en el ámbito de los tribunales administrativos peruanos, hecho que llevó a que años después, por otro precedente (*Consortio Requena*, STC 04293-2012-AA/TC), el propio Tribunal Constitucional decidiera dejar sin efecto la posibilidad de dicho control difuso.

Sin embargo, el hecho de que la experiencia peruana haya sido fallida no debe dar pie a descartar que los tribunales administrativos en materia sancionadora y disciplinaria puedan realizar control difuso de convencionalidad. A nuestro criterio, si tienen garantías de imparcialidad, independencia y autonomía de otras entidades públicas, los tribunales administrativos pueden canalizar el mandato transformador de los estándares sustantivos y procedimentales de los artículos 8 y 9 de la CADH, no solo mediante el recurso al control de convencionalidad “constructivo o positivo”, sino que también podrían ejercer, sin problema alguno, el control represivo mediante la inaplicación de las normas nacionales legales o reglamentarias que se opongan a la CADH.

VII. CONCLUSIONES

De una forma sucinta, podemos señalar que es viable extraer un mandato transformador del *Ius Constitutionale Commune* en materia de derecho administrativo sancionador y disciplinario a través de los estándares sustantivos y procedimentales de los artículos 9 y 8 de la CADH, los cuales son un piso mínimo de garantías a nivel latinoamericano para la vigencia del derecho fundamental a la legalidad punitiva, así como el derecho al debido proceso administrativo. Estos estándares han sido desarrollados en varias sentencias de la Corte IDH, básicamente a partir del *leading case Baena* y la posterior línea jurisprudencial de la Corte IDH, que usa los estándares sustantivos y procedimentales derivados de los citados artículos de la CADH.

RAMÓN HUAPAYA TAPIA

Aun así, a la fecha, el éxito del mandato transformador del ICCAL en materia sancionadora y disciplinaria ha sido dispar, diferenciándose el éxito de la eficacia de los estándares sustantivos (art. 9) y los estándares procedimentales (arts. 8.1 y 8.2). Creemos que los estándares sustantivos todavía son usados como argumentos de autoridad por las altas cortes nacionales a fin de constitucionalizar su derecho sancionador administrativo, pero hay potencialidad para llevar dichos estándares del plano conceptual al operativo en todas las entidades de la Administración pública mediante la renovación de la legislación general en materia de sanciones administrativas y disciplinaria, las cuales deben ser formuladas desde los estándares convencionales. No pasa lo mismo con los estándares procedimentales, los cuales han tenido mayor éxito aplicativo en América Latina, dado que hoy en día el derecho fundamental al debido proceso en sede administrativa (derivado del ámbito judicial) irradia a muchas legislaciones generales y especiales de procedimiento administrativo, y, por ello, puede afirmarse que las garantías procedimentales mínimas del ámbito sancionador se han inspirado en estándares convencionales, pero aún puede irse más allá a fin de proteger y optimizar el respeto de los derechos fundamentales en materia de aplicación de sanciones administrativas y disciplinarias.

Ahora bien, la idea no es solo afirmar la existencia de estándares procedimentales y sustantivos convencionales en el ámbito de las sanciones administrativas y disciplinarias, sino en cómo hacer que las administraciones públicas respeten y apliquen dichos estándares en su actuación en procedimientos administrativos sancionadores. En tal sentido, se ofrecen herramientas procedimentales, organizativas y de renovación del método de análisis y trabajo del derecho administrativo que deberían ser exploradas y aplicadas a fin de volver operativo el mandato transformador del *Ius Constitutionale Commune* en materia de sanciones administrativas y disciplinarias, ora por el control “constructivo o positivo” de convencionalidad, ora por el control “represivo o difuso”, las cuales pueden ser ejercidas no solo por los jueces, sino también por autoridades administrativas nacionales. El desafío es sentar las bases para hacer efectivo dicho mandato transformador desde la renovación dogmática del derecho administrativo a la luz de la convencionalidad. Que así sea.

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, Jorge, *La función administrativa de control. Una teoría del control orientada a la configuración de un sistema de justicia administrativa*, Madrid, Thomson Reuters-Civitas, 2016.
- ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Cizur Menor, Civitas, 2007.
- AMAYA, Jorge Alejandro (dir.), *Tratado de control de constitucionalidad y convencionalidad*, Buenos Aires, Astrea, 2018.
- ANTKOWIAK, Thomas y URIBE GRANADOS, Gloria Patricia, “Comentario al artículo 9”, en STEINER, Christian y FUCHS, Marie-Christine (eds.) y URIBE GRANADOS, Gloria Patricia (coord. académica), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, 2a. ed., Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2019.
- ARROYO JIMÉNEZ, Luis, “Las bases constitucionales del derecho administrativo”, en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María; DOMENECH PASCUAL, Gabriel y ARROYO JIMÉNEZ, Luis (coords.), *Tratado de derecho administrativo. Introducción. Fundamentos*, Madrid, Marcial Pons, 2021, vol. I.
- BREWER-CARÍAS, Allan R., “Estudio preliminar. El procedimiento administrativo en el derecho administrativo comparado iberoamericano”, en RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime y MORENO MOLINA, José Antonio (dirs.), *Código de leyes de procedimiento administrativo en América Latina*, 3a. ed., Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2021.
- BOGDANDY, Armin von, *Por un derecho común para América Latina. Cómo fortalecer las democracias frágiles y desiguales*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2020.
- BOGDANDY, Armin von; MORALES ANTONIAZZI, Mariela y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, Querétaro, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público-Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2017.

- BUENO ARMIJO, Antonio, “La responsabilidad de los empleados públicos”, en REBOLLO PUIG, Manuel y VERA JURADO, Diego J. (dirs.), *Derecho administrativo*, Madrid, Tecnos, 2018, t. IV.
- CANO CAMPOS, Tomás, *Claves prácticas de derecho administrativo. Sanciones administrativas*, Madrid, Francis Lefebvre, 2018.
- CANOSA, Armando, “Alcances de la denominada tutela administrativa efectiva”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, núm. 323, 2014.
- CANOSA, Armando, “La tutela administrativa efectiva en el procedimiento administrativo sancionador”, *Revista Derecho y Sociedad*, Asociación Derecho y Sociedad, núm. 54, t. I.
- CASTILLO BLANCO, Federico, *Función pública y poder disciplinario del Estado*, Madrid, Civitas-CEMCI, 1992.
- CELIS DANZINGUER, Gabriel, “La interpretación jurídica en el derecho administrativo contemporáneo”, *Revista Nomos*, Universidad de Viña del Mar, núm. 3, 2009.
- COVILLA MARTÍNEZ, Juan Carlos, “El impacto de la jurisprudencia interamericana sobre las decisiones de la Administración pública”, *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, año XIX, núm. 78.
- COVILLA MARTÍNEZ, Juan Carlos, “La preferencia de las medidas administrativas alternativas frente a la sanción administrativa”, en MONTAÑA PLATA, Alberto y RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván (eds.), *El poder sancionador de la Administración pública. Discusión, expansión y construcción. XIX Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.
- DÍAZ SOLIMINE, Omar (dir.), *El margen nacional de apreciación*, Buenos Aires, Astrea, 2020.
- ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy, “Perú. Los avances y la agenda pendiente al respecto”, en AMAYA, Jorge Alejandro (dir.), *Tratado de control de constitucionalidad y convencionalidad*, Buenos Aires, Astrea, 2018.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “La aplicación extensiva de las garantías judiciales penales: un ejercicio de derecho compa-

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

- rado para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y México”, en CABALLERO OCHOA, José Luis y SÁNCHEZ GIL, Rubén (coords.), *Derechos constitucionales e internacionales. Perspectivas, retos y debates*, México, Tirant lo Blanch, 2018.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Presentación”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; CABALLERO OCHOA, José Luis y FIGUEROA MEJÍA, Giovanni A. (coords.), *La Constitución convencionalizada. A 40 años de la vigencia del Pacto de San José*, México, Tirant lo Blanch, 2021.
- FLORES SALDAÑA, Antonio, *El control de convencionalidad y la hermenéutica constitucional de los derechos humanos*, México, Porrúa, 2015.
- GUASTINI, Riccardo, “Disposición vs. norma”, en POZZOLO, Susana y ESCUDERO, Rafael (eds.), *Disposición vs. norma*, Lima, Palestra, 2011.
- GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Ángel, “¿Es el control de convencionalidad aplicable a la actividad administrativa en sede de las propias administraciones públicas? Nuevas dimensiones del control”, en RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime *et al.* (orgs.), *Control administrativo de la actividad de la Administración*, São Paulo, Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, 2019, vol. 2.
- GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Ángel, *Administración pública, juridicidad y derechos humanos*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009.
- HACHEM, Daniel Wunder, *El control de convencionalidad de la Administración pública: una mirada interamericana*, Curitiba, Pro Manuscrito, 2021.
- HACHEM, Daniel Wunder y PETHECHUST, Eloi, “Incidencia de la Convención Americana de Derechos Humanos en el procedimiento administrativo sancionador y el derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación”, en RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime *et al.* (eds.), *Régimen administrativo sancionatorio en homenaje a José Luis Meilán Gil*, Guayaquil, Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, 2018, t. II.

HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor, *El Estado convencional. Cincuentenario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969-2019)*, 2a. ed. ampliada, Santiago, Ediciones Olejnik, 2020.

HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael, “Notas sobre la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 214.

HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael, “Notas sobre la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 215.

LANDA ARROYO, César, *Convencionalización del derecho peruano*, Lima, Palestra Editores, 2016.

LEIVA POVEDA, Jorge, “El procedimiento administrativo sancionatorio en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Sancionador*, 2019, <https://www.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=f589beea62ad886639fbb-d19b806d34f>

LÓPEZ BOFILL, Héctor, *Decisiones interpretativas en el control de constitucionalidad de la ley*, México, Porrúa, 2017.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *El control de convencionalidad en la Administración pública*, México, Novum, 2014.

MIDÓN, Mario, *Control de convencionalidad*, Buenos Aires, Astrea, 2016.

MONTI, Laura, “La Administración pública frente a la ley inconstitucional e inconventional. Reflexiones. Interrogantes”, *El Derecho. Revista de Derecho Administrativo*, núm. 9, septiembre de 2021.

NIETO GARCÍA, Alejandro, “Problemas capitales del derecho disciplinario”, *Revista de Administración Pública*, Instituto de Estudios Políticos, núm. 63, septiembre-diciembre de 1970.

NIETO GARCÍA, Alejandro, “Reducción jurisdiccional de la discrecionalidad en materia disciplinaria”, *Revista de Adminis-*

La influencia de las sentencias de la Corte IDH...

- tración Pública*, Instituto de Estudios Políticos, núm. 44, mayo-agosto de 1964.
- OSORIO VARGAS, Cristóbal Salvador, *Manual de procedimiento administrativo sancionador. Parte general*, 2a. ed., revisada, aumentada y actualizada, Santiago, Thomson Reuters, 2017.
- RAMELLI ARTEAGA, Alejandro, *Diálogos entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces constitucionales latinoamericanos*, Bogotá, Tirant lo Blanch, 2019.
- REBOLLO PUIG, Manuel e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, “Los medios jurídicos de la actividad administrativa de limitación”, en REBOLLO PUIG, Manuel y VERA JURADO, Diego J. (dirs.), *Derecho administrativo. Modos y medios de la actividad administrativa*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 2019, t. III.
- REBOLLO PUIG, Manuel, “Definición y delimitación de las sanciones administrativas”, en REBOLLO PUIG, Manuel *et al.* (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas, 2021.
- REGUEIRA ALONSO, Enrique M. y CASARINI, Luis E., “El control jurisdiccional de las sanciones administrativas”, *Diario La Ley Online*, 7 de diciembre de 2012.
- RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván, *La potestad disciplinaria en el derecho administrativo*, Bogotá, Tirant lo Blanch, 2021.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime y MORENO MOLINA, José Antonio (dirs.), *Código de leyes de procedimiento administrativo en América Latina*, estudio preliminar de Allan R. Brewer-Carías, 3a. ed., Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2021.
- ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos del, “La aplicación por parte de las autoridades administrativas del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”, *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 33, julio-diciembre de 2015.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro, “El concepto de ‘Constitución convencionalizada’. Su fisonomía actual, fundamento y topes”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; CABALLERO OCHOA, José Luis y FIGUEROA MEJÍA, Giovanni A. (coords.), *La Constitución con-*

RAMÓN HUAPAYA TAPIA

vencionalizada. A 40 años de la vigencia del Pacto de San José, México, Tirant lo Blanch, 2021.

SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Guía práctica de control latinoamericano de convencionalidad*, Bogotá, Tirant lo Blanch-Konrad Adenauer Stiftung, 2021.

SAGÜÉS, Néstor Pedro, “Notas sobre el control ejecutivo de convencionalidad”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Konrad Adenauer Stiftung, 2015.

SALMÓN, Elizabeth y BLANCO, Cristina, *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 4a. ed., Lima, Fondo Editorial PUCP, 2021.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *El concepto de convencionalidad*, 2a. ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, “Convencionalidad y derecho administrativo: interacciones sistémicas en el Estado social de derecho que procura la eficacia de los derechos, el derecho internacional humanitario y el derecho de gentes”, en MONTAÑA PLATA, Alberto y OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando (eds.), *La constitucionalización del derecho administrativo. XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.

VÁZQUEZ GÓMEZ BISOGNO, Francisco, *El control de convencionalidad. Hacia una teoría de la argumentación convencional*, México, Tirant lo Blanch, 2018.