

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL Y EL CONTROL DEL BLOQUE DE CONVENCIONALIDAD

THE NATIONAL PUBLIC ADMINISTRATION AND THE CONTROL OF THE CONVENTIONALITY BLOCK

Fecha de recepción: 20 de mayo de 2019 | Fecha de aceptación: 5 de septiembre de 2019

Víctor Rafael HERNÁNDEZ MENDIBLE*

Resumen

La interpretación de los tratados y demás instrumentos de derechos humanos que conforman el bloque de convencionalidad, por la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, lleva a estudiar las actuaciones que deben realizar las administraciones públicas nacionales como autoridades convencionales, en ejercicio del control difuso de convencionalidad, que deben realizar en ejecución de sus competencias y de los procedimientos constitucionales y legales establecidos.

Palabras clave: Bloque de convencionalidad; control de convencionalidad; derechos humanos; Administración Pública.

Abstract

The interpretation of treaties and other human rights instruments that make up the conventionality block, by the jurisprudence of the Inter-American Court on Human Rights, leads to study the actions that should be carried out by national public administrations as conventional authorities, in the exercise of fuzzy control of conventionality, which must be carried out in execution of its competences and of the established constitutional and legal procedures.

Keywords: Conventionality block; conventionality control; human rights; Public administration.

*Director del Centro de Estudios de Regulación Económica en la Universidad Monteávila (Venezuela) y presidente de la Red Iberoamericana de Derecho de la Energía (RIDE). www.hernandezmendible.com

SUMARIO: I. Introducción. II. La Administración Pública nacional como autoridad convencional. III. El deber de la Administración Pública de garantizar el bloque de convencionalidad, sin adaptarse del principio de legalidad. IV. Las potenciales medidas adoptables por la Administración Pública para garantizar el bloque de la convencionalidad. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. Introducción

La fuente legitimadora del Poder Público en el Estado Constitucional es el sistema democrático de elección de autoridades públicas, que en el contexto americano combina elementos de la democracia representativa¹, con el ejercicio de las demás formas de participación que contempla el ordenamiento jurídico², debiendo este fundamentarse en el respeto a la dignidad de la persona y los derechos humanos que le son inherentes³, reconocidos en los tratados y convenciones de derechos humanos que integran el bloque de la convencionalidad⁴. Este modelo de Estado es calificado como “Estado

1 Artículos 23.1.b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2 y 3 de la Carta Democrática Interamericana.

2 Artículos 23.1.a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2 y 6 de la Carta Democrática Interamericana.

3 Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, *supra* nota 3, Fondo, CIDH (serie C) N° 04, ¶ 165 (29 de julio de 1988), señala que: “La primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del citado artículo [1.1], es la de “respetar los derechos y libertades” reconocidos en la Convención. El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado”.

4 El control de convencionalidad (Susana Albanese coord., Ed. Ediar, 2008); Carlos Ayala Corao, *Del diálogo jurisprudencial al control de convencionalidad* (Editorial Jurídica Venezolana, 2012); María Carmelina Londoño Lázaro, *Las garantías de no repetición en la jurisprudencia interamericana*, 280-294 (Universidad de La Sabana-Tirant lo Blanc, 2014); Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. El Control de Convencionalidad 2011 (Víctor Bazán y Claudio Nash eds., Centro de Derechos Humanos-Universidad de Chile-Konrad Adenauer Stiftung, 2011); Allan R. Brewer-Carías, *El control de convencionalidad, su conceptualización y su necesario deslinde respecto del control de constitucionalidad*, en *Liber Amicorum* en honor al Dr. Juan Manuel Pellerano Gómez (Editorial Jurídica Internacional, 2013); Allan R. Brewer-Carías, *Sobre el marco conceptual del control de convencionalidad: Antecedentes, derecho de amparo y Derecho Administrativo*, en Estudios sobre el Control de Convencionalidad, 35-112 (Editorial Jurídica Venezolana, 2015); Allan R. Brewer-Carías, *Sobre el control de convencionalidad ejercido por los tribunales nacionales y el Derecho Administrativo*, en *Hacia un Derecho Administrativo para volver a la Democracia*. Liber Amicorum a José R. Araujo-Juárez 259-279 (CERECO-CIDEP, 2018); Antônio Augusto *Cançado Trindade*. El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI (Editorial Jurídica de Chile, 2001); Román J. Duque Corredor, *Postulados y Principios. El sistema constitucional de derechos humanos en Venezuela*, en *Derecho Administrativo Iberoamericano*. 100 Autores en Homenaje al posgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello, t. I, 155-171 (Ediciones Paredes, 2007); Gloriana Fernández Anglada, *Los derechos humanos como fuente del Derecho costarricense*, 6 *Revista Fidélitas*, 82-95 (2016); Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional*, en *Formación y perspectiva del Estado mexicano*, 151-188 (Héctor Fix-Zamudio

democrático de Derecho”.

Así lo han reconocido los Estados integrantes de la comunidad americana, al identificar en la Carta Interamericana Democrática como “elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”⁵.

Además en el mencionado documento se consideran como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, que es reconocida como un derecho de los pueblos de América⁶, el deber de los gobiernos de promover, defender y proteger⁷, “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”. A ello se suma “la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de Derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad [que] son igualmente fundamentales para la democracia”⁸.

y Diego Valadés coords., El Colegio Nacional-UNAM, 2010); Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad el nuevo paradigma para el juez mexicano*, en La reforma constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma, 339-429 (Miguel Carbonell Sánchez y Pedro Salazar Ugarte coords., IJ-UNAM, 2011); Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Panorámica del Derecho Procesal Constitucional y Convencional* (UNAM, 2013); Sergio García Ramírez, *El control judicial interno de convencionalidad*, 28 Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, 123-159 (2011); Juan Carlos Hitters, *Control de constitucionalidad y control de convencionalidad. Comparación*, 2 Estudios Constitucionales, 109-128 (Universidad de Talca, 2009); Humberto Noguera Alcalá, *Los desafíos del control de convencionalidad del corpus iuris interamericano. Para los tribunales nacionales, en especial, para los Tribunales Constitucionales*, en El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales (Eduardo Ferrer Mac Gregor coord., FUNDAp, 2012); Ernesto Rey Cantor, *El control de convencionalidad de las leyes y derechos humanos*, Homenaje a Héctor Fix-Zamudio (Porrúa, 2008); Néstor Sagüés, *El control de convencionalidad. En particular sobre las Constituciones Nacionales* (La Ley, 2009); Jaime Orlando Santofimio Gamboa, *El concepto de convencionalidad: vicisitudes para su construcción sustancial en el sistema interamericano de derechos humanos, ideas fuerza rectoras* (Universidad Externado de Colombia, segunda edición, 2018); Cristian Steiner y Patricia Uribe, *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Konrad Adenauer Stiftung, 2014). Véase también: Caso Gelman v. Uruguay, CIDH, (serie C) N° 221, 239 (24 de febrero de 2011).

5 Artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana.

6 Asdrúbal Aguiar, *El derecho a la democracia. La democracia en el derecho y la Jurisprudencia Interamericanas* (Editorial Jurídica Venezolana, 2008); y Allan R. Brewer-Carías, *El derecho a la democracia entre las nuevas tendencias del Derecho Administrativo como punto de equilibrio entre los poderes de la Administración y los derechos del administrado*, en *Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo. Conmemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*, t. 2, 1417-1439 (Víctor Hernández-Mendible coord., Ediciones Paredes, 2009).

7 Artículo 1° de la Carta Democrática Interamericana.

8 Artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana.

En ese orden de ideas, cabe destacar que el régimen democrático constituye un presupuesto *sine qua non* para el efectivo ejercicio de las libertades fundamentales y los derechos humanos⁹, entendidos en su carácter universal, indivisible e interdependiente, como también han sido reconocidos en las respectivas constituciones de los Estados nacionales y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos¹⁰.

Por tanto, en una sociedad democrática cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido desconocidos o violados pueden interponer denuncias o peticiones tanto ante las autoridades públicas nacionales con sujeción al ordenamiento jurídico, como ante el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos, conforme a los procedimientos establecidos en el mismo¹¹.

Esta tesis que se infiere de la Convención Americana ha sido precisada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con las siguientes palabras:

“Sin embargo, la Corte recuerda que el Estado es el principal garante de los derechos humanos de las personas, de manera que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es el propio Estado quien tiene el deber de resolver el asunto a nivel interno y reparar antes de tener que responder ante instancias internacionales como el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, lo cual deriva del carácter subsidiario que reviste el proceso internacional frente a los sistemas nacionales de garantías de los derechos humanos. Los tribunales internos y órganos estatales tienen el deber de asegurar la implementación de la Convención Americana a nivel nacional”¹².

Así las cosas, el Estado Constitucional tiene la obligación de respetar los derechos y las libertades fundamentales de la persona humana y de adoptar todas las medidas que sean idóneas y necesarias para garantizar su libre y efectivo ejercicio, obligación que con sujeción al imperio de la ley, deben honrar todos los órganos que ejercen el Poder Público.

Dado que anteriormente se han analizado cuáles pueden ser las actividades, las medidas, las políticas que son esperables de los órganos que ejercen el Poder Público para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, a partir de la perspectiva del control de convencionalidad en el ámbito nacional; en esta ocasión se analizará un aspecto especialmente relevante,

9 Caso Gelman v. Uruguay, *supra* nota 4, 239.

10 Artículo 7 de la Carta Democrática Interamericana.

11 Artículo 8 de la Carta Democrática Interamericana.

12 Caso Acevedo Jaramillo y otros v. Perú, CIDH (serie C) N° 157, 66 (24 de noviembre de 2006); y Caso Masacre de Santo Domingo v. Colombia, CIDH (serie C) N° 259, 142 (30 de noviembre de 2012).

como lo constituye el potencial ejercicio del control de convencionalidad por la Administración Pública que como autoridad pública nacional, se encuentra obligada a proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en el bloque de convencionalidad, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El bloque de la convencionalidad que debe tener en consideración la Administración Pública es aquel que puede ser identificado por el origen internacional de todos los tratados, pactos, convenciones, protocolos o resoluciones, así como de los principios generales del Derecho Internacional generalmente reconocidos¹³ y la jurisprudencia interamericana¹⁴; por el campo de su regulación, fundamentalmente de garantía y protección de los derechos humanos en ellos reconocidos; y por el contenido de los instrumentos que lo integran, que al constituir un *numerus apertus*, quedan comprendidos tanto los existentes actualmente, como todos aquellos instrumentos que inspirados en el principio de progresividad puedan ser negociados, suscritos y ratificados en el futuro por los Estados e integrados al *corpus iuris* de la convencionalidad¹⁵.

No obstante ello, se ha puesto sobre el tapete el denominado control difuso de convencionalidad¹⁶, que en principio únicamente le imponía a los jueces nacionales

13 Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, CIDH (serie C) N° 01, 87-88 (26 de junio de 1987).

14 Caso Radilla Pacheco v. México, CIDH (serie C) N° 209, 340 (23 de noviembre de 2009); Caso Rosendo Cantú y otros v. México, CIDH (serie C) N° 216, 220, (31 de agosto de 2010); Caso Atala Riffo y Niñas v. Chile, CIDH (serie C) N° 239, 284 (24 de febrero de 2012); Caso Gelman v. Uruguay, supervisión de cumplimiento de sentencia, CIDH (serie C), 86 (20 de marzo de 2013). En este último pronunciamiento se afirma: "De lo anterior se desprende que varios tribunales nacionales de la más alta jerarquía han entendido que la jurisprudencia internacional es fuente de derecho, si bien con distintos alcances, y han utilizado los *obiter dicta* y/o las *ratio decidendi* de dicha jurisprudencia para fundamentar o guiar sus decisiones e interpretaciones".

15 El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal, Opinión Consultiva OC-16/99, CIDH (serie A) N° 16, 115 (1 de octubre de 1999).

16 Los antecedentes referenciales del control difuso de convencionalidad efectuados en la jurisprudencia interamericana, se encuentran en Caso Mack Chang v. Guatemala, Corte Interamericana de Derechos Humanos (serie C) N° 101, en el voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez, 27 (25 de noviembre de 2003), en que se expresa: "Para los efectos de la Convención Americana y del ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, el Estado viene a cuentas en forma integral, como un todo. En este orden, la responsabilidad es global, atañe al Estado en su conjunto y no puede quedar sujeta a la división de atribuciones que señale el Derecho interno. No es posible seccionar internacionalmente al Estado, obligar ante la Corte sólo a uno o algunos de sus órganos, entregar a éstos la representación del Estado en el juicio --sin que esa representación repercuta sobre el Estado en su conjunto-- y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad, dejando sus actuaciones fuera del "control de convencionalidad" que trae consigo la jurisdicción de la Corte internacional"; y posteriormente, el Caso Tibi v. Ecuador, CIDH (serie C) N° 114, en el voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez, 3 (7 de septiembre de 2004), precisa que "En cierto sentido, la tarea de la Corte se asemeja a la que realizan los tribunales constitucionales. Estos examinan los actos impugnados --disposiciones de alcance general-- a la luz de las normas, los principios y los valores de las leyes fundamentales. La Corte Interamericana, por su parte, analiza los actos que llegan a su conocimiento en relación con normas, principios y valores de los tratados en los que funda su competencia contenciosa. Dicho de otra manera, si los tribunales constitucionales controlan la "constitucionalidad", el tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la "convencionalidad" de esos actos. A través del control de constitucionalidad, los órganos internos procuran conformar la actividad del poder público --y, eventualmente, de otros agentes sociales-- al orden que entraña el Estado de Derecho en una sociedad democrática. El tribunal interamericano,

en sus respectivos países, la obligación de interpretar, aplicar y resolver conforme a las convenciones, pactos, protocolos o jurisprudencia interamericana, aquellos asuntos de su competencia en que se pudiesen haber lesionado o desconocido, a través de actos jurídicos u omisiones imputables a los órganos que ejercen el Poder Público en un determinado Estado, los derechos humanos reconocidos, protegidos o garantizados en los textos internacionales que integran el bloque de convencionalidad.

Dicho control tiene una doble finalidad, por una parte, restablecer la efectiva aplicación y vigencia de las disposiciones convencionales que han sido desconocidas por la actividad e inactividad de las autoridades nacionales; y por la otra, de resultar procedente, garantizar la protección y eventual reparación e indemnización de los daños causados a las víctimas de violación de los derechos humanos.

Esto implica afianzar el perfeccionamiento de los medios de protección de los derechos humanos y en especial, porque si la aceptación del denominado control de convencionalidad concentrado que realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos en ejercicio de la función consultiva o de la función jurisdiccional no ha estado exento de controversia, lo que también ha ocurrido con el control difuso de convencionalidad que deben realizar los órganos jurisdiccionales nacionales¹⁷, más polémico resulta que este control lo puedan realizar los órganos que ejercen el Poder Público cuando actúan en ejercicio de la función administrativa o la Administración Pública propiamente dicha, en ejercicio de sus propias competencias.

Cabe destacar, que al no contemplar los tratados y las convenciones americanas en materia de derechos humanos un único modelo de control de convencionalidad¹⁸, este abordaje debe ser adecuado a la realidad nacional de cada país signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del resto del bloque de convencionalidad.

En razón de ello y en aras de una mayor claridad en la exposición de las ideas, el presente trabajo se dividirá en los siguientes aspectos a saber: La Administración Pública nacional como una autoridad convencional (II); el deber de la Administración Pública de garantizar el bloque de convencionalidad, sin apartarse del principio de legalidad (III), las potenciales medidas adoptables por la Administración Pública para garantizar el bloque de la convencionalidad (IV); y las conclusiones (V).

por su parte, pretende conformar esa actividad al orden internacional acogido en la convención fundadora de la jurisdicción interamericana y aceptado por los Estados partes en ejercicio de su soberanía". El precedente donde se asume plenamente fue la sentencia del Caso Almonacid Arellano y otros v. Chile, CIDH (serie C) N° 154, 124 (26 de septiembre de 2006).

17 Santofimio Gamboa, *supra* nota 4, 102-518.

18 Caso Liakat Ali Alibux v. Surinam, CIDH (serie C) N° 276, 124 (30 de enero de 2014).

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL COMO UNA AUTORIDAD CONVENCIONAL

El cumplimiento del derecho de la convencionalidad constituye una obligación del Estado integralmente considerado¹⁹, en la medida que conforme al derecho constitucional nacional se haya suscrito y ratificado o adherido, tanto a la Convención Americana como al resto de *corpus iuris* de la convencionalidad. Es así como todos los órganos que ejercen el Poder Público en el Estado, incluida la Administración Pública adquieren una doble condición: Por una parte, como autoridades públicas nacionales tienen el deber de cumplir las obligaciones contenidas en el bloque de la convencionalidad, de buena fe y de manera efectiva; y por la otra, como autoridades públicas convencionales, dentro del ámbito de las competencias que le otorgan la constitución y las leyes nacionales, tienen tanto la obligación de suprimir las normas y las prácticas que violen u obstaculicen el efectivo ejercicio de los derechos y las libertades; como de expedir las normas y los actos jurídicos, elaborar las políticas e implementar las prácticas orientadas a garantizar efectivamente los derechos y las libertades reconocidas en el bloque de convencionalidad.

Esta idea que tiene anclaje en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y que por lo tanto se proyecta sobre la Convención Americana y el resto del *corpus iuris* de la convencionalidad es la que inspira a la Corte Interamericana a señalar, que todas las autoridades públicas nacionales son competentes en el ámbito de sus respectivas atribuciones y de los procedimientos constitucionales y legales, para llevar a cabo el control de convencionalidad²⁰.

Se debe precisar que esta tesis ha sido tradicional en la jurisprudencia interamericana. En efecto, en su primera sentencia hace más de 30 años, la Corte Interamericana señaló, que las obligaciones adquiridas por los Estados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos le imponen el deber “*de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público*”, que no son otros que los órganos que ejercen la rama ejecutiva, legislativa y judicial del Poder Público, con independencia de que sean Estados federales o unitarios, en los niveles de organización descentralizada territorialmente en el ámbito estadual, provincial o regional y departamental, municipal o local, así como la Administración Pública central o descentralizada funcionalmente, en tanto coadyuvan con el funcionamiento del aparato gubernamental, quienes deben actuar para asegurar el libre y efectivo ejercicio de los derechos humanos²¹.

¹⁹ Caso Mack Chang v. Guatemala, *supra* nota 16 27.

²⁰ Caso Aguado Alfaro y otros v. Perú, CIDH (serie C) N° 158, 128 (24 de noviembre de 2006).

²¹ Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, *supra* nota 3, 166, señaló que “La segunda obligación de los Estados Partes es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la

Esta tesis fundacional de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos, adquiere un nuevo aire, en el contexto de la construcción y desarrollo del control de convencionalidad. Fue así como inicialmente se le reconoció la competencia al Poder Judicial, para llevar a cabo la protección de los derechos humanos, mediante una “especie de control de convencionalidad”²², pero luego se pasó a recordar que cuando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana, corresponde a todos sus órganos, de las ramas ejecutiva y legislativa e incluso a los jueces, como órganos integrantes de la rama judicial, el deber de realizar el control de convencionalidad con sujeción al imperio de la ley, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes²³. La anterior posición es reiterada en los siguientes términos²⁴:

“Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, **todos sus órganos**, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin”.

En desarrollo de esta línea jurisprudencial, posteriormente sostiene que “Esta obligación vincula a todos los poderes y órganos estatales en su conjunto, los cuales se encuentran obligados a ejercer un control “de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes”²⁵. La referida doctrina será ratificada por la Corte Interamericana al expresar que²⁶:

“De tal manera, el Estado “es el principal garante de los derechos humanos de la personas, de manera que, si se produce un acto violatorio de dichos

Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes 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”.

22 Caso Almonacid Arellano y otros v. Chile, *supra* nota 16, 124.

23 Caso Rosendo Cantú y otros v. México, *supra* nota 15, 219; Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) v. Brasil, CIDH (serie C) No. 219, 176 (24 de noviembre de 2010).

24 Caso Cabrera García y Montiel Flores v. México, CIDH (serie C) N° 220, 225 (26 de noviembre de 2010); Caso Gelman v. Uruguay, *supra* nota 4, 193.

25 Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños v. El Salvador, CIDH (serie C) N° 252, 318 (25 de octubre de 2012).

26 Caso Masacre de Santo Domingo v. Colombia, *supra* nota 12, 142.

derechos, es el propio Estado quien tiene el deber de resolver el asunto a nivel interno y, [en su caso,] reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales como el Sistema Interamericano, lo cual deriva del carácter subsidiario que reviste el proceso internacional frente a los sistemas nacionales de garantías de los derechos humanos”. Esas ideas también han adquirido forma en la jurisprudencia reciente bajo la concepción de que **todas las autoridades y órganos de un Estado Parte** en la Convención tienen la obligación de ejercer un “control de convencionalidad”.

Sin pretender realizar un análisis detallado de todas las decisiones de la Corte Interamericana que hasta el presente han desarrollado esta línea jurisprudencial, vale la pena concluir la referencia a esta tendencia argumentativa, con el pronunciamiento de supervisión de cumplimiento de sentencia, en el caso *Gelman vs. Uruguay*, en el que se expuso lo siguiente²⁷:

“La obligación de cumplir lo dispuesto en las decisiones del Tribunal corresponde a un principio básico del derecho sobre la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben acatar el tratado internacional de buena fe (*pacta sunt servanda*) y, como ya ha señalado esta Corte y lo dispone el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, aquellos no pueden, por razones de orden interno, dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida. Las obligaciones convencionales de los Estados Parte vinculan a todos los poderes y órganos del Estado, es decir, que todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, u otras ramas del poder público) y otras autoridades públicas o estatales, de cualquier nivel, incluyendo a los más altos tribunales de justicia de los mismos, tienen el deber de cumplir de buena fe con el derecho internacional”.

En el anterior párrafo se evidencia la coherencia demostrada por el Tribunal Interamericano al reconocer que todos los órganos que ejercen el Poder Público y todas las autoridades públicas tiene el deber de cumplir los tratados internacionales de buena fe y con efecto útil, so pena de comprometer la responsabilidad internacional del Estado.

²⁷ Caso *Gelman v. Uruguay*, *supra* nota 14, 59; Caso *Niñas Yean y Bosico y caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas v. República Dominicana*, Supervisión de cumplimiento de sentencias y competencia, CIDH, 21 (12 de marzo de 2019).

Seguidamente, con fundamento en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que fue aprobada en el mismo año que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, indica cuáles son las actividades que se esperan de los órganos que ejercen el Poder Público, a los fines de dar cumplimiento a su obligación. Es así como sostiene²⁸:

“Esta interpretación se deriva directamente del principio contenido en el mencionado artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Adicionalmente los Estados tienen la obligación general contenida en el artículo 2 de la Convención de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma, para garantizar los derechos en ella consagrados, lo que implica, según las circunstancias de la situación concreta, la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías”.

Tal como se infiere de los textos parcialmente transcritos de la jurisprudencia citada, la expresión Estado la emplea la Corte Interamericana para referirse a todos los órganos que ejercen las distintas ramas del Poder Público e igualmente todas las autoridades estatales, es decir, aquellas que no integran el Poder Público o que son consideradas extra-poder por su ubicación constitucional, pero que ejercen autoridad dentro de la organización del Estado.

En ese contexto la Administración Pública tanto central como descentralizada, en cuanto integra la estructura gubernamental y coadyuva a su funcionamiento tiene que actuar para asegurar el libre y efectivo ejercicio de los derechos humanos, por lo que se encuentra obligada como toda autoridad convencional a realizar el control de convencionalidad, con estricto apego al imperio de la ley, en el marco de sus respectivas competencias y de los procedimientos constitucionales y legales existentes.

Será esa cualidad de auténtica autoridad convencional en el ámbito nacional, la que le obliga a realizar el control de convencionalidad tanto en la creación y la expedición, la interpretación y la aplicación o la ejecución de los actos jurídicos de origen nacional, -bien sean de contenido normativo (generales) o sean de resolución de situaciones concretas (individuales)-, con el objeto de verificar su compatibilidad con los estándares de protección y garantía de los derechos humanos que reconoce el bloque de la convencionalidad.

28 Caso Gelman v. Uruguay, *supra* nota 14, 60.

No obstante, esta obligación debe llevarse a cabo con sujeción al imperio de la ley, conforme a lo establecido en la jurisprudencia interamericana y a ello se dedicará el siguiente subepígrafe.

III. EL DEBER DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GARANTIZAR EL BLOQUE DE CONVENCIONALIDAD, SIN APARTARSE DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

En el marco del Estado constitucional se ha considerado que la Constitución es la norma de normas, la norma suprema y el fundamento de todo el ordenamiento jurídico, en virtud de lo cual todos los órganos que ejercen el Poder Público tienen el deber de cumplirla y hacerla cumplir de manera directa y preferente respecto a cualquier otra norma infraconstitucional y en caso que por algún acto de fuerza o por cualquier otro medio distinto de los que ella contempla, se intentase su modificación, reforma, derogación o dejare de aplicarse, todos los ciudadanos quienes también tienen el deber de cumplirla y acatarla, se encuentren investidos o no de autoridad, tienen el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia y aplicación. En esto consiste la cláusula de primacía de la Constitución.

En atención a ello la Constitución es la norma jurídica, que establece el valor y jerarquía que se le reconoce al derecho internacional de los derechos humanos -bloque de la convencionalidad- con respecto al ordenamiento jurídico interno, de lo que se deriva el marco de interpretación y aplicación que deben dar los órganos que ejercen el Poder Público, en el respectivo ámbito nacional²⁹.

Además como se advirtió anteriormente, el Estado democrático de Derecho se funda en la dignidad de la persona y el respeto a los derechos humanos, teniendo como función esencial la protección de los mismos, que vinculan a todos los órganos que ejercen el Poder Público, correspondiendo a estos el deber de expedir, interpretar y aplicar las normas relativas a los derechos y libertades fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos, así como procurar en el supuesto de presentarse conflictos entre dichos derechos, la ponderación y armonización de aquellos que se encuentren en pugna e igualmente debiendo garantizar su efectividad e incluso la protección inmediata, en caso de vulneración o amenaza, producto de la actividad e inactividad de las autoridades públicas.

Por otra parte, todos los órganos que ejercen el Poder Público se encuentran igualmente sujetos al principio de legalidad, -entendida esta expresión en

²⁹ Allan R Brewer-Carías, *La interrelación entre los Tribunales Constitucionales de América Latina y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la cuestión de la inejecutabilidad de sus decisiones en Venezuela*, 13 Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 89-136 (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009).

el sentido expuesto por Hauriou, de bloque de la legalidad³⁰- o principio de juridicidad, en la palabras de Merkl³¹, en virtud del cual se exige que todas las funciones estatales deban realizarse con sujeción a la ley, entendida esta en sentido amplio, es decir, que deben ejecutarse conforme a las reglas del Derecho³².

En tales términos, aparece el principio de legalidad desde la perspectiva de la teoría de la vinculación positiva³³ y a partir de ella se reconoce que únicamente la norma jurídica habilita y condiciona a los órganos que ejercen el Poder Público para que puedan actuar y expedir actos jurídicos válidos, tanto para alcanzar eficazmente sus cometidos -la consecución del interés general-, como para regular, limitar o restringir los derechos y las libertades públicas, siempre que actúen con plena sujeción a la norma preexistente atributiva de competencia y al fin que la misma establece.

Tal principio encuentra las siguientes manifestaciones: El principio de legalidad sancionatoria, el principio de legalidad tributaria, el principio de legalidad presupuestaria y el principio de legalidad administrativa, que resulta ser el que interesa a los fines de esta exposición.

Este último, el principio de legalidad administrativa, -utilizada la expresión en sentido restringido-, se traduce en la subordinación de toda la función administrativa al Derecho y en lo que concierne a los actos jurídicos de las autoridades públicas que actúan en ejercicio de tal función administrativa, estos deben emitirse conforme a la Ley y al Derecho -según la fórmula de tradición constitucional³⁴-, lo que supone que tanto en su creación y expedición como en su ejecución y aplicación se actúe con apego a los principios generales, las normas jurídicas y los procedimientos preexistentes, lo que lleva a que se presuman válidos y productores de su natural eficacia jurídica³⁵.

30 Maurice Hauriou, Précis de Droit Administratif et de Droit Public, 577-578 (Sirey, décima segunda ed., 1933).

31 La expresión principio de juridicidad la empleó por vez primera Adolf Merkl, Teoría General del Derecho Administrativo (Comares, 2004).

32 Se ha señalado que "...el término legalidad ha recibido una acepción más amplia y ha pasado a ser sinónimo de regularidad jurídica, de juridicidad; el 'bloque de legalidad' (Hauriou) abarca hoy día el conjunto de reglas de derecho que limitan la acción administrativa". Prosper Weil, Derecho Administrativo, 138 (Civitas, 1986).

33 Libardo Rodríguez Rodríguez, *El principio de legalidad: premisa fundamental de la democracia*, en *Hacia un Derecho Administrativo para volver a la Democracia*. Liber Amicorum a José R. Araujo-Juárez, 89-111 (CERECO-CIDEP, 2018).

34 Esta expresión se consolida con su incorporación a los artículos 20.3 de la Ley Fundamental de Bonn, 103.1 de la Constitución de España y 141 de la Constitución de Venezuela.

35 En la doctrina científica existe un intenso debate sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos. Han reconocido la existencia de la presunción de legalidad, Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, 131 (Universidad Central de Venezuela, 1964); del mismo autor Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, en *La Actividad Administrativa*, 100-102 (Editorial Jurídica Venezolana, vol. 1, t. III, Reglamentos, Procedimientos y Actos Administrativos, 1976); y, más recientemente, *Tratado de Derecho Administrativo, Derecho Público en Iberoamérica*, t. III, Los actos administrativos y los contratos administrativos (Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana-Thomson Reuters, 2013). Desde comienzos de los setenta, Eloy

Es justamente en ese contexto en que se plantea el polémico tema, respecto a la posibilidad que las autoridades ejecutivas y administrativas, -quienes al igual que los tribunales, tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley-, al momento de resolver un asunto de su competencia puedan considerar la posibilidad de desobedecer o desacatar deliberadamente, la aplicación de aquellos actos jurídicos que consideren contrarios a los derechos humanos reconocidos en el bloque de convencionalidad.

De partida se debe negar esta hipótesis de desobediencia o desacato, pues carece de fundamento alguno en los ordenamientos jurídicos nacionales, en virtud de los principios de irrenunciabilidad, improrrogabilidad e indelegabilidad de las competencias, salvo los supuestos de excepción contemplados en dichos ordenamientos jurídicos; pero tampoco supone una habilitación para violar, desconocer o ignorar la obligación de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, ante tal imposibilidad de desaplicación o desacato de los actos jurídicos y menos aún implica un deber ciego de acatamiento de aquellas normas, que se presentan como inconventionales.

Lo expuesto anterior evidencia la necesidad de analizar los posibles escenarios a los cuales se enfrentaría la Administración Pública, que como autoridad pública convencional debe garantizar los derechos humanos reconocidos en el bloque de convencionalidad y como autoridad pública nacional, debe actuar con plena sujeción al imperio de la ley o principio de legalidad.

Así las cosas, partiendo del deber de la Administración Pública de actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, es decir, al bloque de la legalidad en sentido amplio, al no existir una disposición en el ordenamiento jurídico nacional que le atribuya competencia expresa a esta para ejercer el control difuso de la convencionalidad, en caso de toparse con una norma constitucional, legal o reglamentaria que le lleve a cuestionar o poner en duda su validez convencional y en consecuencia a plantearse la posibilidad de no aplicarla para resolver un asunto concreto, por implicar el desconocimiento o negación de los derechos humanos reconocidos en el bloque de convencionalidad, la Administración Pública estaría impedida de ejercer el referido control difuso de convencionalidad

Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, 157 (Universidad Central de Venezuela, segunda ed., 1970); José Araujo-Juárez, *Derecho Administrativo General, Acto y Contrato Administrativo*, 78-84 (Ediciones Paredes, 2011); en contra de la existencia de la presunción de legalidad se han pronunciado dentro de los administrativistas Gonzalo Pérez Luciani, *La llamada presunción de legitimidad de los actos administrativos*, en *Escritos del Doctor Gonzalo Pérez Luciani*, 443-489 (Fundación Bancaribe, 2013); entre los tributaristas Serviliano Abache Abascal, *La atipicidad de la presunción de legalidad del acto administrativo y la carga de la prueba en el proceso tributario* (Editorial Jurídica Venezolana, 2012); y Gabriel Ruán Santos, *La presunción de legitimidad de los actos administrativos, La justicia constitucional y la justicia administrativa como garantes de los derechos humanos*, en *Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani y en el marco del vigésimo aniversario de FUNEDA*, 85-118 (Centro de Estudios de Derecho Procesal Constitucional-Centro de Estudios de Derecho Público-Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila-FUNEDA, Caracas, 2013).

como lo haría un órgano jurisdiccional, so pena de incurrir en usurpación de funciones del Poder Judicial y por ende en incompetencia manifiesta, lo que de producirse constituiría una expresión del vicio de nulidad absoluta del acto por ella expedido, que hubiese materializado tal declaración de control difuso de la convencionalidad.

Sin duda esta resulta ser la posición más conservadora al tratar de armonizar ambas obligaciones, -la de sujeción al imperio de la ley y la del control de convencionalidad, para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos humanos- y más cuando se pretende asimilar tal control al difuso de constitucionalidad de las leyes vigentes, pues esta competencia históricamente surge³⁶ y se desarrolla atribuida a todos los jueces de la República y en consecuencia, son únicamente los órganos que integran la rama judicial del Poder Público, quienes se encuentran habilitados para ejercerla, salvo que en algún ordenamiento jurídico exista una norma que se lo permita a otro órgano de los que ejercen el Poder Público.

Así pareció entenderlo inicialmente la Corte Interamericana al observar una suerte de analogía o semejanza entre el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad y reconocerle a los jueces como órganos del Poder Judicial del Estado, la competencia para realizar lo que denominó una especie de control de la convencionalidad³⁷.

Ello así, el tema que se plantea ante la ausencia de competencia constitucional o legal expresamente establecida es sí la Administración Pública puede ejercer el control difuso de la convencionalidad, con el objeto de cumplir con su deber de garantizar los derechos humanos reconocidos en el bloque de convencionalidad, cuando se encuentre ante la valoración de tener que aplicar una norma nacional, que según su parecer pudiera ser inconvencional.

Esto lleva a analizar tres posibles escenarios:

En el primero, la Administración Pública se encuentra en la imposibilidad de aplicar el control difuso de convencionalidad por no tener competencia expresamente atribuida para ello, pero tampoco puede desatender el deber de cumplir los tratados internacionales en materia de derechos humanos³⁸. Por ello, al observar que una norma jurídica constitucional o infraconstitucional en su criterio no luce compatible con el derecho convencional, podría actuar como

36 Suprema Corte de Estados Unidos de América, caso *Marbury v. Madison* (24 de febrero de 1803), sobre control de la constitucionalidad y supremacía de la Constitución.

37 Caso *Almonacid Arellano y otros v. Chile*, *supra* nota 16, 124.

38 Este tema ha sido objeto de un intenso debate en la doctrina científica Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 1 (Fundación de Derecho Administrativo, 2009); Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 455 (1977); Germán Bidart Campos, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional argentino*, t. I, 102 (1986); Jorge Sarmiento García, *La jefatura administrativa del Presidente de la Nación, Atribuciones del Presidente Argentino*, 233 (Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, 1986); y Julio Rodolfo Comadira, *La posición de la Administración Pública ante la ley inconstitucional*, *Derecho Administrativo*, 733-746 (Lexis Nexis Abeledo Perrot, segunda ed., 2003).

si no existiera, es decir, ignorar o abstenerse de aplicar la norma constitucional o el texto legal que considera contraviene o es incompatible con el bloque de convencionalidad y proceder a resolver el asunto de su competencia, conforme a la propia interpretación y valoración que hace de la Convención y del resto del bloque de la convencionalidad.

Esta actuación sin duda resultaría altamente compleja, porque cualquier funcionario administrativo con responsabilidad de tomar decisiones, por más calificado que sea, -aunque carezca de la debida formación jurídica-, se sentirá habilitado para hacer un juicio de valor sobre las normas constitucionales y leyes que considera compatibles con el bloque de convencionalidad y aquellas que no, en cuyo caso procedería a ignorarlas o abstenerse de aplicarlas en la resolución de los asuntos que tenga legalmente atribuidos.

En esencia, lo que sucedería es que la Administración Pública al proceder de la manera antes mencionada, estaría incurriendo en una suerte de desobediencia al imperio de la ley, en el entendido que de aplicarla le conduciría a desconocer la vigencia y eficacia de los derechos humanos reconocidos en el bloque de convencionalidad; pero al ignorarla o abstenerse de aplicarla en el caso concreto con fundamento en la supuesta o aparente inconventionalidad, lo que estaría realizando es la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico en auténtico desacato de la ley que le atribuye las competencias, pero aparentemente amparado en el deber de garantizar el efectivo ejercicio de los derechos humanos reconocidos en el bloque de convencionalidad.

No obstante, esta aparente solución de que la Administración Pública justifique su actuación de ignorar o abstenerse de aplicar una norma constitucional, legal o reglamentaria para resolver un asunto concreto, en el deber de cumplir y hacer cumplir los tratados o convenciones internacionales en materia de derechos humanos por encima de cualquier texto constitucional o infraconstitucional, conlleva a un problema adicional, pues esta al no exponer las razones para ignorar o abstenerse de aplicar la norma constitucional o los textos legales en la resolución del caso particular, no realizaría un ejercicio expreso de control de la convencionalidad –aunque podría alegarse que es un ejercicio tácito, pues el efecto final teóricamente sería el mismo-, pero en cambio, sin duda incurriría en la violación del principio de interdicción de la arbitrariedad de los órganos que ejercen el Poder Público, pues los destinatarios de tal decisión, desconocerían las razones por las que existiendo una norma constitucional, legal o reglamentaria aplicable a su asunto, no fueron consideradas o tenidas en cuenta para fundamentar la solución del caso planteado.

Como se puede apreciar, este escenario no brinda una solución racional y clara al problema planteado, pues no se puede garantizar el ejercicio de los derechos humanos reconocidos en el bloque de la convencionalidad, amparándose en

la desaplicación de unas normas constitucionales, legales o reglamentarias cuya no aplicación conduce necesaria y forzosamente al desconocimiento del principio de legalidad o imperio de la ley, al que reiteradamente hace alusión la jurisprudencia interamericana.

El segundo escenario, tiene su fundamento en la tesis de la garantía universal e indivisible de los derechos humanos establecida en el Sistema Interamericano de protección de tales derechos y en las normas constitucionales de los Estados democráticos, que ha llevado a sostener que la Administración Pública con fundamento en la constitución puede desaplicar en un caso concreto, de manera puntual, una norma que viole de manera ostensible los derechos humanos reconocidos en el bloque de convencionalidad, sin que pueda argumentarse jerarquía alguna superior, presunción de legalidad o de legitimidad, frente a tales derechos humanos que permitan aceptar su violación, desconocimiento o menoscabo por la actuación administrativa que ejecute aquella norma, en virtud de ser éstos preeminentes³⁹.

No obstante se advierte, que a los fines de ser congruentes con el principio de división de las ramas del Poder Público y del respeto a las competencias constitucional y legalmente atribuidas al Poder Judicial –principio de lealtad institucional-, la Administración Pública al momento de desaplicar una disposición que puede violar o desconocer los derechos y las libertades, con fundamento en la preeminencia de los derechos humanos y de supremacía de la Constitución, debe plantear el incidente ante los tribunales con competencia y suspender el respectivo procedimiento administrativo y la adopción de la decisión de tal asunto, hasta que se produzca la sentencia sobre la compatibilidad o no de las normas, con los derechos humanos reconocidos en el bloque de convencionalidad.

En razón de ello se sostiene, de no admitirse que la Administración Pública se encuentra facultada expresamente al igual que los otros órganos que ejercen el Poder Público, para garantizar la preeminencia de los derechos humanos, se tendría que concluir que el artificio de la presunción de legalidad y de legitimidad de los actos de los órganos que ejercen el Poder Público ha contribuido a evaporar la garantía universal e indivisible de los derechos humanos establecida en el sistema convencional, cuya protección y vigencia también es una obligación y un deber de la Administración Pública, al no ser exclusiva del Poder Judicial.⁴⁰

El tercer escenario, que resulta ser el más ortodoxo y en principio es el que disfruta de mayor tradición constitucional, implica que si la Administración Pública al momento de resolver un asunto de su competencia, aprecia una duda sobre la compatibilidad de la constitución o de determinadas normas legales o reglamentarias con los derechos humanos reconocidos en el bloque

39 Duque Corredor, *supra* nota 4, 169-170.

40 *Supra.*, 4.

de convencionalidad, debe dirigirse a la Procuraduría General de la República, a la Defensoría del Pueblo o a una autoridad pública nacional de similar jerarquía y naturaleza a las antes mencionadas, que tenga competencia para actuar en materia de respeto, protección y garantía de los derechos humanos, a los fines de solicitarle que analice el asunto y de ser procedente, que ejerza la correspondiente demanda que activaría el control difuso de convencionalidad por el Poder Judicial, para que este resuelva en el marco de sus competencias constitucionales y legales, así como con sujeción a los procedimientos establecidos, la compatibilidad o no de los actos jurídicos nacionales, con los derechos humanos reconocidos en el bloque de convencionalidad.

En tal caso, la Administración Pública actuaría tanto en cumplimiento del deber de garantizar los referidos derechos reconocidos en el bloque de convencionalidad, como de sujeción estricta de su actuación al principio de legalidad administrativa o imperio de la ley, según las exigencias de las varias veces aludida jurisprudencia interamericana.

IV. LAS POTENCIALES MEDIDAS ADOPTABLES POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA GARANTIZAR EL BLOQUE DE LA CONVENCIONALIDAD

Habiéndose establecido que la Administración Pública nacional es una autoridad convencional, que debe actuar en cumplimiento del deber de garantizar los derechos reconocidos en el bloque de convencionalidad y con sujeción al imperio de la ley, corresponde analizar cuáles son las medidas que potencialmente puede realizar para cumplir con este deber.

Esto lleva a situar el foco de atención en dos criterios esenciales del Derecho de la convencionalidad, como lo constituyen las denominadas medidas de otro carácter; y el principio del margen nacional de apreciación, que serán abordados seguidamente.

IV.1. Las denominadas medidas de otro carácter

Los órganos que ejercen el Poder Público en un Estado nacional tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y las libertades, actuando en el ámbito de sus competencias y con sujeción a los procedimientos constitucionales y legales, según la previsión contenida en el artículo 2 de la Convención Americana, que señala lo siguiente:

“Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro

carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

La cláusula convencional hace referencia a la necesidad de existencia de “disposiciones legislativas o de otro carácter”, que deben garantizar el ejercicio efectivo de los derechos y libertades; pero en caso que estas no se hayan expedido, a los fines de alcanzar la finalidad de la Convención Americana, establece el deber de adoptar “medidas legislativas o de otro carácter”.

En principio, las disposiciones o medidas legislativas que deben adoptar las autoridades públicas nacionales con sujeción al orden constitucional de cada país, se deben enmarcar dentro de la interpretación del artículo 30 de la Convención Interamericana, realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴¹.

En lo que concierne a la referencia a las disposiciones o medidas “de otro carácter” -pueden ser constitucionales, reglamentarias o administrativas, así como toda práctica, decisión o interpretación-⁴², que deben adoptar los órganos que ejercen el Poder Público, se debe investigar qué ha dicho la Corte Interamericana en sus múltiples pronunciamientos.

Así se aprecia que se pueden considerar como medidas “de otro carácter” aquellas de naturaleza administrativa⁴³; entre las que se pueden enunciar la creación de un comité interinstitucional para la elaboración y ejecución de un programa de capacitación en derechos humanos, así como la asignación de recursos⁴⁴; campañas de concientización y sensibilización sobre derechos humanos⁴⁵; la constitución de una comisión de investigación, la creación de una página web y de un sistema de información genética⁴⁶; también pueden constituir medidas administrativas o de otra índole, los estudios de impacto ambiental y social o para mitigar el perjuicio que puede generar la ejecución de proyectos⁴⁷.

En el contexto de las personas privadas de libertad se consideran como medidas

41 La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86, CIDH (serie A) N° 6, 21 (9 de mayo de 1986).

42 Caso Niñas Yean y Bosico y caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas v. República Dominicana, *supra* nota 27, punto resolutorio 8.h.

43 Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua, CIDH (serie C) N° 79, 138 y 164 (31 de agosto de 2001); Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez v. Ecuador, CIDH (serie C) N° 170, 270 (21 de noviembre de 2007).

44 Caso Tibi v. Ecuador, *supra* nota 16, 94-122.

45 Caso Servellón García v. Honduras, CIDH (serie C) N° 152, 201 y 202 (21 de septiembre de 2006); Caso Kawas Fernández v. Honduras, CIDH (serie C) N° 196, 214 (3 de abril de 2009).

46 Caso Hermanas Serrano Cruz v. El Salvador, CIDH (serie C) N° 120, 188, 192 y 193 (1 de marzo de 2003); Caso Molina Theissen v. Guatemala, Reparaciones y Costas, CIDH (serie C) N° 108, 91.a) y 98 (3 de julio de 2004); Caso Anzualdo Castro v. Perú, CIDH (serie C) N° 202, 188-189 (22 de septiembre de 2009).

47 Caso Pueblo Saramaka v. Surinam, Corte Interamericana de Derechos Humanos (serie C) N° 172, 129, 133, 143, 146, 148, 155, 158 y 194(e) (28 de noviembre de 2007).

de “otro carácter”, la creación de un registro de tales personas⁴⁸; el fortalecimiento de los mecanismos que permitan la realización de exámenes médicos regulares en centros de detención⁴⁹ y de exámenes psiquiátricos a personas que lo requieran⁵⁰; la creación de una base de datos única⁵¹; la construcción de espacios suficientes para las personas privadas de libertad, con celdas ventiladas y luz natural, sanitarios y duchas limpias con privacidad, alimentación y atención en salud adecuadas, oportunas y suficientes⁵²; con respecto a las situaciones de inmigrantes irregulares privados de libertad, que dispongan de información en varios idiomas acerca de su condición legal, fichas con nombres y teléfonos de los consulados, de asesores legales y organizaciones que puedan ayudarlos⁵³.

Con respecto a las comunidades indígenas se ha considerado que constituyen medidas de “otro carácter”, el fortalecimiento de un centro de salud, mediante la dotación de recursos humanos permanentes y calificados en materia de atención a la salud física, psicológica y odontológica, medicamentos y ambulancias equipadas; el diseño e implementación de programas de seguridad alimenticia y nutricional; la mejora de calles y avenidas donde habitan las comunidades; el establecimiento de un sistema de alcantarillado, tratamiento de aguas negras o residuales y abastecimiento de agua potable; la reconstrucción o mejora de las escuelas básicas; y el suministro de energía eléctrica a los habitantes de las comunidades a precios asequibles⁵⁴.

Las referencias anteriores enuncian algunas de las posibles medidas de “otro carácter”, que en el ejercicio de sus competencias y con sujeción a los procedimientos constitucionales y legales puede realizar la Administración Pública, para garantizar el ejercicio de los derechos humanos reconocidos en el bloque de convencionalidad.

Desde el punto de vista formal, tales medidas de “otro carácter” se pueden materializar en la elaboración y ejecución de políticas públicas, en la concepción de planes e instrumentos de ejecución, en la promulgación de textos administrativos de contenido normativo, en la expedición de actos administrativos individuales o en la suscripción de contratos, así como en la realización de actuaciones

48 Caso Paniagua Morales y otros v. Guatemala, CIDH (serie C) N° 76, 195 y 203 (25 de mayo de 2001); Caso Juan Humberto Sánchez v. Honduras, CIDH (serie C) N° 99, 189 (7 de junio de 2003).

49 Caso Gutiérrez Soler v. Colombia, CIDH (serie C) N° 132, 112 (12 de septiembre de 2005).

50 Caso Dacosta Cadogan v. Barbados, CIDH (serie C) N° 204, 105 (24 de septiembre de 2009); Caso Masacre de las dos erres v. Guatemala, Corte Interamericana de Derechos Humanos (serie C) N° 211, 268 a 270 (24 de noviembre de 2009).

51 Caso Servellón García v. Honduras, *supra* nota 45, 203; Caso González y otras (Campo Algodonero) v. México, CIDH (serie C) N° 205, 509-512 (16 de noviembre de 2009); Caso Masacre de las dos erres v. Guatemala, *supra* nota 50, ¶ 271-274 (24 de noviembre de 2009).

52 Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) v. Venezuela, CIDH (serie C) N° 150, 146 (5 de julio de 2006).

53 Caso Vélez Loor v. Panamá, CIDH (serie C) N° 218, 272 (20 de noviembre de 2010).

54 Caso Masacre Plan de Sánchez v. Guatemala, CIDH (serie C) N° 116, 110 (19 de noviembre de 2004); Caso Masacre de Río Negro v. Guatemala, CIDH (serie C) N° 250, 284 (4 de septiembre de 2012).

materiales lícitas.

Dado que en ello existe un halo de discrecionalidad, a continuación se analizará cómo se puede aplicar el principio del margen nacional de apreciación.

IV.2. El margen nacional de apreciación

Tal como se ha señalado anteriormente, al no existir un único modelo de ejercicio del control de convencionalidad que deban llevar a cabo los órganos que ejercen el Poder Público (subsidiariedad), entre otras razones porque deben hacerlo tanto con sujeción a sus competencias como a los procedimientos constitucionales y legales, previstos para ello en cada Estado (soberanía), las premisas que fijan el rumbo de la Administración Pública en el ejercicio del mencionado control son los principios *pro homine* o *pro persona* (favorabilidad) y efectividad (efecto útil). Es así como siguiendo esta orientación, la Administración Pública –al igual que todas las autoridades nacionales convencionales- a los fines de garantizar a todas las personas el ejercicio de los derechos humanos reconocidos en el bloque de convencionalidad, cuenta con un margen nacional de apreciación respecto a los estándares convencionales.

El principio del margen nacional de apreciación supone la búsqueda de la armonización entre el cumplimiento de la obligación del Estado, a través de las autoridades nacionales, quienes tienen el deber de garantizar los derechos humanos reconocidos en el bloque de convencionalidad; y la libertad de configuración que tienen estas autoridades, de optar por la adopción de las medidas más idóneas, adecuadas y eficaces para cumplir tal obligación, con sujeción al imperio de la ley y de los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico nacional.

Sobre el margen nacional de apreciación la Corte Interamericana ha efectuado algunos pronunciamientos que deben tenerse en consideración. Es así como ha reconocido que el Estado tiene un cierto margen de apreciación de las circunstancias que debe valorar para producir su decisión y considera que no debe cuestionarse su potestad soberana para establecer ciertas referencias razonables y objetivas, respecto de los aspirantes a obtener la nacionalidad. Siguiendo esta línea de argumentación expresa⁵⁵:

“Esa conclusión de la Corte tiene especialmente en cuenta el margen de apreciación reservado al Estado que otorga la nacionalización sobre los requisitos y conclusiones que deben llenarse para obtenerla. Pero de ningún modo podría verse en ella una aprobación a la tendencia existente

55 Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, Opinión Consultiva OC-4/84, CIDH, 62 (19 de enero de 1984).

en algunas partes a restringir exagerada e injustificadamente el ámbito de ejercicio de los derechos políticos de los naturalizados”.

La competencia de apreciación reservada al Estado otorgante de la nacionalidad sobre los requisitos para obtenerla, no deben ser irrazonables e injustificados, ni la evaluación de los requisitos implicar juicios subjetivos y arbitrarios, ni discriminatorios como consecuencia de su aplicación.

La Corte recuerda que aun cuando los Estados tienen un margen nacional de apreciación para regular el establecimiento de los recursos en el ámbito procesal, no deben establecer restricciones que infrinjan la esencia del derecho a recurrir, contenido en el bloque de convencionalidad⁵⁶.

Tanto la formulación teórica del principio del margen nacional de apreciación, como la interpretación efectuada por la jurisprudencia interamericana y la valoración efectuada por la doctrina científica⁵⁷ permiten apreciar, que no existe una única fórmula convencional que las autoridades públicas deban utilizar, para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos humanos reconocidos en el bloque de convencionalidad, por lo que el margen nacional de apreciación permite que la Administración Pública adopte las medidas que sean idóneas, adecuadas, racionales y eficaces para garantizar de la mejor manera posible, la dignidad de la persona y el ejercicio de los derechos humanos que le son inherentes.

Esto supone que se adopten desde medidas preventivas ante la amenaza o riesgo de vulneración de los derechos y las libertades, pasando por medidas de promoción y remoción de obstáculos para su ejercicio, siguiendo con las medidas de supresión, eliminación o extinción de los actos jurídicos que desconozcan, lesionen o vulneren los derechos y libertades, para finalizar adoptando cuando procedan, las medidas de reparación, restablecimiento o indemnización y aquellas que constituyan garantías de no repetición⁵⁸.

V. CONCLUSIONES

En el Estado Constitucional por mor del derecho de la convencionalidad, se observa que las Administraciones Públicas nacionales se han integrado al Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos y por ende están llamadas a actuar en el ámbito de sus competencias convencionales para promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos, removiendo todos aquellos obstáculos que impidan o dificulten su efectivo ejercicio⁵⁹.

56 Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica, CIDH (serie C) N° 107, 161 (2 de julio de 2004).

57 Santofimio Gamboa, *supra* nota 4, 697-707.

58 Londoño Lázaro, *supra* nota 4, 197-198.

59 Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La fuente de estas competencias no tiene origen en el derecho nacional -constitucional o legal- sino en el derecho internacional público –concretamente en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶⁰-, que brinda el soporte normativo e interpretativo de las competencias que puede ejecutar la Administración Pública nacional como parte de la organización del Estado, para asegurar tanto que este cumplan sus obligaciones convencionales, como que las personas puedan vivir con dignidad y llevar a cabo el libre y efectivo ejercicio de sus derechos y libertades, conforme al bloque de convencionalidad.

Es así como se puede entender que el derecho convencional configura el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos en diferentes niveles y con distintas manifestaciones⁶¹.

En el primer nivel en el ámbito nacional, de manera originaria, principal e inmediata, todos los órganos que ejercen el Poder Público tienen competencia para realizar el control difuso de convencionalidad. Ello supone que también la Administración Pública como autoridad dentro del Estado nacional, se encuentra obligada a actuar en el marco de sus respectivas competencias constitucionales y legales, desarrollando las actividades formales y materiales idóneas, adecuadas, efectivas y útiles para garantizar el real ejercicio de los derechos y libertades. En caso que ello no se lograra a través de la actuación de la Administración Pública, entonces dicho control difuso de convencionalidad puede ser trasladado, según lo que disponga el derecho interno a los órganos jurisdiccionales administrativos y estos en un segundo grado de control de convencionalidad en el ámbito nacional deberán actuar, en ejecución de sus competencias constitucionales y legales, orientados a asegurar la utilidad y efectividad de las medidas adoptadas para garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades⁶².

En el segundo nivel en el ámbito internacional, de manera subsidiaria⁶³, complementaria⁶⁴ y mediata se realiza el control concentrado de convencionalidad por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que lleva a que una vez

60 Caso Gelman v. Uruguay, *supra* nota 14, 65.

61 Caso Masacre de Santo Domingo v. Colombia, *supra* nota 12, 143, sostuvo que: “Lo anterior significa que se ha instaurado un control dinámico y complementario de las obligaciones convencionales de los Estados de respetar y garantizar derechos humanos, conjuntamente entre las autoridades internas (primariamente obligadas) y las instancias internacionales (en forma complementaria), de modo que los criterios de decisión puedan ser conformados y adecuados entre sí. Así, la jurisprudencia de la Corte muestra casos en que se retoman decisiones de tribunales internos para fundamentar y conceptualizar la violación de la Convención en el caso específico”.

62 Allan R. Brewer-Carías, *Sobre el control de convencionalidad ejercido por los tribunales nacionales y el Derecho Administrativo*, *supra* nota 4, 259-279.

63 Caso Masacre de Santo Domingo v. Colombia, *supra* nota 12, 142.

64 Caso Gelman v. Uruguay, *supra* nota 14, 70; Caso Andrade Salmón v. Bolivia, CIDH (serie C) N° 330, 93 (1 de diciembre de 2016).

agotados los recursos administrativos o jurisdiccionales nacionales que procedan⁶⁵, -salvo los casos excepcionales que admite el propio Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos⁶⁶-, y en la medida que estos no hayan sido efectivos, los órganos regionales que integran este sistema deberán actuar para determinar si se produjo la violación o el desconocimiento de los derechos humanos y una vez advertida su afectación y no restablecimiento oportuno en el nivel nacional, deberán realizar todo lo que sea necesario, pertinente y eficaz para la reparación integral a las víctimas y sus familiares.

Esto permite sostener que el control de convencionalidad multinivel evita cualquier posibilidad de laguna o vacío en el ejercicio del mismo, no existiendo así actividad o incluso inactividad de los órganos que ejercen el Poder Público en cada Estado, que escapen a este control y concretamente en el caso de la Administración Pública nacional, esta se comportaría como una autoridad pública convencional del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en cada uno de sus respectivos países, cuya obligación será promover y garantizar el efectivo ejercicio de los derechos humanos, reconocidos en el bloque de convencionalidad.

El susodicho control difuso de convencionalidad lo puede realizar la Administración Pública, actuando como autoridad convencional, en los siguientes supuestos:

El primer supuesto sería realizando una interpretación del ordenamiento jurídico nacional conforme al bloque de convencionalidad⁶⁷, es decir, a aquella que sea más favorable o que compatibilice mejor con el ejercicio de los derechos y libertades de la persona humana, es decir, *pro persona*⁶⁸. En consecuencia, toda interpretación y consecuente aplicación de actos jurídicos que conduzcan a una limitación, restricción u obstrucción irracional, desproporcionada o sin el fundamento legal admisible en una sociedad democrática, respecto del efectivo

65 El artículo 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone: "1. Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá: a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos". Sobre la justificación de la exigencia del agotamiento de los recursos internos se ha pronunciado la Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, *supra* nota 3, 61.

66 Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, *supra* nota 13, 88-91; Caso Santo Domingo v. Colombia, CIDH (serie C) N° 259, 33 (30 de noviembre de 2012); Caso Mévoli v. Argentina, CIDH (serie C) N° 265, 46 (22 de agosto de 2013); Caso Brewer Carías v. Venezuela, CIDH (serie C) N° 278, voto conjunto disidente de los jueces Manuel E. Ventura Robles y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, 55 (26 de mayo de 2014).

67 Caso Radilla Pacheco v. México, *supra* nota 14, 340-341; Caso Cabrera García y Montiel Flores v. México, *supra* nota 24, 233.

68 La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, CIDH (serie A) N° 5, 52 (13 de noviembre de 1985); Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03, CIDH (serie A) N° 18, 156 (17 de septiembre de 2003); Caso 19 Comerciantes v. Colombia, CIDH (serie C) N° 220, 173 (5 de julio de 2004); Caso Boyce y otros v. Barbados, CIDH (serie C) N° 169, 52 (20 de noviembre de 2007); Caso Dacosta Cadogan v. Barbados, *supra* nota 50, 49; Caso Wo Ho Wing v. Perú, CIDH (serie C) N° 297, 126 (30 de junio de 2015).

ejercicio de los derechos humanos, debe ser desechada por ser inconvencional⁶⁹.

El segundo supuesto sería que ante la imposibilidad de efectuar la inaplicación –menos aún la expulsión del ordenamiento jurídico- de un acto jurídico normativo de manera directa en un caso concreto -por ser ello una competencia reservada en el derecho nacional a los órganos que integran el Poder Judicial o a una Corte o Tribunal Constitucional extrapoder-, entonces deberá actuar en ejercicio de sus competencias y ejecutar todas las acciones que insten a aquellas autoridades que sí tienen atribuciones constitucionales y legales, para que con sujeción al ordenamiento jurídico nacional, declaren incompatibles con los derechos humanos reconocidos en el bloque de convencionalidad, aquellos actos jurídicos que sean inconvencionales.

El tercer supuesto se relaciona con la posibilidad de que la Administración Pública sí tenga atribuidas competencias constitucionales y legales, para reconocer la invalidez de determinados actos jurídicos, en cuyo caso deberá interpretar y analizar las posibles aplicaciones, para verificar su conformidad con los derechos humanos reconocidos en el bloque de convencionalidad y en caso de no ser posible tal compatibilidad, entonces deberá proceder a declarar la invalidez del acto jurídico por vicio de inconvencionalidad.

En esencia, estas parecen ser las modalidades como la Administración Pública nacional actuando en su condición de autoridad convencional y con sujeción a sus competencias constitucionales y legales, cumple las obligaciones asumidas por el Estado en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, garantizando el efectivo ejercicio de los mismos, mediante la realización del control de convencionalidad⁷⁰.

En fin, el control de convencionalidad realizado por la Administración Pública es posible, necesario e incluso obligatorio, en la medida que se lleve a cabo con sometimiento al imperio de la ley, que no supone otra cosa, que la sujeción a las normas atributivas de competencias y conforme a los procedimientos establecidos, en el ordenamiento jurídico interno de cada Estado nacional.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Adolf Merkl, *Teoría General del Derecho Administrativo* (Comares, 2004).
Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 1 (Fundación de Derecho Administrativo, 2009).
Allan R Brewer-Carías, *La interrelación entre los Tribunales Constitucionales de América Latina y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la cuestión de la inejecutabilidad de sus decisiones en Venezuela*, 13 *Anuario Iberoamericano*

69 Caso Atala Riffo y niñas v. Chile, *supra* nota 14, 280-284.

70 Caso Andrade Salmón v. Bolivia, *supra* nota 64, 93.

- de Justicia Constitucional (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009).
- , *El control de convencionalidad, su conceptualización y su necesario deslinde respecto del control de constitucionalidad*, en **Liber Amicorum** en honor al Dr. Juan Manuel Pellerano Gómez (Editorial Jurídica Internacional, 2013).
- , *El derecho a la democracia entre las nuevas tendencias del Derecho Administrativo como punto de equilibrio entre los poderes de la Administración y los derechos del administrado*, en *Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo. Conmemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*, Tomo 2 (Víctor Hernández-Mendible coord., Ediciones Paredes, 2009).
- , *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, en *La Actividad Administrativa* (Editorial Jurídica Venezolana, vol. 1, t. III, Reglamentos, Procedimientos y Actos Administrativos, 1976).
- , *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana* (Universidad Central de Venezuela, 1964).
- , *Sobre el control de convencionalidad ejercido por los tribunales nacionales y el Derecho Administrativo*, en *Hacia un Derecho Administrativo para volver a la Democracia. Liber Amicorum a José R. Araujo-Juárez* (CERECO-CIDEP, 2018).
- , *Sobre el marco conceptual del control de convencionalidad: Antecedentes, derecho de amparo y Derecho Administrativo*, en *Estudios sobre el Control de Convencionalidad* (Editorial Jurídica Venezolana, 2015).
- , *Tratado de Derecho Administrativo, Derecho Público en Iberoamérica*, t. III, Los actos administrativos y los contratos administrativos (Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana-Thomson Reuters, 2013).
- Antônio Augusto *Cançado Trindade*. *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI* (Editorial Jurídica de Chile, 2001).
- Asdrúbal Aguiar, *El derecho a la democracia. La democracia en el derecho y la Jurisprudencia Interamericanos* (Editorial Jurídica Venezolana, 2008).
- Carlos Ayala Corao, *Del diálogo jurisprudencial al control de convencionalidad* (Editorial Jurídica Venezolana, 2012).
- Cristian Steiner y Patricia Uribe, *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Konrad Adenauer Stiftung, 2014).
- Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional*, en *Formación y perspectiva del Estado mexicano* (Héctor Fix-Zamudio y Diego Valadés, coords., El Colegio Nacional-UNAM, 2010).
- , *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad el nuevo paradigma para el juez mexicano*, en *La reforma constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma* (Miguel Carbonell Sánchez y Pedro Salazar

- Ugarte coords., IJ-UNAM, 2011).
- , Panorámica del Derecho Procesal Constitucional y Convencional (UNAM, 2013).
- El control de convencionalidad (Susana Albanese coord., Ed. Ediar, 2008).
- Eloy Lares Martínez, Manual de Derecho Administrativo (Universidad Central de Venezuela, segunda edición, 1970).
- Ernesto Rey Cantor, El control de convencionalidad de las leyes y derechos humanos, Homenaje a Héctor Fix-Zamudio (Porrúa, 2008).
- Gabriel Ruán Santos, *La presunción de legitimidad de los actos administrativos, La justicia constitucional y la justicia administrativa como garantes de los derechos humanos*, en Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani y en el marco del vigésimo aniversario de FUNEDA (Centro de Estudios de Derecho Procesal Constitucional-Centro de Estudios de Derecho Público-Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila-FUNEDA, 2013).
- Germán Bidart Campos, Tratado Elemental de Derecho Constitucional argentino, t. I (1986).
- Gloriana Fernández Anglada, *Los derechos humanos como fuente del Derecho costarricense*, 6 Revista Fidélitas (2016).
- Gonzalo Pérez Luciani, *La llamada presunción de legitimidad de los actos administrativos*, en Escritos del Doctor Gonzalo Pérez Luciani, 443-489 (Fundación Bancaribe, 2013);
- Humberto Noguera Alcalá, *Los desafíos del control de convencionalidad del corpus iuris interamericano. Para los tribunales nacionales, en especial, para los Tribunales Constitucionales*, en El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales (Eduardo Ferrer Mac Gregor coord., FUNDAP, 2012).
- Jaime Orlando Santofimio Gamboa, El concepto de convencionalidad: vicisitudes para su construcción sustancial en el sistema interamericano de derechos humanos, ideas fuerza rectoras (Universidad Externado de Colombia, segunda edición, 2018).
- Jorge Sarmiento García, La jefatura administrativa del Presidente de la Nación, Atribuciones del Presidente Argentino (Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, 1986).
- José Araujo-Juárez, Derecho Administrativo General, Acto y Contrato Administrativo (Ediciones Paredes, 2011).
- Juan Carlos Hitters, *Control de constitucionalidad y control de convencionalidad. Comparación*, 2 Estudios Constitucionales (Universidad de Talca, 2009).
- Julio Rodolfo Comadira, La posición de la Administración Pública ante la ley inconstitucional, Derecho Administrativo (Lexis Nexis Abeledo Perrot, segunda ed., 2003).
- Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. El Control de Convencionalidad

- 2011 (Víctor Bazán y Claudio Nash eds., Centro de Derechos Humanos-Universidad de Chile-Konrad Adenauer Stiftung, 2011).
- Libardo Rodríguez Rodríguez, *El principio de legalidad: premisa fundamental de la democracia*, en *Hacia un Derecho Administrativo para volver a la Democracia*. Liber Amicorum a José R. Araujo-Juárez (CERECO-CIDEP, 2018).
- María Carmelina Londoño Lázaro, *Las garantías de no repetición en la jurisprudencia interamericana* (Universidad de La Sabana-Tirant lo Blanc, 2014).
- María Lidia Álvarez Chamosa, *Irreversibilidad y progresividad de los derechos humanos de la Carta de la OEA y de la Convención Americana de los Derechos Humanos denunciadas por Venezuela y el Estado de Cosas Inconstitucional*, en *Hacia un Derecho Administrativo para volver a la Democracia*. Liber Amicorum a José R. Araujo-Juárez (CERECO-CIDEP, 2018).
- Maurice Hauriou, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public* (Sirey, décimo segunda ed., 1933).
- Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I (1977).
- Néstor Sagüés, *El control de convencionalidad. En particular sobre las Constituciones Nacionales* (La Ley, 2009).
- Prosper Weil, *Derecho Administrativo* (Civitas, 1986).
- Román J. Duque Corredor, *Postulados y Principios. El sistema constitucional de derechos humanos en Venezuela*, en *Derecho Administrativo Iberoamericano*. 100 Autores en Homenaje al posgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello, t. I (Ediciones Paredes, 2007).
- Sergio García Ramírez, *El control judicial interno de convencionalidad*, 28 *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* (2011).
- Serviliano Abache Abascal, *La atipicidad de la presunción de legalidad del acto administrativo y la carga de la prueba en el proceso tributario* (Editorial Jurídica Venezolana, 2012);

