

NOTAS SOBRE EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS¹

Juan Andrés Miralles Quintero

Abogado

Resumen: El autor efectúa un análisis de las diversas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que han interpretado la aplicación del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionatorios, así como en los procedimientos administrativos en general.

Palabras clave: Debido proceso. Procedimiento administrativo sancionatorio.

Summary: The author carries out an analysis of the decisions in which the Inter-American Court of Human Rights has interpreted the applicability of due process in administrative sanctioning procedures, as well as administrative procedures in general.

Keywords: Due process. Administrative sanctioning procedure.

Recibido: 29 de junio de 2020 Aceptado: 22 de julio de 2020

¹ Especial agradecimiento a mi colega y amigo Gabriel Ortiz Crespo, por haberme ayudado con la investigación y revisión final de este trabajo.

SUMARIO

Introducción

- I. Concepto, contenido y alcance del debido proceso.
- II. Garantías generales del debido proceso y su aplicación en los procedimientos administrativos sancionatorios.
- III. Garantías mínimas del debido proceso y su aplicación en los procedimientos administrativos sancionatorios.
- IV. Breve referencia al control de la convencionalidad y su importancia en la materia.

Conclusiones

INTRODUCCIÓN

Los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos reconocen la garantía del debido proceso como derecho inherente a toda persona e inviolable durante la tramitación de cualquier proceso. Particularmente, a nivel regional, la Convención Americana de los Derechos Humanos (en lo sucesivo “CADH”)² reconoce en su artículo 8 dicho derecho.

2 La CADH fue ratificada por Venezuela en el año 1977, mediante la Ley Aprobatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Gaceta Oficial N° 31.256 de fecha 14 de junio de 1977), luego ratificada internacionalmente, en fecha 08 de septiembre de ese mismo año, a través del depósito del instrumento en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Sin embargo, el 10 de septiembre de 2012, el entonces Ministro del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, Nicolás Maduro Moros, actuando por órdenes directas del expresidente Hugo Chávez Frías, presentó ante la Secretaría General de la OEA, la denuncia de la CADH, mediante la nota oficial diplomática N° 000125 del Despacho de ese Ministerio. No obstante, la misma fue realizada en franca violación a las normas y principios establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, lo que la hace nula y carente de validez alguna. Sobre este tema, véase Carlos Ayala Corao, “Inconstitucionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por Venezuela”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XIX, Bogotá, 2013, pp. 43-79. Igualmente, véase Alberto Blanco-Urbe Quintero, “La denuncia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o el retiro

No obstante, la redacción del referido artículo y su literalidad parecieran indicar que el debido proceso únicamente rige para aquellos procesos llevados ante un juez, quedando excluidos los procedimientos administrativos, incluidos los de naturaleza sancionatoria.

Empero, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (en lo sucesivo "Corte IDH")³, como institución judicial autónoma encargada de la aplicación e interpretación de la CADH, ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el alcance de este artículo y su aplicabilidad a otros procesos distintos a los judiciales, tales como los procedimientos administrativos sancionatorios. En este sentido, consideramos de suma importancia referirnos a los criterios jurisprudenciales que ha establecido la Corte IDH, haciendo la advertencia de que han sido pocas las oportunidades en las que la referida Corte ha podido pronunciarse acerca del tema.

En este sentido, el presente escrito versara sobre los criterios jurisprudenciales que la Corte IDH ha establecido en relación al concepto, contenido y alcance del debido proceso establecido en la CADH, sobre las garantías generales y mínimas que componen al derecho al debido proceso y su aplicación a los procedimientos administrativos sancionatorios, así como haremos una breve referencia al control de la convencionalidad, para luego concluir con unas breves conclusiones de nuestra parte sobre el tratamiento que la Corte IDH le ha dado a dicho tema.

de la Convención Americana de Derechos Humanos a la luz de la ética y del derecho", en *Revista de Derecho Público* N° 129 (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012, pp. 7-25.

3 La Corte IDH es un órgano judicial autónomo creado por la propia CADH, encargado de interpretar y aplicar dicha Convención, y el cual ejerce su jurisdicción por medio de la competencia consultiva o contenciosa que la propia CADH le atribuye. la competencia contenciosa sólo puede ser ejercida por la Corte IDH respecto a los Estados del continente americano que han aceptado someterse a su jurisdicción (artículo 62 de la CADH).

I. CONCEPTO, CONTENIDO Y ALCANCE DEL DEBIDO PROCESO

El derecho al debido proceso, o “debido proceso legal” como se conoce en el sistema interamericano, se encuentra reconocido expresamente en el artículo 8 de la CADH. Dicho artículo, establece lo siguiente:

- “1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
 - a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

 - b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

 - c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

 - d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
 - f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
 - g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
 - h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.
3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
 4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
 5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia”.

Si bien de una lectura inicial del artículo pareciera desprenderse que el debido proceso sólo rige en los procesos judiciales, así como en los de carácter penal, la Corte IDH en diversas decisiones, ha extendido la aplicación y el alcance del mismo a otros ámbitos (administrativo, laboral, disciplinario, entre otros)⁴. En este sentido, la Corte IDH señaló en el caso *Tribu-*

4 Es preciso señalar que la primera vez que la Corte IDH sostuvo tal postura fue en la Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. En este sentido, la sentencia del caso Tribunal Constitucional vs. Perú fue la primera decisión de la Corte IDH en respaldar dicho criterio. Sobre dicho criterio, véase Corte IDH. Garantías judiciales en estados de emergencia

nal Constitucional vs. Perú (sentencia del 31 de enero de 2001)⁵, lo siguiente:

“68. El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Es, así, ilícita, toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención.

69. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier

(Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 27 y 28.

- 5 Este caso trató sobre la destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional peruano por el Congreso de ese mismo país. Ante tal situación, los magistrados interpusieron, respectivamente, acciones de amparo contra las resoluciones de destitución del Congreso. La Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró los amparos interpuestos como infundados. Posteriormente, el Tribunal Constitucional peruano confirmó dichas decisiones. Si bien, el caso no se refirió específicamente a los procedimientos administrativos, la Corte IDH formuló la alusión en torno a las consideraciones sobre la compatibilidad del procedimiento de destitución con lo establecido en el artículo 8 de la CADH. Al respecto, véase Corte IDH Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 68 y ss.

tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”.

Posteriormente, dicho criterio fue reiterado por la Corte IDH en el caso *Ricardo Baena vs. Panamá* (sentencia del 2 de febrero de 2001)⁶, en el cual se hizo mención expresa a la aplicación del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionatorios. En dicho caso, la Corte IDH indicó, lo siguiente:

“124. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. **Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal**”⁷.
(Resaltado nuestro)

Lo anterior implica que no cabe una interpretación literal y restrictiva del precitado artículo 8 de la CADH, puesto que

6 Este caso se refirió al despido de doscientos setenta empleados públicos y dirigentes sindicales del Congreso de Panamá, luego de que habían participado en distintas protestas contra el gobierno, en reclamo de sus derechos laborales. El Gobierno ordenó el despido de dichos trabajadores, con base en la Ley No. 25 del 14 de diciembre de 1990, después de haberlos acusado de participar en manifestaciones y de resultar cómplices de un levantamiento militar. Ante tal situación, el grupo de trabajadores interpuso una serie de recursos administrativos, no obstante, no obtuvieron resultado favorable. Lo interesante, a los efectos del presente trabajo, es que la Corte IDH consideró que el despido de trabajadores públicos constituye tanto un asunto laboral como administrativo, específicamente, de derecho administrativo sancionador, como se verá más adelante.

7 Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 124.

el mismo, a criterio de la propia Corte IDH, abarca no sólo a los procesos judiciales, sino a todas las “instancias procesales”, dentro de las cuales se incluyen los procedimientos administrativos, incluidos los de carácter sancionatorio. Así mismo, la Corte IDH fue enfática en señalar que, el respeto al debido proceso de las personas es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, es decir, en aquellos procedimientos mediante los cuales se pretenda imponer una sanción a una determinada persona por la comisión de algún ilícito o infracción administrativa (procesos penales o procedimientos administrativos sancionatorios).

Ahora bien, el precitado artículo 8 de la CADH, establece dos tipos de regímenes del debido proceso, a saber: un régimen general del debido proceso (artículo 8.1) y un régimen particular (artículo 8.2. y numerales 3, 4 y 5). En cuanto al primero de estos regímenes, el artículo 8.1 establece que toda persona tiene derecho a ser oído, dentro de un plazo razonable, por un juez competente, independiente e imparcial, establecido previamente en la Ley, para la determinación de sus derechos y obligaciones tanto penales como de cualquier otro carácter (laborales, civiles, administrativos, entre otros).

Como se dijo antes, a pesar de la literalidad del artículo, la Corte IDH ha señalado, en reiteradas oportunidades, que el mismo es aplicable a procesos o procedimientos que no se estén ventilando en sede judicial, pues dicho artículo establece los requisitos necesarios para que, en el marco de cualquier proceso o procedimiento, se les garanticen a las personas su derecho a la defensa. En efecto, en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile* (sentencia de 19 de septiembre de 2006)⁸, la Corte sostuvo lo anteriormente referido, en los siguientes términos:

8 El referido caso giró en torno a la solicitud de información que realizó el señor Claude Reyes, en su carácter de Director Ejecutivo de la Fundación Terram, al Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) relativa a un proyecto de industrialización forestal. Dicho Comité negó la solicitud de información, ante lo cual el señor Reyes junto con otras personas presentaron un

“118. El artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales. Las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos.

119. De esta forma, las garantías contempladas en el artículo 8.1 de la Convención **son también aplicables al supuesto en que alguna autoridad pública adopte decisiones que determinen tales derechos**, tomando en cuenta que no le son exigibles aquellas propias de un órgano jurisdiccional, pero sí debe cumplir con aquellas garantías destinadas a asegurar que la decisión no sea arbitraria⁹. (Resaltado nuestro)

De esta manera, las garantías establecidas en el artículo 8.1 de la CADH, esto es, las relativas al (i) derecho a ser oído, (ii) dentro de un plazo razonable, (iii) por un juez –o funcionario en el caso de los procedimientos administrativos sancionatorios– que sea competente, imparcial e independiente, determinado previamente por la Ley, deben ser observadas en todos los procesos o procedimientos en los cuales los órganos del Estado puedan adoptar decisiones que determinen derechos y obligaciones para las personas, dentro de los cuales caben los procedimientos administrativos sancionatorios.

recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago de Chile. Posteriormente, el recurso fue declarado inadmisibile. Lo interesante aquí, es que la Corte analizó si el procedimiento para que un particular obtuviera información de la Administración Pública, estaba o no regido por el debido proceso establecido en el artículo 8 de la CADH. La Corte IDH decidió que sí aplicaba dicho artículo a tal procedimiento.

9 Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 1515, párr. 118 y 119.

En efecto, como bien se sabe, en los procedimientos administrativos sancionatorios, la Administración Pública, en ejercicio de la potestad sancionatoria que la Ley le ha conferido previamente, puede adoptar decisiones que determinen derechos y obligaciones respecto de los administrados; las cuales pueden abarcar desde la imposición de deberes y sanciones (v.g. multa y su correspondiente pago) hasta la supresión de una determinada situación antes favorable al particular (v.g. revocatoria o cancelación de permisos, entre otros)¹⁰.

Así las cosas, la Corte IDH ha establecido de forma pacífica que las garantías generales del debido proceso, establecidas en el artículo 8.1 de la CADH, resultan aplicables en todos los procesos y procedimientos en los que las distintas autoridades públicas puedan adoptar decisiones que incidan en los derechos y determinen obligaciones de las personas, tales como los procedimientos administrativos sancionatorios.

Por otro lado, el artículo 8.2 y el resto de los numerales de la CADH establecen un catálogo de garantías mínimas de los cuales, apelando a la literalidad del artículo, pareciera desprenderse que sólo rigen en los procesos de orden penal, ya que únicamente se refieren al “inculpado” de un delito. Sobre este particular, la Corte IDH en el caso *Ricardo Baena vs. Panamá*¹¹,

10 Sobre los procedimientos administrativos sancionatorios véase, en general, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Civitas, Madrid, 1986, pp. 147 y ss. Así mismo, véase Luciano Parejo Alfonso, “La actividad administrativa represiva y el régimen de las sanciones administrativas en el derecho español”, en *Las formas de la actividad administrativa. II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, Allan Brewer Carías. Funeda, Caracas, 1996, p. 148.

11 En efecto, en el referido caso, la Corte IDH señaló lo siguiente: “106. En relación con lo anterior, conviene analizar si el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, pri-

expresó que el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador comparten en muchas ocasiones, la misma naturaleza, y debido a ello, no sólo resultan aplicables las garantías mínimas del debido proceso en ambos ámbitos, sino que también debe observarse el principio de legalidad respecto de las sanciones administrativas¹². Ello permitió a la Corte IDH arribar a la siguiente conclusión:

“125. La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso enten-

tación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva”. Al respecto, véase Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 726, párr. 106 y ss. Sobre doctrina general relacionada con el principio de legalidad en el ámbito administrativo sancionador, véase Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho...*, *ob.cit.*, p. 164.

12 Sobre el principio de legalidad y tipicidad de las sanciones administrativas, véase Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*, Editorial Tecnos, Madrid, 1994, p. 287.

dido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.

126. **En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos.**

Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.

127. **Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas**

(...)

129. **La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso.**

(...)

131. Pese a que el Estado alegó que en Panamá no existía carrera administrativa al momento de los hechos del caso (diciembre de 1990) y que, en consecuencia, regía la discrecionalidad administrativa con base en la cual se permitía el libre nombramiento y remoción de los funcionarios públicos, **este Tribunal considera que en cualquier circunstancia en que se imponga una sanción administrativa a un trabajador debe resguardarse el debido proceso legal**. Al respecto es importante distinguir entre las facultades discrecionales de que podrían disponer los gobiernos para remover personal en función estricta de las necesidades del servicio público, y las atribuciones relacionadas con el poder sancionatorio, porque estas últimas sólo pueden ser ejercidas con sujeción al debido proceso". (Resaltado nuestro)

Posteriormente, dicho criterio fue reiterado por la Corte IDH en el caso *Ivcher Bronstein vs. Perú* (sentencia de 6 de febrero de 2001)¹³, en los términos siguientes:

- "103. La Corte ha establecido que, a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y

13 Los hechos del referido caso se centraron en Baruch Ivcher Bronstein, ciudadano israelí que había adquirido la ciudadanía peruana por naturalización. El señor Ivcher era propietario mayoritario de un canal de televisión, en el cual se empezaron a transmitir reportajes relacionados con el gobierno del entonces Presidente Alberto Fujimori. Ante tal situación, el Poder Ejecutivo peruano dictó el Decreto Supremo N° 004-97-IN, a través del cual se emitió la Ley de Nacionalidad No. 26574, que establecía, a su vez, la posibilidad de cancelar la nacionalidad a los peruanos naturalizados. Meses después, la nacionalidad peruana del señor Ivcher se dejó sin efecto lo que, a su vez, generó su suspensión como accionista mayoritario del canal de televisión. Posteriormente, se presentaron los recursos pertinentes para cuestionar dichas decisiones, no obstante, estos fueron desestimados. Lo importante, a los efectos del presente trabajo, es que el referido caso versó sobre un procedimiento de cancelación de nacionalidad llevado a cabo por una autoridad administrativa, es decir, un procedimiento administrativo.

obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, **las garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del mismo precepto se aplican también a esos órdenes y, por ende, en éstos el individuo tiene derecho al debido proceso en los términos reconocidos para la materia penal, en cuanto sea aplicable al procedimiento respectivo.**

104. Atendiendo a lo anterior, la Corte estima que tanto los órganos jurisdiccionales como los de otro carácter que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana¹⁴. (Resaltado nuestro)

Así las cosas, por mucho que en la CADH las garantías del debido proceso estén referidas explícitamente sólo a los procesos penales, la Corte IDH ha reforzado, en diversas oportunidades, la aplicación de las garantías del “debido proceso legal” en los procedimientos administrativos¹⁵, incluidos los de natu-

14 Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 743, párr.103 y 104.

15 Resulta particularmente interesante traer a colación lo señalado por la Corte en su Opinión Consultiva OC-24/17 del 24 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Costa Rica en relación a la aplicación de ciertos artículos de la CADH en un procedimiento administrativo en el cual las personas estén optando por el cambio de nombre a partir de su identidad de género. Sobre la competencia en los procedimientos administrativos, la Corte IDH señaló lo siguiente: “54. Así, entonces y considerando que la Corte ha entendido que lo prescrito en el artículo 8.1 de la Convención es también aplicable a las decisiones adoptadas por autoridades no judiciales, lo significativo en esta materia, no es tanto si la vía prevista por la legislación nacional para cambiar el nombre es administrativa o judicial, sino que permita que la decisión que proceda al efecto sea adoptada por quién competa, dentro de un plazo razonable y que, en todo caso, se disponga de una instancia judicial donde acudir en contra de la aludida resolución”. Al respecto, véase Corte IDH. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre pareja del mismo sexo (Interpretación

raleza sancionatoria. De tal manera que, indiscutiblemente, las garantías del debido proceso del artículo 8 de la CADH, deben garantizarse en todo procedimiento administrativo, incluidos los de naturaleza sancionatoria. Analicemos pues, las garantías del debido proceso que son aplicables, según la propia Corte, a los procedimientos administrativos sancionatorios.

II. GARANTÍAS GENERALES DEL DEBIDO PROCESO Y SU APLICACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS

Como se mencionó anteriormente, el artículo 8.1 de la CADH, establece un régimen general del debido proceso, según el cual, todas las personas tendrán (i) derecho a ser oídas, (ii) dentro de un plazo razonable, (iii) por un juez competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad en la Ley. La Corte IDH ha expresado que tal previsión contiene las garantías generales del debido proceso (derecho a ser oído, razonabilidad del plazo y la competencia, independencia e imparcialidad de la autoridad), a las cuales, a su vez, la misma Corte IDH ha añadido por vía jurisprudencial¹⁶, el derecho a una resolución motivada. Como se señaló antes, la aplicación de tales garantías es extensible a los procedimientos administrativos sancionatorios, razón por la cual, vale la pena que analicemos cada una de éstas, de forma separada.

1. Derecho a ser oído en sede administrativa

y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, párr. 54.

16 La primera sentencia que dictó la CIDH en relación a este derecho fue la de fecha 23 de junio de 2005 del caso *Yatama vs. Nicaragua*, en la cual sostuvo lo siguiente: “152. Las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos, tal como el derecho a la participación política, deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias”. Al respecto, véase CIDH. Caso *Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 152.

Toda persona tiene derecho a ser oída en los procedimientos que se llevan a cabo en sede administrativa. Tal afirmación encuentra pleno respaldo, en la sentencia de la Corte IDH dictada en el caso *Ricardo Baena vs. Panamá* citada anteriormente, así como en otras sentencias dictadas posteriormente, en las que se reiteró dicho criterio. Concretamente, en el caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*, la Corte IDH sostuvo lo siguiente:

“105. En este sentido, pese a que el artículo 8.1 de la Convención alude al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, **dicho artículo es igualmente aplicable a las situaciones en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos**”¹⁷. (Resaltado nuestro)

Así pues, la expresión “ser oída por un juez o tribunal competente” debe interpretarse como el derecho que tiene toda persona a ser oída por cualquier autoridad pública (sea judicial o administrativa) capaz de dictar decisiones que puedan afectar los derechos de las personas, dentro de las cuales cabe la Administración Pública cuando ejerce su potestad sancionatoria. Aunado a lo anterior, la Corte IDH precisó, en el caso *Barbani Duarte y otros vs. Uruguay* (sentencia del 13 de octubre de 2011)¹⁸ el alcance del derecho a ser oído, en los términos siguientes:

“122. El examen requerido en el presente caso amerita que la Corte precise el alcance del derecho a ser oído esta-

17 Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*. Fondo, *Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 743, párr. 105.

18 Este caso giró en torno a la disolución y liquidación del Banco de Montevideo, cuyos fondos fueron traspasados al Trade & Commerce Bank en las Islas Caimán, sin haber informado ni consultado previamente a un grupo de ahorristas. Ante tales hechos, los ahorristas solicitaron una audiencia ante la Comisión Asesora, así como interpusieron sendos recursos tanto administrativo como judicial. No obstante, no obtuvieron éxito.

blecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana. Ese derecho implica, por un lado, un ámbito formal y procesal de asegurar el acceso al órgano competente para que determine el derecho que se reclama en apego a las debidas garantías procesales (tales como la presentación de alegatos y la aportación de prueba). Por otra parte, **ese derecho abarca un ámbito de protección material que implica que el Estado garantice que la decisión que se produzca a través del procedimiento satisfaga el fin para el cual fue concebido. Esto último no significa que siempre deba ser acogido sino que se debe garantizar su capacidad para producir el resultado para el que fue concebido**¹⁹. (Resaltado nuestro)

De tal manera que, el derecho a ser oído comprende tanto un ámbito formal o procesal y un ámbito material. En el ámbito administrativo sancionador, ello se traduce en, por un lado, la celebración de una audiencia previa, en donde se les brinde la oportunidad a los administrados de presentar los alegatos y aportar las pruebas que estimen pertinentes (ámbito procesal y formal) y, por el otro, que el acto administrativo que se dicte satisfaga el fin para el cual fue concebido (ámbito material). En otras palabras, implica que los particulares tengan derecho a argumentar y contradecir los alegatos que la parte contraria, es decir, la Administración, pretenda o pueda sostener, y que el acto administrativo que ponga fin al procedimiento satisfaga o produzca el resultado para el cual fue concebido éste.

Adicionalmente, la Corte IDH ha establecido que tal derecho, a su vez, se encuentra ligado con otro componente esencial del debido proceso (administrativo), esto es, a la notificación previa del proceso judicial, o en este caso, del procedimiento administrativo sancionatorio al interesado; componente al cual haremos referencia más adelante.

19 Corte IDH. Caso Barbani Duarte y Otros vs. Uruguay. Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, párr. 122.

Aunado a lo anterior, la Corte IDH también ha tenido la oportunidad de analizar si la oralidad es necesaria para que se le dé cumplimiento al derecho que tiene toda persona a ser oído en el marco de un proceso, sea judicial, administrativo o de cualquier otra naturaleza. Al respecto, la Corte IDH sostuvo en el caso *Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela*²⁰, que si bien el artículo 8.1, no establece expresamente la oralidad como garantía del debido proceso, en realidad, nada obsta para que la Corte la considere como tal en ciertos procesos²¹. Aunque no se trata de un criterio reiterado, ni la sentencia fue producida en el marco de un caso relacionado con procedimientos administrativos sancionatorios, creemos que dicha sentencia puede servir de referente en la línea jurisprudencial que, eventualmente, la Corte IDH asuma en relación a los procedimientos administrativos, en especial, los de carácter sancionatorio.

2. Derecho a un plazo razonable de duración del procedimiento administrativo sancionatorio

La Corte IDH ha sostenido la aplicación de la garantía del plazo razonable a los procedimientos administrativos, en

20 El referido caso se refiere a la destitución por parte de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia venezolano de cinco magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, luego de haber cometido, presuntamente, un error judicial inexcusable. Los magistrados impugnaron dicha decisión a través de una serie de recursos, no obstante, los mismos no fueron exitosos.

21 La Corte IDH sostuvo, concretamente, lo siguiente: "75. Al respecto, la Corte considera que del artículo 8.1 de la Convención no se desprende que el derecho a ser oído debe necesariamente ejercerse de manera oral en todo procedimiento. Lo anterior no obstaría para que la Corte considere que la oralidad es una de las "debidas garantías" que el Estado debe ofrecer a los justiciables en cierto tipo de procesos. Sin embargo, el representante no ha presentado argumentos que justifiquen por qué es necesaria la oralidad, como garantía del debido proceso, en el procedimiento disciplinario ante la CFRSJ o en las distintas instancias recursivas". En este mismo sentido, véase Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 1829, párr. 75.

diversas ocasiones. Particularmente, la Corte IDH se pronunció sobre este tema en el caso *Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay* (sentencia del 17 de junio de 2005)²² en los términos siguientes:

“65. Al analizar el proceso administrativo de reivindicación de tierras indígenas en el presente caso, la Corte examinará, en primer término, la existencia formal de un recurso que permita solicitar la reivindicación de tierras indígenas. En segundo término, compete a la Corte analizar la efectividad del mencionado recurso, lo que implica examinar, *inter alia*, el respeto al principio del plazo razonable. Para ello, la Corte recuerda que para determinar la razonabilidad del plazo en el que se desarrolla un proceso es preciso tomar en cuenta tres elementos: a) complejidad del asunto, b) actividad procesal del interesado y c) conducta de las autoridades judiciales.

(...)

86. La Corte considera que una demora prolongada, como la que se ha dado en este caso, constituye en principio, por sí misma, una violación de las garantías judiciales. La falta de razonabilidad, sin embargo, puede ser desvirtuada por el Estado, si éste expone y prueba que la demora tiene directa relación con la complejidad del caso o con la conducta de las partes en el mismo”²³.

22 Este caso estaba relacionado a un procedimiento administrativo de reivindicación de tierras de la comunidad indígena Yakye Axa de Paraguay, en el que la Corte IDH estimó que el plazo de 11 años que duró dicho procedimiento de reivindicación era contrario a la garantía de un plazo razonable.

23 Corte IDH Caso *Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie 125, párr. 65 y 86.

En este mismo sentido, para la determinación de la razonabilidad del plazo en que se desarrollan los procesos, la Corte IDH ha señalado reiteradas veces, que se deben en tomar en consideración los siguientes aspectos: (i) la complejidad del asunto que comprende, a su vez, diversos elementos (complejidad de la prueba, pluralidad de sujetos procesales o cantidad de víctimas, tiempo transcurrido desde la violación, características del recurso en la legislación interna, y el contexto en el que ocurrieron los hechos)²⁴; (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de las autoridades públicas, así como (iv) la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso y (v) la realización de un análisis global del caso. Dichos criterios han de ser aplicados concurrentemente, sin embargo, la propia Corte IDH ha considerado que la pertinencia de aplicar esos criterios, específicamente los primeros tres, para determinar la razonabilidad del plazo de un proceso o procedimiento dependerá de las circunstancias del caso concreto²⁵. Lo importante parece radicar entonces, en que los procesos se tramiten prontamente, pues la situación contraría implicaría una afectación al debido proceso de las personas involucradas en el mismo.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que la garantía del plazo razonable rige indudablemente en el ámbito administrativo sancionador. En dicho ámbito, dicha garantía se traduce en el deber que tiene la Administración Pública de tramitar y decidir los procedimientos administrativos sancionatorios prontamente, ya que los mismos no pueden demorarse y prolongarse indefinidamente.

3. Garantías de competencia, imparcialidad e independencia de la autoridad pública

24 Corte IDH. Caso *Andrade Salmón vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330, párr. 158.

25 Corte IDH. Caso de la "*Masacre de Mapiripán*" vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 218, y Corte IDH. Caso de la *Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 171.

Sobre las garantías relativas a la competencia, imparcialidad e independencia, aplicables en materia administrativa sancionatoria, la jurisprudencia de la Corte IDH ha sido poca y confusa, sobre todo en lo que respecta a la aplicación de las últimas dos garantías mencionadas. Particularmente, en cuanto a la garantía de competencia en el ámbito administrativo sancionador, la Corte se pronunció al respecto -aunque de manera confusa- en el caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*, antes aludido, en los términos siguientes:

“96. Además, la autoridad que dejó sin efecto legal el título de nacionalidad del señor Ivcher resultó ser incompetente. En efecto, como quedó establecido (supra párr. 76.a), el señor Ivcher Bronstein adquirió la nacionalidad peruana a través de una “resolución suprema’ del Presidente” y su título de nacionalidad fue firmado por el Ministro de Relaciones Exteriores; sin embargo, perdió su nacionalidad como resultado de una “resolución directora’ de la Dirección General de Migraciones y Naturalización”, indudablemente de menor jerarquía que la que le otorgó el derecho correspondiente (supra párr. 76.q), y que por eso mismo no podía privar de efectos al acto del superior. Esto demuestra nuevamente el carácter arbitrario del retiro de la nacionalidad del señor Ivcher, en contravención del artículo 20.3 de la Convención Americana.

(...)

109. Por último, la autoridad que dejó sin efecto el título de nacionalidad del señor Ivcher era incompetente. **Esta incompetencia no sólo deriva de su carácter subordinado con respecto a la autoridad que emitió el título, sino de la propia letra de la legislación peruana.** Así, el artículo 110 del Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Proce-

dimientos Administrativos dispone: (...) La nulidad (...) deberá ser declarada por el funcionario jerárquicamente superior al que expidió la resolución que se anula. Si se tratara de resolución suprema, la nulidad se declarará también por resolución suprema”²⁶. (Resaltado nuestro)

De la sentencia antes transcrita, puede desprenderse que la Corte IDH consideró que, en el ámbito administrativo, “autoridad o funcionario competente” se refiere, únicamente a aquél que concedió el derecho invalidado o el superior jerárquico de ésta. En efecto, en la referida sentencia la Corte IDH parece sostener que la emisión de la resolución o acto perjudicial al particular, por parte de una autoridad jerárquicamente inferior al que otorgó el derecho, constituye razón suficiente para considerar que la misma es incompetente. De tal manera que, pareciera que la Corte IDH estableció –aunque de manera confusa– que toda persona tiene derecho a un procedimiento administrativo ante un funcionario competente, entendido éste como aquel funcionario debidamente facultado por la Ley para determinar derechos y obligaciones.

Adicionalmente, en el caso *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela* (sentencia del 22 de junio de 2015)²⁷ la Corte IDH reiteró que el artículo 8.1 de la CADH

26 Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 96 y 109.

27 Como bien se sabe, este caso estuvo referido a la decisión por parte del Estado venezolano de no renovar la concesión a RCTV. En efecto, desde el año 2000, RCTV le había solicitado a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) la transformación al nuevo régimen jurídico, sin embargo, dicho ente consideró y rechazó la solicitud dos años después. Posteriormente, en enero de 2007, se le comunicó a RCTV la decisión de no renovar la concesión con la cual estaban operando. En ese mismo año, el Tribunal Supremo de Justicia dictó medidas que otorgaban a CONATEL el derecho de uso de los bienes de RCTV, dejando de transmitir en mayo del mismo año. Antes y después del cierre, RCTV había interpuesto varios recursos judiciales (acción de amparo constitucional, recurso contencioso administrativo de nulidad, medidas cautelares innominadas, y oposición

garantiza a las personas que las decisiones deben ser adoptadas por un juez o funcionario competente según la Ley interna y bajo el procedimiento dispuesto para determinar los derechos y obligaciones que se trate, o en el ámbito administrativo sancionador, para imponer sanciones administrativas en el procedimiento administrativo de naturaleza sancionatoria²⁸. De esta forma, el principio de legalidad administrativa cobra nuevamente especial relevancia.

En lo que respecta a las garantías de imparcialidad e independencia de las autoridades públicas, tal y como se señaló antes, la jurisprudencia de la Corte IDH ha sido casi inexistente. Ello debido a los pocos casos que ha tenido la Corte IDH, en los cuales el fondo del asunto se refería a un procedimiento administrativo, razón por la cual, la Corte IDH siempre se ha referido a dichas garantías respecto de los jueces o tribunales, más no respecto a funcionarios de la Administración Pública. Si bien pareciera que en los casos *Tribunal Constitucional vs. Perú*, y *Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela*, la Corte IDH se pronunció sobre el tema, lo cierto es que la misma no ha tenido la oportunidad de abordarlo seriamente²⁹.

En nuestra opinión, el Derecho Administrativo, está compuesto por ciertos principios generales, entre los cuales se encuentra el principio de autotutela administrativa, que podría, de alguna manera, colisionar con la aplicación de estas dos garantías, en el marco de un procedimiento administrativo sancionatorio. Si bien el principio de imparcialidad se reconoce como un principio general en todo procedimiento administra-

a las medidas cautelares decretadas por el TSJ), así como acciones penales que fueron desestimadas.

28 Corte IDH. Caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 243.

29 Como se vio anteriormente, ambos casos no se refirieron concretamente a procedimientos administrativos sancionatorios, sino a la destitución de ciertos magistrados por parte del Poder Judicial de los respectivos países.

tivo, incluso en leyes administrativas procedimentales de la mayoría de los países³⁰, consideramos que el mismo, está muy relativizado y, por tanto, se hace dificultosa su observancia³¹.

Lo cierto es que habrá que ver que establece, específicamente, la Corte IDH en relación a la aplicación de estas garantías respecto de los procedimientos administrativos sancionatorios. Por lo menos, podemos afirmar que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, los particulares tienen el derecho a que los procedimientos administrativos, incluidos los sancionatorios, sean iniciados, sustanciados y decididos por funcionarios competentes de acuerdo con la Ley³².

4. Derecho a la obtención de una resolución motivada

Como se dijo anteriormente, el artículo 8.1 de la CADH no establece expresamente el derecho a una resolución motivada, sino que el mismo fue añadido y ha sido sostenido reiteradamente por la Corte IDH, por vía jurisprudencial. En este sentido, la primera vez que la Corte IDH se refirió a este derecho fue

30 Por ejemplo, en el caso venezolano, la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) establece, en su artículo 30, que la actividad administrativa deberá desarrollarse "con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad". Igualmente en España, la Ley general en materia de procedimientos administrativos establece causales de recusación para los funcionarios actuantes, a fin de garantizar la imparcialidad.

31 Precisamente por el rol de "juzgador" y "parte" que tiene la Administración Pública en los procedimientos administrativos es que nos resulta difícil comprender como se garantizará la imparcialidad de los funcionarios públicos actuantes en dicho procedimiento. Si bien el establecimiento de causales de recusación e inhibición para los funcionarios parecen ser unos esfuerzos nobles, los mismos son insuficientes para solucionar esta situación. Lamentablemente, un análisis sobre el tema de la imparcialidad de la Administración en los procedimientos administrativos excede el propósito de este trabajo pero, valdría la pena que se reflexione, en un futuro, sobre el mismo. Sobre la imparcialidad en el procedimiento administrativo véase Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho...*, ob.cit., pp. 405-406.

32 Véase la nota 14 de este trabajo.

mediante la sentencia del caso *Yatama vs. Nicaragua* (sentencia del 23 de junio de 2005)³³, en la que estableció que aquellas decisiones dictadas por órganos internos y que puedan afectar derechos humanos, deben estar debidamente motivadas pues, de lo contrario, las mismas constituirían decisiones arbitrarias.

Posteriormente, dicho criterio fue reiterado por la Corte IDH en los casos *Claude Reyes y otros vs. Chile*, *Chocrón Chocrón vs. Venezuela* (sentencia del 1 de julio de 2011)³⁴ y *López Mendoza vs. Venezuela* (sentencia del 1 de septiembre de 2011)³⁵. En esta última, la Corte IDH se pronunció explícitamente sobre la motivación de los actos administrativos³⁶ sancionatorios, en los términos siguientes:

- 33 El referido caso se relaciona con la solicitud de autorización de reconocimiento como partido político que la organización indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA) realizó al Estado nicaragüense, a los fines de participar en las elecciones del mes de noviembre de 2000. No obstante, dicha solicitud fue negada y, en consecuencia, el grupo indígena YATAMA no pudo participar en las referidas elecciones.
- 34 Los hechos de este caso se refirieron, concretamente, al despido de la ciudadana Chocrón Chocrón, por parte de la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia venezolano, del cargo de jueza del Juzgado de Primera Instancia del Circuito Judicial Penal de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas. La mencionada ciudadana interpuso los recursos administrativos y judiciales respectivos, sin embargo, no obtuvo éxito. Al respecto, véase CIDH. Caso *Chocrón Chocrón vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 22728.
- 35 El referido caso giró en torno a las dos sanciones de inhabilitación política impuestas por el Contralor General de la República de Venezuela en contra del ciudadano Leopoldo López Mendoza en el marco de dos procedimientos administrativos sancionatorios.
- 36 Para la Corte IDH, la motivación es “es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”. Al respecto véase, inter alia, Corte IDH. Caso Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 77, y Corte IDH. *Caso Tristán Donoso vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr.152). En el ámbito administrativo, la doctrina ha señalado en sentido similar, que la motivación de los actos administrativos constituye “la expresión formal de los motivos, es decir, de las situaciones de hecho o causa de los actos administrativos”. Al respecto, véase Allan R.

- “147. Si bien el Estado alegó “el alto grado de afectación que [la] conducta [del señor López Mendoza] tuvo en los valores de la ética pública y la moral administrativa, así como las nefastas repercusiones que su conducta como funcionario público tuvo en la colectividad” [...], la Corte observa que las decisiones internas no plasmaron con suficiente precisión este tipo de aspectos. El Tribunal considera que, dados los alcances de la restricción al sufragio pasivo implicados en una inhabilitación para ser candidato, el Contralor tenía un deber de motivación explícita de la decisión, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo. El Contralor tenía que desarrollar razones y fundamentos específicos sobre la gravedad y entidad de la falta supuestamente cometida por el señor López Mendoza y sobre la proporcionalidad de la sanción adoptada. Además, la Corte considera que una motivación adecuada para la imposición de la inhabilitación permite verificar que el Contralor ha realizado una evaluación concreta y autónoma, sin remisión a lo determinado por la Dirección de Determinación de Responsabilidades, respecto a los alegatos y evidencia que dieron origen a la declaración de responsabilidad. Sin una motivación adecuada y autónoma, la sanción de inhabilitación para postularse a un cargo de elección popular opera en forma casi automática, a través de un incidente procesal que termina siendo de mero trámite.
148. Finalmente, la Corte ya ha señalado que el señor López Mendoza tuvo oportunidad de controvertir las consideraciones del Contralor a través de recursos posteriores en los que se rechazaban los argumentos sobre la entidad de las fallas administrativas y

Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Octava Edición, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos N° 16, Caracas, 2008, p. 153.

la gravedad de las irregularidades cometidas [...]. Sin embargo, el Tribunal considera que los problemas en la motivación al imponer la sanción de inhabilitación tuvieron un impacto negativo en el ejercicio del derecho a la defensa. La falta de motivación impedía un reexamen a profundidad sobre la argumentación o evidencia directamente relacionada con la imposición de una restricción al sufragio pasivo que, como es evidente y este caso lo demuestra, pueden ser notablemente más gravosas que la sanción principal. **En este punto, el Tribunal reitera que la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores.**

149. **En consecuencia, el Estado es responsable por la violación del deber de motivación y el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos que derivaron en la imposición de las sanciones de inhabilitación, establecidos en el artículo 8.1, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio del señor López Mendoza**³⁷. (Resaltado nuestro)

Así pues, la Corte IDH ha establecido que, la Administración tiene el deber de motivar los actos administrativos que adopte y mediante los cuales pretenda establecer derechos y obligaciones a cargo de las personas, pues de lo contrario, incurriría en una violación al debido proceso (administrativo) consagrado en el artículo 8 de la CADH. Igualmente, la Corte IDH sostuvo en la precitada sentencia que, la motivación de los actos administrativos manifiesta a los particulares involucrados en el procedimiento que han sido oídos y, al mismo tiempo,

37 Corte IDH. Caso *López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 147 y ss.

brinda la posibilidad para que éstos recurran de los mismos ante instancias superiores, en caso de que estén disconformes con su contenido o éste no se ajuste al Derecho.

Más recientemente, la Corte IDH en el caso *Flor Freire vs. Ecuador* (sentencia del 31 de agosto de 2016)³⁸, reforzó que la motivación en los actos administrativos mediante los cuales se pretendan imponer sanciones administrativas, debe ser cumplida más estrictamente, toda vez que es necesario que se identifiquen plenamente las razones de la sanción.

38 Este caso se refirió al procedimiento de información sumaria llevado a cabo en contra del Teniente Flor Freire. Dicho procedimiento constituye, de acuerdo con la legislación peruana, un procedimiento investigativo administrativo. Ahora bien, en dicha sentencia, la CIDH sostuvo, específicamente, lo siguiente: “La motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión. El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada a la recta administración de justicia, que le garantiza a los ciudadanos el derecho a ser juzgados por las razones que el derecho otorga, a la vez que brinda credibilidad a las decisiones judiciales en una sociedad democrática. En virtud de lo cual las decisiones que adopten los órganos internos de los Estados que puedan afectar derechos humanos deben de estar motivadas, de lo contrario serían decisiones arbitrarias. La motivación de un fallo y de ciertos actos administrativos debe permitir conocer cuáles son los hechos, motivos y normas en las que se basó el órgano que lo dictó para tomar su decisión de modo que se pueda desechar cualquier indicio de arbitrariedad, a la vez que les demuestra a las partes que estas han sido oídas en el marco del proceso. Además, debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado. Por todo lo anterior, la Corte ha concluido que el deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 del debido proceso. 184. Tratándose de sanciones disciplinarias la exigencia de motivación es mayor que la de cualquier acto administrativo, debido al objeto de un control disciplinario [...] y, por ende, correspondería analizar la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción. En el ámbito disciplinario es imprescindible la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las conductas reprochadas tienen la suficiente entidad para justificar que la persona no permanezca en el cargo”. Al respecto, véase Corte IDH. Caso *Flor Freire vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315, párr. 182 y ss.

Así las cosas, en los procedimientos administrativos sancionatorios, los particulares tienen derecho, no sólo a que los mismos sean iniciados, sustanciados y decididos en un plazo razonable y por un funcionario competente, sino también a que dicha decisión (acto administrativo) esté debidamente motivado y fundamentado, más aún cuando éste imponga sanciones administrativas. Por tanto, la Administración tiene el deber de expresar por escrito, de manera clara y precisa, los motivos que fundamentan o apoyan su decisión mediante la cual impone una sanción administrativa a un determinado particular.

III. GARANTÍAS MÍNIMAS DEL DEBIDO PROCESO Y SU APLICACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS

Como se señaló anteriormente, el artículo 8 de la CADH, establece, en su numeral 2, un catálogo de garantías mínimas que, apelando a la literalidad del artículo, pareciera que rigen únicamente en los procesos penales. No obstante, se ha señalado que la interpretación que ha de dársele a tal disposición, de acuerdo con la propia Corte IDH, ha de ser amplia y, por tanto, la aplicabilidad del artículo 8.2 de la Convención a un procedimiento que no es estrictamente judicial, es posible.

Así mismo, conviene recordar que, de acuerdo a los criterios asentados por la Corte IDH en los casos *Tribunal Constitucional vs. Perú*, *Ricardo Baena y otros vs. Panamá*, e *Ivocher Bronstein vs. Perú*, anteriormente citados, las garantías mínimas establecidos en el mencionado artículo de la CADH respecto de los procesos penales, son aplicables al ámbito administrativo sancionador, por la íntima vinculación que existe entre ambas ramas del Derecho. Ahora bien, antes de entrar en el estudio particularizado de dichas garantías mínimas, queremos precisar que la Corte IDH no ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la aplicación de cada una de estas garantías en el

ámbito administrativo sancionador. Por ello, los criterios que utilizaremos serán aquellos sostenidos por la Corte IDH en casos relacionados al ámbito penal que, en nuestra opinión, podrían servir de referente para la Corte IDH, cuando ésta se pronuncie al respecto sobre el tema. Analicemos pues, los derechos y garantías mínimas a las que se refiere el mencionado artículo, en el marco de los procedimientos administrativos sancionatorios.

1. Derecho a la presunción de inocencia (artículo 8.2.)

Conforme al artículo 8.2, toda persona tiene derecho a que se presuma su inocencia, salvo se pruebe en contrario. Recientemente, la Corte IDH se pronunció sobre dicho derecho, en los términos siguientes:

“190. El derecho a la presunción de inocencia exige que el Estado no condene informalmente a una persona o emita juicio ante la sociedad, contribuyendo así a formar una opinión pública, mientras no se acredite su responsabilidad penal conforme a la ley. Por ello, ese derecho puede ser violado tanto por los jueces a cargo del proceso, como por otras autoridades públicas, por lo cual éstas deben ser discretas y prudentes al realizar declaraciones públicas sobre un proceso penal, antes de que la persona haya sido juzgada y condenada”³⁹.

Lo anterior, puede ser perfectamente trasladable al ámbito administrativo sancionador y supondría que, todos los administrados se presumen inocentes salvo que la Administración pruebe lo contrario. En efecto, en el marco de un procedimiento administrativo sancionatorio, la Administración tiene la carga de la prueba y, por tanto, no puede emitir un juicio respecto

39 Corte IDH. *Caso Acosta y otros vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 190.

de la persona, hasta tanto no se acredite su responsabilidad administrativa de conformidad con lo establecido en la Ley. Sólo a través de un procedimiento administrativo sancionador en el que se pruebe la culpabilidad del administrado, es que la Administración podrá imponerle la sanción administrativa que corresponda.

2. Derecho a la defensa (artículo 8.2., incisos a, b, c, d, e, f y g)

El artículo 8.2 de la CADH establece, en su inciso d), el derecho que tiene toda persona a la defensa, sea personalmente o asistido por un defensor de su elección. La Corte IDH ha indicado que dicho derecho a la defensa engloba, a su vez, otras garantías mínimas establecidas en ese mismo artículo, a saber: el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete; el derecho a la notificación previa; el derecho a disponer del tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa; el derecho a ser asistido por un defensor público; así como el derecho a promover pruebas y a no autoinculparse. En este sentido, nos referiremos a cada uno de estos derechos y garantías mínimas por separado y de manera breve.

Sobre el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete, en caso de que no comprenda el idioma en el cual se está llevando el proceso respectivo, la Corte IDH ha sostenido que dicho derecho se reconoce para evitar las desigualdades en los procesos⁴⁰. Al ser aplicable a los procedimientos administrativos sancionatorios, aquellos administrados que desconozcan el idioma en que se está desarrollando el respectivo procedimiento, pueden exigir que se les provea un traductor o intérprete. Igualmente, la Corte IDH ha indicado

40 Corte IDH. *Caso Rosadio Villavicencio vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 14 de octubre de 2019. Serie C No. 388, párr. 119 y 120.

que el extranjero también tiene derecho a ser informado que puede ser asistido por los órganos consulares⁴¹.

En cuanto al derecho a la comunicación previa y detallada del proceso, ello se traduce, en el ámbito administrativo sancionador, en el derecho que tiene todo particular de ser notificado previamente del procedimiento que se está iniciando en su contra. Sobre este derecho, la Corte IDH sí ha hecho referencia explícita en el marco de los procedimientos administrativos sancionatorios. Particularmente, en el caso *Maldonado Ordóñez vs. Guatemala* (sentencia de 3 de mayo de 2016)⁴², la Corte IDH indicó lo siguiente:

“80. (...) Como parte de las garantías mínimas establecidas en el artículo 8.2 de la Convención, el derecho a contar con comunicación previa y detallada de la acusación se aplica tanto en materia penal como en los otros órdenes señalados en el artículo 8.1 de la Convención, a pesar de que la exigencia en los otros órdenes puede ser de otra intensidad o naturaleza. **Ahora bien, cuando se trata de un proceso disciplinario sancionatorio el alcance de esta garantía puede ser entendido de manera diversa, pero en todo caso implica que se ponga en conocimiento del sujeto disciplinable cuales son las conductas infractoras del régimen disciplinario que se le imputan**”⁴³. (Resaltado nuestro)

41 Ídem.

42 El mencionado caso se refirió al despido de la ciudadana Olga Maldonado Ordóñez de su cargo de Auxiliar Departamental de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala. Lo interesante aquí es que, la Corte IDH consideró, nuevamente, que el despido de una funcionaria pública es tanto un asunto relacionado no sólo con el ámbito laboral, sino también con el ámbito administrativo sancionatorio. Por tal razón, consideró que las garantías mínimas del debido proceso resultan aplicables a dichos procedimientos también.

43 Corte IDH. *Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 80.

Así las cosas, en el marco de un procedimiento administrativo sancionatorio, dicha garantía implica que se notifique previamente al administrado del procedimiento que está siendo iniciado en su contra, así como se le comunique detalladamente cuáles son las infracciones administrativas que se le imputan.

El artículo 8.2. también reconoce el derecho que tiene todo inculpado a que se le conceda el tiempo suficiente y los medios adecuados para preparar su defensa. Sobre este derecho, la Corte IDH ha indicado que, en el ámbito penal, dicho derecho implica el acceso del inculpado al expediente llevado en su contra, así como el derecho al contradictorio⁴⁴. En el ámbito administrativo sancionatorio, ello supone el derecho que tiene todo administrado de acceder al expediente administrativo respectivo, así como de que se le otorgue la oportunidad de contradecir los argumentos de la parte contraria, es decir, de la Administración. De tal manera que dicho derecho se encuentra ligado con el derecho a ser oído, al que antes aludimos, así como el derecho de notificación previa, ya que, teniendo conocimiento de todos los actos del procedimiento, es que el particular podrá ejercer su derecho a la defensa cabalmente.

Igualmente, el referido artículo 8.2. reconoce el derecho que tiene toda persona a defenderse personalmente, o de ser asistido por un defensor de su elección, en cuyo caso podría comunicarse libre y privadamente con éste. Incluso, se reconoce también el derecho de ser asistido por un defensor público, en caso de que el inculpado no haya elegido un defensor, ni haya decidido defenderse por sí solo. Lo anterior, resulta aplicable también al ámbito administrativo sancionador⁴⁵.

44 Corte IDH. *Caso Barreto Leiva vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 54.

45 En el caso venezolano, la LOPA vigente únicamente establece, en su artículo 2, la posibilidad de que toda persona con interés en dirigir alguna petición a cualquier autoridad administrativa, puede hacerlo por sí mismo o por medio de un representante. Sin embargo, nada se establece en cuanto a los procedimientos administrativos sancionatorios. Por otro

Aunado a lo anterior, el artículo 8.2 de la CADH prevé el derecho de aportar las pruebas que se estimen pertinentes (testigos, expertos, entre otros), así como de no ser obligado a autoinculparse. Sobre este último particular, la Corte IDH ha sostenido reiteradas veces que, en el ámbito penal, se prohíbe la coacción para obtener una confesión o prueba. Lo anterior, creemos que debe observarse también en los procedimientos administrativos sancionatorios, en la medida en que sean aplicables, es decir, que las personas tienen el derecho a no declarar contra sí mismo, ni respecto de sus familiares, así como el derecho a no autoinculparse por haber infringido la Ley administrativa.

3. El derecho a recurrir del acto administrativo

Como parte del derecho a la defensa que reconoce la CADH, se encuentra el derecho a recurrir del fallo ante un tribunal superior, o en este caso, del acto administrativo ante el órgano administrativo jerárquicamente superior o ante los tribunales respectivos. Sobre la aplicación de este derecho en el ámbito penal, la Corte IDH se pronunció, recientemente, en los términos siguientes:

lado, la defensa pública si ha sido reconocida en sede administrativa, y en algunos procedimientos especiales, por ejemplo la Ley Orgánica de Defensa Pública vigente prevé la figura de defensores públicos con competencia en materia agraria para actuar en los distintos procedimientos administrativos. La ausencia de regulación por parte de la LOPA vigente en materia de procedimientos administrativos sancionatorios y sus graves consecuencias ha sido denunciada por varios autores en la materia. Al respecto, véanse, José Peña Solís, *La potestad sancionadora de la Administración Pública Venezolana*. Colección Estudios Jurídicos N° 10. Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2005, y Miguel Ángel Torrealba Sánchez, "Ideas preliminares para una reforma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) en materia de procedimiento sancionador", en *Boletín Electrónico de Derecho Administrativo (BEDA) de la Dirección de Postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) N° Especial sobre las II Jornadas de Derecho Administrativo José Araujo Juárez. 35 años de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos: Revisión y propuestas de reforma*. Caracas, 2018, pp. 9-18.

“113. La Corte se ha referido en su jurisprudencia constante sobre el alcance y contenido del artículo 8.2.h) de la Convención, así como a los estándares que deben ser observados para asegurar la garantía del derecho a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior. El Tribunal ha entendido que dicho derecho consiste en una garantía mínima y primordial que “se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía (...). Teniendo en cuenta que las garantías judiciales buscan que quien esté incurso en un proceso no sea sometido a decisiones arbitrarias, la Corte ha interpretado que el derecho a recurrir el fallo no puede ser efectivo si no se garantiza respecto de todo aquél que es condenado, ya que la condena es la manifestación del ejercicio del poder punitivo del Estado. La Corte ha considerado el derecho a recurrir el fallo como una de las garantías mínimas que tiene toda persona que es sometida a una investigación y proceso penal”⁴⁶.

Trasladando dicho derecho al ámbito administrativo sancionador, este implicaría, en principio, que todo administrado tiene derecho no sólo de recurrir el acto administrativo mediante el cual se le impuso una sanción ante un órgano jerárquicamente superior al que dictó el mismo, sino también de acudir a los tribunales competentes correspondientes. Sin embargo, la Corte IDH ha precisado que el recurso debe ser ordinario y eficaz para que el órgano superior procure la corrección de la decisión impugnada⁴⁷, y así se evite obstaculizar o limitar la posibilidad de impugnar tales decisiones.

46 Corte IDH. *Caso Girón y otro vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de octubre de 2019. Serie C No. 390, párr. 113.

47 En este mismo sentido, véanse lo establecido por la Corte IDH en los casos *Barreto Leiva vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de

De tal manera que, los administrados, en caso de que no estén conformes con el contenido de un acto administrativo sancionatorio o el mismo sea contrario a la Ley, tienen derecho a impugnar el mismo a través de la interposición de un recurso ordinario y eficaz judicial o administrativo, según corresponda en el caso concreto.

4. Garantía del respeto a la cosa juzgada administrativa (artículo 8.4.)

Finalmente, la CADH reconoce la garantía que tiene todo inculpado que ha sido declarado inocente por sentencia firme, de no ser juzgado nuevamente por los mismos hechos. Según la Corte IDH, esta garantía, conocida como *non bis in ídem*, busca proteger los derechos de aquellas personas que, ya habiendo sido enjuiciadas por determinados hechos, no vuelvan a serlo⁴⁸.

En el ámbito administrativo sancionador, dicha garantía suele conocerse como “cosa juzgada administrativa” o “cosa decidida administrativamente”⁴⁹, e implica la imposibilidad

noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 90; Caso *Vélez Loor vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 179.

48 Corte IDH. Caso *Loayza Tamayo vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33.

49 Recientemente, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 570 del 02 de octubre de 2019 consideró que el término “cosa juzgada administrativa” es inexacto y que resulta más adecuado hacer uso del término “cosa decidida administrativamente”. En tal sentido, la referida Sala señaló lo siguiente: “En las señaladas decisiones estableció también esta Máxima Instancia, que resulta más cónsono en el ámbito de las potestades de la Administración utilizar la expresión “cosa decidida administrativa” o que el acto “causó estado”, en lugar de la mal llamada “cosa juzgada administrativa”. Por lo tanto, para “que pueda haber cosa decidida administrativa, debe mediar una decisión administrativa de carácter definitivo que no haya sido sometida a revocatoria o anulación, en los términos establecidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. Advertido lo anterior, entiende esta Alzada que cuando la accionante alega la violación de la “cosa juzgada adminis-

de que la Administración establezca la responsabilidad administrativa de un particular por unos hechos sobre los cuales ya media una decisión administrativa anterior. Los requisitos para que opere dicha garantía, normalmente, suelen variar dependiendo de la legislación del país respectivo.

IV. BREVE REFERENCIA AL CONTROL DE LA CONVENCIONALIDAD Y SU IMPORTANCIA EN LA MATERIA

Estudiados los criterios de la Corte IDH con relación a la aplicación del debido proceso en el ámbito administrativo sancionador, creemos de suma importancia hacer referencia -aunque sea de manera breve- al llamado control de la convencionalidad. Así pues, y sin ánimo de exhaustividad, podemos decir que el control de la convencionalidad se refiere a la labor que realiza, a nivel internacional, la Corte IDH (control de la convencionalidad externo) y, a nivel nacional, los órganos judiciales de los Estados Parte de la CADH (control de la convencionalidad interno) de análisis de la compatibilidad de las leyes y disposiciones internas con relación a lo previsto en la CADH, así como lo dispuesto por la Corte IDH en su jurisprudencia;

trativa”, lo que denuncia es la existencia de un pronunciamiento anterior de la Administración sobre los mismos hechos que ahora se sancionan a través del acto administrativo impugnado, es decir, existe -a criterio de la demandante- lo que la Sala ha denominado en sus sentencias “cosa decidida administrativa”, o violación del principio non bis in idem. En este contexto debe la Sala precisar que el aludido principio se encuentra previsto en el numeral 2 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, conforme al cual la Administración no puede conocer nuevamente un asunto ya decidido de manera definitivamente firme en sede administrativa, constituyendo una de las manifestaciones del derecho al debido proceso y la seguridad jurídica y, a su vez, un límite al ejercicio de la potestad de autotutela de los órganos administrativos, con fundamento en la cual la Administración puede subsanar actos viciados de nulidad y revocar actos por razones de oportunidad y legalidad, siempre que no hayan originado derechos subjetivos, así como corregir errores materiales”.

y su correspondiente aplicación⁵⁰. Aunado a lo anterior, debe precisarse que, según la propia Corte IDH⁵¹, el primero de estos controles únicamente procede subsidiariamente respecto del segundo, es decir, sólo cuando se determine que, en un caso concreto, los órganos judiciales del Estado Parte no ejercieron su control de la convencionalidad nacional o interno, es que la persona cuyos derechos han sido vulnerados podrá solicitarle a la Corte IDH, el ejercicio del control de la convencionalidad internacional o externo.

Ahora bien, debido a la inconstitucionalidad de la denuncia a la CADH realizada por el Gobierno venezolano, dicha Convención sigue formando parte del bloque de la constitucionalidad en Venezuela por mandato del artículo 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (en lo sucesivo "CRBV")⁵². Lo anterior implica que, no sólo la Convención tiene plena vigencia en el país, sino que las decisiones de la Corte IDH en materia del debido proceso -aun cuando sólo sean vinculantes para las partes en el proceso determinado- deben servir de referencia significativa para los órganos judiciales internos en la resolución de casos, a fin de que se garanticen los derechos de los particulares, siendo posible para éstos acudir ante las instancias internacionales en caso de vulneración de sus derechos.

De este modo, no sólo es importante que el contenido del Derecho interno venezolano sea compatible con la CADH, sino también que los tribunales venezolanos tomen en cuenta los

50 Sergio García Ramírez, "Sobre el control de la convencionalidad", en *Revista Pensamiento Constitucional* N° 21, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2016, p. 176.

51 Corte IDH. Caso *Las Palmeras vs. Colombia*. Sentencia del 06 de diciembre de 2001, Serie C, N° 90, párr. 33.

52 Carlos Ayala Corao, "La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias", en *Derecho internacional de los derechos humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2002, p. 53.

criterios asentados por la Corte IDH en la materia, aunque la realidad jurídica venezolana demuestre lo contrario⁵³.

CONCLUSIONES

La elaboración del presente trabajo nos ha permitido arribar a las siguientes conclusiones:

1. La Corte IDH ha establecido como criterio definitivo la aplicación conjunta e indiscriminada de los artículos 8.1 y 8.2 referidos al debido proceso respecto a los procedimientos administrativos.
2. La Corte IDH considera, indudablemente, como aplicables a cualquier procedimiento administrativo sancionatorio, las garantías del artículo 8.2 de la CADH, ya que, a criterio de ésta, dicha materia comparte en ocasiones, los principios del derecho penal. No obstante, en lo que respecta a la aplicación de cada garantía por separado a los procedimientos administrativos, la Corte IDH aún no ha tenido la oportunidad de desarrollar suficientemente algunas de éstas, de tal manera que queda la duda si ciertas garantías aplican para procedimientos administrativos distintos a los sancionatorios (v.g. el derecho a ser asistido en un procedimiento administrativo de simple gestión).
3. Se puede afirmar que los criterios de interés para el derecho administrativo sancionador, que ha establecido la Corte abarcan casos relativos a (i) procedimientos administrativos sancionatorios de carácter laboral, así como de inhabilitación política; (ii) procedimien-

53 Sobre el desconocimiento del control de la convencionalidad nacional e internacional por los tribunales venezolanos, véase Gabriel Sira Santana, "El control de convencionalidad, los derechos políticos y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia", en *Revista de Derecho Público* N° 147/148, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2016, pp. 187-204.

tos administrativos disciplinarios de fuerzas armadas o policiales, y (iii) procedimientos de destitución de magistrados por el Poder Judicial, los cuales pueden servir de referencia futura en esta materia. Igualmente, la Corte IDH ha establecido criterios en materia administrativa general y, por tanto, aplicables en el ámbito administrativo sancionador, en casos sobre (iv) procedimientos de reivindicación de tierras de pueblos indígenas, (v) procedimientos administrativos de cancelación de nacionalidad, (vi) procedimientos administrativos de inscripción de candidatos electorales, y (vii) procedimientos administrativos de suministro de información pública.

4. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte IDH, el derecho al debido proceso en el marco de los procedimientos administrativos sancionatorios constituye un derecho humano, y por tanto, inviolable en sede administrativa. De tal manera que, la Administración debe respetarlo en todo procedimiento administrativo de carácter sancionatorio, que pretenda iniciar, sustanciar y, eventualmente, decidir.
5. Finalmente, es preciso reiterar que, como consecuencia de la inconstitucionalidad de la denuncia a la CADH realizada por el Estado venezolano, dicha Convención sigue teniendo jerarquía constitucional y plena aplicabilidad en Venezuela por mandato del artículo 23 de la CRBV, por lo que debe ser respetada, así como las decisiones de la Corte IDH en materia del debido proceso servir de referencia y ser tomadas en cuenta por los tribunales venezolanos al momento de resolver las distintas controversias que puedan surgir. En todo caso, la propia CRBV reconoce la garantía del debido proceso en los procedimientos administrativos, y por tanto, dicha garantía tiene plena vigencia y debe ser respetada por la Administración Pública venezolana

en los procedimientos administrativos que pretenda iniciar, sustanciar y decidir.