Derecho Administrativo en el Estado Constitucional
N° 2 (octubre de 2026): 51-84

Administraciones públicas y control de convencionalidad: retrospectivas y perspectivas a 20 años del caso *Almonacid*

Public Administrations and Conventionality Control: Retrospectives and Prospects 20 Years after the "Almonacid Case"

Pablo Gutiérrez Colantuono[1]
Universidad Nacional del Comahue

Sumario

1. Introducción
2. Breve advertencia
3. Historicidad del control de convencionalidad
4. Margen de apreciación estatal y control de convencionalidad
5. Argentina y los casos con condena expresa a realizar el control de convencionalidad
6. El control de convencionalidad es ante todo una obligación estatal y una garantía de las personas
7. Proyecciones en las Administraciones públicas
7.1 Juridicidad globalizada
7.2 Juridicidad y derechos humanos
7.3 Tutela administrativa efectiva
7.4 Actividad administrativa sancionadora
7.5 Proyecciones sobre las relaciones entre terceros e impactos en el deber de prevención estatal

1 Doctor en Derecho. Profesor visitante en universidades Iberoamericanas, Reino Unido e Italia. Director de la Carrera de Especialización en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Comahue. Expresidente de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Integrante del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Autor de libros y artículos de su especialidad. Reside en Neuquén, Patagonia argentina, lugar en que desarrolla su actividad profesional.
drpablogutierrez@gmail.com
https://orcid.org/0009-0001-2566-2401

8. Inteligencia artificial y derechos humanos
9. Recapitulación

Recibido: 29/07/2026
Aceptado: 31/08/2026

https://doi.org/10.26422/daec.2026.0200.gut

Resumen
El control de convencionalidad propio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos tiene profundas proyecciones en la actividad de las Administraciones públicas. El principio de juridicidad se ha visto ampliado, al tiempo que la actividad administrativa se encuentra atravesada por la tutela administrativa efectiva. El control de convencionalidad interno expresa el deber de prevención, el cual se concreta mediante la regulación, el control y la fiscalización estatal.
Palabras clave: control de convencionalidad, derechos humanos, administraciones públicas, prevención administrativa, tutela administrativa efectiva, juridicidad, regulación.

Abstract
The conventionality control characteristic of the Inter-American Human Rights System has profound implications for the activity of public administrations. The principle of legality has been broadened, while administrative activity is now permeated by the principle of effective administrative protection. Internal conventionality control expresses the duty of prevention, which is given concrete effect through state regulation, control, and oversight.
Key words: conventionality control, human rights, public administrations, administrative prevention, effective administrative protection, legality, regulation.

1. Introducción

El control de convencionalidad ha recorrido 20 años desde la primera vez que se fijó como regla por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) en el caso conocido como *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*.[2] Un buen tiempo ha pasado ya desde tal decisión para permitir realizar un análisis crítico en retrospectiva y perspectiva del control de convencionalidad interno (en adelante, CCI) como herramienta del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante, SIDH). Lo haré con especial indicación al impacto en la actividad de las Administraciones públicas, en tanto una de las autoridades estatales obligadas dentro del marco convencional internacional de los derechos humanos.

2 Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*, 26.9.2006.

2. Breve advertencia

Me interesa analizar el CCI con especial referencia al derecho administrativo y, muy especialmente, al impacto que puede acaso generar en los derechos y garantías de las personas, por una parte, y en la actividad y la organización de las Administraciones públicas, por la otra. Este es el aporte que hace tiempo intento realizar. Tomo así cierta distancia de algunas discusiones que se han centrado mayoritariamente en los denominados diálogos judiciales entre las jurisdicciones internas y la Corte IDH. A mi criterio, ello ha provocado una mirada un tanto distractiva de la competencia preventiva que tienen las Administraciones públicas en materia de derechos humanos. Se trata, por cierto, de una función o mandato convencional y constitucional novedoso. Es desde esta perspectiva, al menos en mi mirada, que debiera principalmente posarse la atención: la prevención administrativa desde los derechos humanos como expresión del mandato de prevención ya general de las Administraciones públicas.

En tal contexto, el CCI no es ni debe ser tematizado como una herramienta autosuficiente única o aislada en la búsqueda de posibles conectores que brinden consistencia a la relación interna e internacional en materia de derechos humanos. Asumo al CCI como una herramienta más que, integrada con otras tantas (el efecto útil, la interpretación consistente, la buena fe, la complementariedad), tracciona de manera complementaria hacia el cumplimiento espontáneo de las obligaciones asumidas por los Estados, de manera tal de quitarle el foco al CCI desde las tensiones que este pueda acaso generar, al tiempo de maximizar su uso como herramienta preventiva de los derechos humanos.

Oportuno resulta recordar que el SIDH y sus obligaciones estatales tienen por finalidad promover, asegurar, garantizar y, llegado el caso, restablecer y/o reparar los derechos humanos previstos en el sistema. En tal mirada siempre remarco la necesidad de acudir a enfoques de derechos y no de poderes (competencias públicas) en la materia. Analizarlo desde la perspectiva estatal con la mirada puesta en relación con la soberanía de los Estados (permítaseme aquí incluir argumentaciones vinculadas al orden público interno, margen de apreciación, entre otros) antes que en relación con las obligaciones estatales de efectivizar los derechos como base y explicación del sistema orgánico de poder puede acaso ocultar una manera solapada de disminuir o bien cancelar el control estatal que supone haber asumido determinadas obligaciones internacionales. Ciertamente, no se trata de dejar de lado construcciones que, a su vez, son utilizadas por las propias instancias decisoras internacionales regionales (algunas de ellas, más frecuentemente en el Sistema Europeo de Derechos Humanos). Sin embargo, estas no pueden ser utilizadas para justificar la negatoria a realizar el debido control convencional ya en el plano internacional. Postular como regla general que ello es posible podría acaso convertirse en un escudo protector de inmunidad de los propios Estados parte.

3. Historicidad del control de convencionalidad

Seré breve en esta parte ya que mucho y de buena calidad se ha escrito sobre el tema. Un notable proceso evolutivo histórico se observa desde la creación del CCI. Y es esto lo que primero remarcaré: expresamente no previsto en el Pacto de San José de Costa Rica (en adelante, PSJCR) emerge de la interpretación efectuada por el tribunal regional en materia de derechos humanos con base en el principio evolutivo.[3] Ello, con la finalidad, según así lo creo, de brindar una herramienta propia del sistema que garantice el efecto útil[4] del marco convencional bajo el principio de subsidiariedad o complementariedad.[5] Ello ocurre en un contexto de países que, en su mayoría, han atravesado dictaduras cívico-militares y graves procesos de erosión del propio Estado de derecho, además de crisis institucionales, desbordes del poder por fuera de las fronteras constitucionales y abusos de medidas de excepción que, a veces, estructuran un verdadero orden de excepción ordinario. Los fuertes presidencialismos especialmente en países de Latinoamérica y Centroamérica también han contribuido a normalizar injerencias no propias de las Administraciones públicas en la zona de los derechos, las garantías y las libertades. Estos últimos debilitan con distintos niveles de intensidad el rol de los parlamentos en la faz regulatoria de los derechos fundamentales.

Si bien es cierto que el CCI aparece insinuado ya en votos razonados del juez Sergio García Ramírez, la exigencia del CCI como regla establecida por la Corte IDH aparece en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*.[6] Existe consenso generalizado en indicarlo como el hito jurisprudencial de inicio formal del CCI hasta nuestros días, con múltiples y variadas decisiones a lo largo de estos veinte años. Decisiones

---

3 "… la Corte reitera que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como con la Convención de Viena…" (Corte IDH, OC-31/25, 12.6.2025).

4 "… Las obligaciones convencionales de los Estados parte vinculan a todos sus poderes y órganos, los cuales deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios *(effet utile)* en el plano de su derecho interno" (Corte IDH, *Caso Herzog y otros vs. Brasil*, 15.3.2018; *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México*, 7.11.2022).

5 "La responsabilidad estatal bajo la Convención sólo puede ser exigida a nivel internacional después de que el Estado haya tenido la oportunidad de declarar la violación y reparar el daño ocasionado por sus propios medios. Esto se asienta en el principio de complementariedad (subsidiariedad) […]" 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" (*Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*, 30.11.2012).

6 Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano*, cit. Garcés Ramírez al analizar la evolución del CCI indica los votos del juez Sergio García Ramírez, en su voto razonado en el *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala* (Corte IDH, 2003, párrafo 27), *Caso Tibi vs. Ecuador*, (Corte IDH, 2004) y el *Caso López Álvarez vs. Honduras*, Corte IDH, 2006, párrafo 30) (Garcés Ramírez, 2023, p. 107).

que han construido un concepto del CCI desde un núcleo esencial de requisitos y sus alcances, construcción que, al mismo tiempo, la propia Corte IDH ha ido matizando, según lo entiendo.

El CCI aparece en la escena regional de los derechos humanos como un deber estatal ejercido de oficio y principalmente por todos los jueces con la finalidad de cotejar la consistencia normativa interna con la dimensión normativa convencional del SIDH. Este es el núcleo esencial originario que se mantendrá a lo largo de estos veinte años. Ello ha ido ampliándose al menos desde dos perspectivas según lo entiendo: material y orgánica.

La perspectiva material observa la siguiente evolución: 1) Incorporación de la propia interpretación que efectúa la Corte IDH del tratado en sus decisiones jurisdiccionales como parte del estudio de compatibilidad o consistencia interna.[7] Proyecta ello hacia el derecho interno de cada Estado los estándares interpretativos de los casos contenciosos de la Corte IDH más allá del Estado condenado. Este es uno de los aspectos de mayor controversia que se ha generado, pues opera como efecto expansivo de las decisiones de la Corte IDH. 2) Incorporación de las opiniones consultivas como parte del derecho internacional de los derechos humanos que deben ser estudiadas en su compatibilidad con el derecho interno.[8] Es la norma convencional interpretada ya en la vía consultiva y no solamente en la jurisdiccional aquella que adquiere una mayor expansión al integrarse dentro del control de convencionalidad.[9] 3) Incorporación de los diversos tratados de derechos humanos[10] y no tan solo de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, CADH) al contenido material del derecho internacional que se confronta en su compatibilidad con las normas internas. 4) Incorporación de las prácticas estatales internas[11] y no

---

7 *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, 26.11.2010; *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" vs. Colombia*, 18.10.2023. Ampliar en Saguüés (2017), Gelli (2018), Gutiérrez Colantuono (2024).

8 "Asimismo, este Tribunal considera que, al resolver los litigios y cuestiones jurídicas que puedan presentarse en materia de cuidados, las autoridades competentes deben efectuar el debido control de convencionalidad con los estándares desarrollados por la Corte en su jurisprudencia y, en particular, en esta Opinión Consultiva, para asegurar una adecuada protección de los derechos humanos…" (Corte IDH OC-31/25, cit.). Ver también Corte IDH OC-21/14, 19.8.2014 y OC-25/18, 30.5.2018.

9 "… El propósito central de la función consultiva es obtener una interpretación judicial sobre una o varias disposiciones de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. En este orden de ideas, las Opiniones Consultivas cumplen, en alguna medida, la función propia de un control de convencionalidad preventivo" (Opinión Consultiva OC-22/16).

10 Corte IDH, *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala*, 20.11.2012.

11 Conforme interpretación del artículo 2 del PSJCR que realiza la Corte IDH: "Por otra parte, no solo la supresión o adecuación de las normas en el derecho interno garantizan los derechos contenidos en la Convención Americana, de conformidad a la obligación comprendida en el artículo 2 de dicho

sólo normas internas (legales y constitucionales)[12] como parte del estudio de compatibilidad del derecho interno con el internacional de los derechos humanos.

La perspectiva orgánica posee los siguientes alcances: 1) en origen, los jueces y todos los órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles[13] eran los obligados; 2) posteriormente, se extendió la obligación hacia cualquier autoridad pública[14] y hacia todos los poderes y órganos estatales en su conjunto;[15] 3) actualmente, según lo entiendo, existe una extensión refleja, como especificaré, respecto a la actividad del sector privado entre las relaciones privadas en la medida en que puede generar responsabilidad por omisión[16] en las actividades de regulación,[17] control y fiscalización al Estado.

Ciertamente, la ampliación del control de convencionalidad tanto material como orgánica encuentra matizaciones en la propia jurisprudencia de la Corte IDH, lo cual no puede soslayarse al momento de realizar un análisis exhaustivo de este. Así pueden indicarse los siguientes matices en las propias palabras de la Corte: 1) El ejercicio del CCI en el sistema nacional lo es "… [e]videntemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes",[18] remitiendo a la razonable reglamentación interna en este punto. 2) Se trata de una "especie de control de convencionalidad",[19] reconociendo modulaciones de este en su aplicación e interpretación. 3) "… La Convención Americana sobre derechos humanos no impone un determinado modelo de control de convencionalidad",[20] lo

---

instrumento. También se requiere el desarrollo de prácticas estatales conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma puesto que la existencia de una norma no garantiza por sí misma que su aplicación sea adecuada. En ese sentido, es necesario que la aplicación de las normas o su interpretación, en tanto prácticas jurisdiccionales y manifestación del orden público estatal, se encuentren ajustadas al mismo fin que persigue el artículo 2 de la Convención" (Corte IDH, *Caso García Rodríguez y otro vs. México*, 25.01.2023).

12 Corte IDH, *Caso Viteri Ungaretti y otros vs. Ecuador*, 27.11.2023; *Caso Vega González y otros vs. Chile*, 12.3.2024.

13 Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel*, cit; entre otros.

14 Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*, 24.2.2011; *Caso Ríos Avalos y otro vs. Paraguay*, 19.8.2021; *Caso Baraona Bray vs. Chile*, 24.11.2022.

15 Corte IDH, *Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador*, 14 de octubre de 2014.

16 Para analizar la responsabilidad interna estatal por omisión, ver por todos Ivanega (2015, p. 325).

17 Muñoz Machado (2015) explica que "[r]egular no es, pues, producir normas (lo es también, desde luego, pero no desde la perspectiva que ahora nos interesa), sino una actividad continua de seguimiento de una actividad" (p. 2. Y Asimismo, argumenta que se expresa en poderes normativos (reglamentación), supervisión del ejercicio de la actividad, ordenación del funcionamiento del mercado, poder de resolución de controversias y también el poder sancionador.

18 Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20.3.2013.

19 Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano*, cit. *Caso Boyce y otros vs. Barbados*, 20.11.2007.

20 Corte IDH, *Caso Gudiel Álvarez*, cit.

cual genera posibles diversidades en la materia. 4) En el ejercicio de dicho control el Poder Judicial debe "tener en cuenta"[21] el tratado y la interpretación que ha hecho la Corte IDH, abriendo así posibles márgenes interpretativos. 5) "… A su vez, el control de convencionalidad exige efectuar una interpretación conjunta del derecho interno y el derecho internacional en aras de privilegiar lo que resulte más favorable para la protección de los derechos",[22] reforzando ello el margen interpretativo interno. 6) "… Es 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",[23] marcando con ello que la convergencia y consistencia es el objetivo buscado y el CCI una herramienta para ello. 7) El ejercicio "adecuado" del control de convencionalidad conforme el principio de complementariedad por parte del Estado miembro "desactiva" el posterior control de convencionalidad internacional,[24] en marcada línea preventiva. 8) Ante la eventualidad de activar este último "… La Corte no realiza […] un control de constitucionalidad ni tampoco de legalidad, sino únicamente de convencionalidad",[25] reforzando la subsidiariedad del sistema y que no podría el CCI debilitar tal principio o regla regional. 9) "… En este sentido, la jurisprudencia reciente ha reconocido que todas las autoridades de un Estado parte en la Convención, tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad, de forma tal que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos",[26] insistiendo de esta manera en la búsqueda de las consistencias internas e internacionales antes que en la autoimposición de una herramienta.

Ciertamente, es posible indicar factores concretos que podrían debilitar esta aparición y evolución sostenida en el tiempo del CCI junto con las matizaciones que he indicado. Ubicadas principalmente en la génesis (su origen interpretativo y no textual "normativo") y en la exigibilidad de este (falta de anclaje sociológico y democrático detrás de las decisiones de la Corte IDH), las críticas negativas deben ser analizadas de manera reposada a fin de no desvirtuar la finalidad de la herramienta: la consistencia en materia de derechos humanos de los ordenamientos jurídicos internos e internacionales.

---

21 Corte IDH, *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados*, cit.

22 Corte IDH, *Caso Miembros de la Corporación Colectivo*, cit; *Caso Huilcamán Paillama y otros vs. Chile*, 18.6.2024.

23 Corte IDH, *Caso Masacre de Santo Domingo*, cit.

24 Corte IDH, *Caso Vereda La Esperanza vs. Colombia*, 31.8.2017.

25 Corte IDH, *Caso Azul Rojas Marín y otra vs. Perú*, 12.3.2020.

26 Corte IDH, Caso Petro Urrego vs. Colombia, 8.7.2020; caso Vera Rojas y otros vs. Chile, 1.10.2021.

Como es sabido, tanto los derechos como las garantías han merecido un tratamiento innovativo por parte de la Corte IDH tanto en su competencia contenciosa como en la consultiva. Aparecen derechos y garantías que, desprendidos de existentes (formal o aparentemente), reconocen nuevos niveles de tutela internacional e interna. Cierto es que la práctica de la construcción innovativa judicial no es ajena a diversos sistemas constitucionales de los Estados parte como tampoco lo es en las decisiones de otros tribunales y órganos de derechos humanos.

El CCI aparece desde una interpretación novedosa efectuada por la propia Corte IDH en determinados casos que luego reitera y consolida, a mi criterio, en su doble dimensión de obligación estatal y garantía de las personas. Por ello es posible sostener que tal práctica evolutiva creativa se integra dentro de unos mínimos comunes constitucionales de diversos Estados parte. Valida ello, entonces, la propia construcción evolutiva de la Corte IDH no como una decisión aislada antes bien contextualmente situada en el constitucionalismo regional. De manera tal que ello pueda operar también como factor reduccionista del déficit democrático y de anclaje sociológico del tribunal regional al tiempo de fijar una nueva obligación estatal, un derecho o una garantía no prevista expresamente. Las experiencias de otros tribunales regionales en las mismas materias, productores de nuevas protecciones y/o nuevos derechos, también fortalecen el carácter evolutivo de los sistemas en general de derechos humanos. Con métodos distintos como lo es la protección cruzada de los derechos existentes (en la Europa de los derechos humanos) y aquella otra de los derechos implícitos (Sistema Africano de Derechos Humanos). En mayor pureza técnica se trata, en todos los casos, de nuevas interpretaciones de los propios instrumentos internacionales que permiten establecer protecciones no previstas literalmente a partir de necesidades (individuales y colectivas) emergentes. Asoman nuevos derechos como consecuencia directa de la propia evolución y transformación de las sociedades en el tiempo. Ello impacta en los decisores e intérpretes regionales de los derechos humanos integrándose luego las decisiones en un orden público internacional de los derechos humanos por las propias citas recíprocas de los mismos tribunales.

Cierto es que la prudencia en el uso de tales mecanismos interpretativos y, muy especialmente, en los alcances (sustanciales, procedimentales y procesales) que se les asignen a los nuevos derechos y garantías generará mayor o menor porosidad en el derecho interno. Mayor permeabilidad o mayor resistencia. Esta última fundamentada, generalmente, en la "imposición" por parte de los tribunales internacionales de derechos y obligaciones que no se encuentran previstos textualmente en los tratados. Sobre los cuales no se ha expresado el debido "consentimiento" soberano.

La tensión, en el fondo, es de doble vía: a) legitimidad de la Corte IDH para "imponer" nuevas protecciones; y b) permeabilidad interna para incorporar aquellas construcciones que provienen por fuera del Estado. La primera remite a un proble-

ma generalizado vinculado al Derecho global[27] y sus instituciones,[28] la segunda a la porosidad normativa y cultural institucional del plano interno estatal.

Insisto: el CCI no es ni la panacea de la realización de los derechos fundamentales ni el enemigo de la soberanía judicial estatal interna; tan solo es una herramienta que, junto con otras, permite, en tanto deber estatal y garantía de las personas, alcanzar la consistencia normativa, interpretativa y de prácticas estatales en general en materia de derechos humanos.

En este contexto, el derecho interno cuenta con una ventaja comparativa respecto del global: "puertas adentro" sucede el entrecruzamiento de ordenamientos sectoriales para analizar desde allí la compatibilidad cruzada de unos con otros. Esa ventaja comparativa le permite al juez interno analizar, por ejemplo, la compatibilidad de determinadas regulaciones económicas, financieras, del comercio, entre tantas otras con el derecho común de los derechos humanos. Estudios de compatibilidad cruzada que no son característicos del nivel global.

4. Margen de apreciación estatal y control de convencionalidad

Como es sabido, el margen de apreciación nacional hace referencia, esencialmente, a la invocación por parte de los tribunales internos de su propia interpretación en punto a la aplicabilidad de los tratados de derechos humanos conforme parámetros propios internos. A ello se suma la deferencia hacia tal margen de apreciación interna por parte de los tribunales internacionales, al advertir estos la innecesariedad convencional de testear la convergencia entre el orden interno y el internacional. En otras palabras, constituye una línea argumental que posibilita la autorrestricción de la instancia internacional ante la adecuada deferencia al derecho interno. No se trata de una validación convencional internacional tácita, según lo entiendo, tan solo la conveniencia de no interferir en los parámetros internos. Deferencia, discrecionalidad, complementariedad son las palabras clave alrededor del margen de apreciación nacional.

Utilizado en la Europa de los derechos humanos y mencionado expresamente hace un tiempo en el preámbulo del Protocolo adicional a la Convención Europea

27 Vinculándolo al derecho administrativo global, se ha afirmado: "El problema que hoy presenta este Derecho Administrativo Global es que es un Derecho en construcción, que se está desarrollando poco a poco, que adolece todavía de una inquietante ausencia de legitimidad debida a la inexistencia de un Parlamento Global, de un Gobierno Global y de un Tribunal Global" Rodríguez-Arana (2024, p. 38).

28 Cassese ha explorado esta temática de manera profunda marcando posibles mecanismos legitimantes de las instancias globales en "Los tribunales ante la construcción de un sistema jurídico global" (2010b). También, del mismo autor, ver *El Derecho Global, justicia y democracia más allá del Estado* (2010a).

de Derechos Humanos Nro. 15,[29] ciertamente, su mención luce casi ausente en las decisiones de la Corte IDH. El margen de apreciación y subsidiariedad aparecen reforzados en el sistema europeo con la incorporación expresa al menos en el preámbulo de tal Protocolo. Quizás sea ello un punto de llegada en una línea argumental desarrollada en la Europa de los derechos humanos en la búsqueda de mínimos comunes regionales. También en un intento de lograr pautas de objetividad en la tarea de la justicia europea de derechos humanos en un tema que aparece más atado a los propios criterios discrecionales de este que a aquellas.

El SIDH, en cambio, parece estar más a la vanguardia de la propia evolución de los mínimos comunes regionales. No solo por la infrecuente alusión a la zona de "discrecionalidad" estatal interna y cierta deferencia, sino también por la "activa creación de nuevos derechos y garantías" que caracteriza a la Corte IDH en ambas funciones (consultiva y contenciosa). Si bien el tribunal regional interamericano referencia habitual y expresamente a la subsidiaridad y la complementariedad como ejes fundamentales del sistema, ello no lo "detiene" en analizar la posible infracción a las obligaciones internacionales.[30] Es reiterada la afirmación del tribunal interamericano del carácter subsidiario y complementario de la instancia internacional, pero ciertamente el criterio generalizado es el del control de convencionalidad internacional no restrictivo. En otras palabras, se analiza la compatibilidad interna con la internacional del hecho estatal interno (acto administrativo, ley, sentencia, práctica estatal, entre otros) y, llegado el caso, la complementariedad pertinente entre ambos sistemas interno e internacional. En este sentido, no aparece el margen de apreciación nacional como un argumento que pudiera desplazar el control de convencionalidad internacional en la sede del tribunal regional.

Si bien, desde la doctrina nacional, se han expresado distintas posturas sobre el tema,[31] el margen de apreciación nacional no puede válidamente justificar el incumplimiento de la ejecución de la sentencia condenatoria contra el Estado respectivo.

---

29 Protocolo N.º 15 de enmienda al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (24 de junio de 2013) en vigencia. Y se lo hace adicionando al preámbulo de la redacción originaria de la convención el siguiente párrafo que transcribimos: "Artículo 1. Al final del Preámbulo del Convenio, se añade el nuevo considerando siguiente: 'Afirmando que incumbe en primer lugar a las Altas Partes Contratantes, con arreglo al principio de subsidiariedad, garantizar el respeto de los derechos y libertades definidos en el presente Convenio y sus protocolos, y que, al hacerlo, gozan de un margen de apreciación, bajo el control del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que instituye el presente Convenio'".

30 En el *Caso Iglesias y otros vs. Argentina*, 26.11.2025, el juez Alberto Borea Odría emitió un crítico y sugerente voto razonado al afirmar "… sea este voto razonado un llamado para que tanto la Comisión Interamericana como esta Corte apliquen criterios más rigurosos al momento de admitir y conocer casos, reservando la jurisdicción internacional para aquellas situaciones que, por su gravedad intrínseca, su contexto de impunidad estructural o su carácter sistemático, justifiquen la intervención del Sistema Interamericano de Derechos Humanos".

31 Ver, entre muchos otros, Ábalos (2025), Clérico (2018), Cabral (2023).

Tampoco brindar una suerte de excusa formal a los Estados para elípticamente vaciar de contenido los compromisos asumidos soberanamente.

En este sentido, el CCI, junto al realizado en la propia sede de la Corte IDH, puede comportar un conector dialógico de las relaciones internas y las internacionales (Ábalos, 2025). Viabilizar un tráfico fluido de construcciones normativas e interpretativas en materia de derechos humanos. El mandato constitucional y convencional es evitar los puntos de fricción más sostenidos en dinámicas de poder que de derechos fundamentales.

De lo contrario, enfrentar el control de convencionalidad internacional al margen de la apreciación nacional es profundizar un sinnúmero de interrogantes posibles que profundizan aún más la dinámica de poder en lugar de la correcta articulación desde los derechos, las libertades y las garantías fundamentales.

5. Argentina y los casos con condena expresa a realizar el control de convencionalidad

Tomando como punto de partida la instauración de la doctrina del control de convencionalidad en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* ya referenciado, puede observarse que, desde este a la fecha, la Argentina ha sido parte en 36 casos ante la Corte IDH. De esa totalidad fue condenada en 33 casos.

Dentro de tales casos, en diversas oportunidades (sentencias de fondo o resoluciones de supervisión) la Corte IDH determinó que la Argentina debía realizar el CCI. O bien realizó directa mención a este. Es decir, le ha sido exigido a la Argentina el deber de realizar el debido CCI en casos en que ella ha sido parte. Ello aleja aún más aquellas críticas negativas respecto al CCI y los efectos expansivos de las decisiones de la Corte IDH en casos en los que no ha sido parte un país, pues, como se observará del análisis cuya síntesis se indica seguidamente, la obligación ha sido expresamente impuesta a Argentina.

A fin de no agotar al lector con citas innecesarias a las que bien puede acceder en los sitios oficiales de la Corte IDH, sintetizo las reglas que pueden deducirse de tales decisiones respecto a Argentina:[32]

1. El CCI es una institución útil para la aplicación del derecho internacional de los

32 Las sentencias de fondo y resoluciones de supervisión relevadas contra Argentina que permiten fijar los criterios son: *Caso Lynn vs. Argentina*, 2.7.2025 (sentencia); *Caso López y otros vs. Argentina*, 4.9.2023 (resolución); *Caso Gutiérrez y Familia vs. Argentina*, 21.3.2023 (resolución); *Caso Álvarez vs. Argentina*, 2.3.2023 (sentencia); *Caso Mendoza y otros, caso Gorigoitía* y *Caso Valle Ambrosio y otro vs. Argentina*, 2.9.2022 (resolución); *Caso Familia Julien Grisonas vs. Argentina*, 23.9.2021 (sentencia); *Caso Fernández Prieto y Tumbeiro vs. Argentina*, 1.9.2020 (sentencia); *Caso Gorigoitía vs. Argentina*, 2.9.2019 (sentencia); *Caso Mendoza y otros vs. Argentina*, 14.5.2013 (sentencia); Caso Furlán y Familiares vs. Argentina, 31.8.2012 (sentencia).

derechos humanos, la CADH y sus fuentes incluyendo la jurisprudencia de la Corte IDH.

2. El CCI es una obligación interna de interpretación y aplicación conforme y consistente (tratados y criterios de la Corte IDH) junto al deber de adecuación.
3. El CCI como método interpretativo junto con el derecho interno y el derecho internacional lo es en aras de privilegiar aquello que resulte más favorable a la protección de los derechos humanos.
4. El CCI permite concretar el carácter complementario del SIDH y la eficacia de la CADH.
5. El CCI viabiliza la ejecución de las sentencias de la Corte IDH en el derecho interno.
6. El CCI es una expresión de las medidas que deben adoptar los Estados conforme las obligaciones de supresión y adopción de normas y prácticas (artículo 2 del PSJCR).
7. El CCI es una herramienta de convergencia entre las interpretaciones judiciales y administrativas.
8. El CCI permite la debida adecuación a las protecciones de las personas vulnerables o en situación de vulnerabilidad.
9. El CCI integra parte de los programas de capacitación interna.
10. El CCI es un mecanismo de prevención de futuras responsabilidades internacionales mediante una adecuada y consistente interpretación y aplicación del derecho interno con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. Ello, como expresión del deber de adecuar, contenido en el artículo 2 del PSJCR.
11. El CCI como actividad continua permite reinterpretar normas hasta tanto se introduzcan las modificaciones de adecuación en el orden interno.
12. El CCI es desplegado por todas las autoridades estatales como función y tarea propia de todas ellas, quienes, a su vez, deben regular y controlar de oficio que los derechos humanos sean respetados y garantizados evitando la formulación o aplicación de normas que los vulneren.

Como podrá deducirse, la Corte IDH ha sido clara en que el CCI debe ser desplegado por el Estado argentino tal como lo exige a todos los Estados que han aceptado someterse a la competencia de esta. Sea por el efecto expansivo de las sentencias adoptado por la Corte IDH y/o por las condenas individuales a la Argentina, es exigible a las Administraciones públicas, dentro de sus propias competencias y procedimientos, realizar el debido CCI de oficio.

6. El control de convencionalidad es ante todo una obligación estatal y una garantía de las personas

Adelanté que el CCI nace en origen bajo la idea fuerza de un deber estatal, deber que al principio fuera depositado en cabeza de todos los jueces y juezas, para luego ser ampliado a los demás órganos del Poder Judicial y finalmente ser exigido a todas las autoridades estatales, siempre dentro del propio ámbito competencial respectivo conforme sus propios procedimientos.

Ello me ha permitido afirmar, hace tiempo ya, que cada poder del Estado debe llevar hasta el máximo posible sus atribuciones constitucionales con la finalidad de realizar, proteger y promover los derechos humanos. Con el límite que la propia constitución impone desde la división de poderes, pero siempre entendida esta como parte de la atribución competencial fundada en la base del sistema: los derechos, las libertades y las garantías fundamentales. Luego, la organización territorial y orgánica del poder se explica desde la realización de estos tanto en sus dimensiones liberales como sociales.[33] Esto último deseo remarcarlo, pues el SIDH viene a reforzar, a mi criterio, la dimensión transindividual de los derechos, las garantías y las libertades, ya que estos son entendidos en tanto las personas pertenecen a una comunidad y son parte de la humanidad.

Este deber estatal del CCI es materialización de la prevención estatal, en tanto obligación de garantía general de los Estados asumida en el PSJCR. Sea obligación de respeto y garantía[34] o de adecuación y supresión,[35] junto con las pautas interpretativas

33 Balbín (2025) afirma: "El derecho administrativo fue adaptándose poco a poco a los nuevos esquemas políticos e institucionales. En particular, en el siglo XX, el Estado liberal fue reemplazado por el Estado social y democrático de derecho, incorporándose los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, de modo que el Estado cumple un papel mucho más activo con el objeto de crear y extender derechos y, por tanto, construir el bienestar social mediante prestaciones activas y no simples abstenciones" (p. 5).

34 "De acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención Americana, los Estados tienen la obligación erga omnes de respetar y garantizar las normas de protección y la efectividad de los derechos humanos reconocidos en su texto. De este modo, la responsabilidad internacional del Estado se fundamenta en acciones u omisiones de cualquiera de sus órganos o poderes, independiente de su jerarquía, que violen los derechos reconocidos en la Convención. Por consiguiente, los Estados se comprometen no solo a respetar los derechos y libertades en ella reconocidos (obligación negativa), sino también a adoptar todas las medidas apropiadas para garantizarlos (obligación positiva)…" (Corte IDH, *Caso Iglesias vs. Argentina*, cit.).

35 "El artículo 2 de la Convención Americana establece una obligación general dirigida a que los Estados Partes adopten, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la Convención…". El deber de adecuación "… implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que impliquen violaciones a las garantías previstas en la Convención y, por otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías…" (OC-32/25, 29.5.2025).

previstas en el artículo 29[36] (interpretación) de la CADH explican la génesis, el contenido y las proyecciones del CCI en tanto obligación estatal y garantía ciudadana.

Del deber de respeto y garantía (art. 1.1 del PSJCR), a los efectos de este trabajo diré sintéticamente que: a) los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar las normas de protección, así como de asegurar la efectividad de los derechos humanos; y b) de tales obligaciones derivan deberes especiales determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre.[37] Es la idea de restricción de las competencias públicas, por una parte, y la ampliación por la otra para proteger y preservar los derechos. Tanto la restricción como la ampliación de las competencias públicas, por cierto, son convencionalmente idóneas en la medida en que el control de proporcionalidad las valide. Por su parte, las obligaciones generales del artículo 2 del PSJCR enmarcan la dirección de las actividades estatales en punto a efectivizar la dimensión convencional en el compartimiento estatal interno: suprimir y adecuar normas internas con la adopción de prácticas estatales (de entre ellas las interpretativas) conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en los tratados de derechos humanos. Por último y en relación con el artículo 29 del PSJCR al fijar este las pautas interpretativas establecen un principio central: la interpretación más favorable a la persona ante una restricción a los derechos o controversia respecto a la extensión de un derecho reconocido.

El CCI, en este contexto, es una técnica que concreta un deber estatal permitiendo la aplicación de la dimensión convencional para la realización de los derechos, las libertades y las garantías. Dentro de otras técnicas y/o herramientas que persiguen la misma finalidad. En este sentido, el CCI, según ya se ha dicho, es complementario y no excluyente de una mirada sistémica de las diversas herramientas de garantía estatales internas. Tracciona de manera sinérgica dentro de un sistema y no aisladamente.

Ahora bien, en tal tarea cada autoridad estatal tiene determinados márgenes posibles de actuación según las atribuciones competenciales internas. Y es esto aquello que puede en determinadas ocasiones generar tensiones entre aquello que es requerido desde el CCI y aquello otro que es debido según esa atribución competencial interna.

El no ejercicio adecuado del CCI podrá generar, junto con otros recaudos, la infracción al marco obligacional general provocando una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) y llegado el caso la posterior intervención de la Corte IDH. Esta es la importancia de analizarlo como deber estatal, más allá de que su génesis sea de creación pretoriana y no una expresa previsión convencional. Ahora cierto es que el ejercicio no adecuado del CCI no es causa

---

36 "… Es en este sentido que la Convención Americana prevé expresamente determinadas pautas de interpretación en su artículo 29, entre las que alberga el principio *pro persona*" (Corte IDH OC-31/25, cit.).

37 Ver Corte IDH, opiniones consultivas Nros. 23/17 Medio ambiente y derechos humanos y 32/25 Emergencia climática y derechos humanos.

suficiente para responsabilizar al Estado, ya que, tal como lo indica la jurisprudencia interamericana, no todo ejercicio defectuoso de las obligaciones estatales (por acción u omisión) es generador de por sí del deber de responder. El deber de garantía y de prevención es una obligación de medio[38] y requiere, según los casos, la aplicación de un estándar de debida diligencia.

Si bien primariamente el CCI es un deber estatal, he argumentado en favor de una segunda característica: es una herramienta que protege el acceso a la defensa de los derechos y libertades del SIDH en el ámbito de la tutela administrativa y judicial, ambas efectivas. Su contenido se integra dentro de la garantía *ius* fundamental que contiene el artículo 25 del PSJCR, interpretado armónicamente con el artículo 8. Es el CCI una herramienta que permite analizar la vigencia, respeto y promoción de las debidas garantías en el ámbito propio de las Administraciones públicas como así también en el ámbito del control judicial.

No es un dato menor, a mi criterio, reconocer que el CCI es una garantía de la persona y no tan solo un deber estatal. Ello habilita la posibilidad de que la persona afectada pueda solicitar con efecto vinculante a la Administración pública la realización del correspondiente control de consistencia entre el derecho interno y el internacional. Exigirle que interprete de convencionalidad, la remoción de los obstáculos a los mínimos comunes asegurados en materia de derechos humanos, la adecuación a los estándares fijados por el SIDH, entre otras acciones posibles de ser exigidas. Ello con independencia, por cierto, de la obligación estatal de llevar tal tarea de oficio conforme el principio de juridicidad que vincula a toda la actividad administrativa. En este sentido, si bien las Administraciones públicas por los principios de juridicidad y verdad material deben realizar el estudio de compatibilidad entre las normas e interpretaciones administrativas con la sistemática de los derechos fundamentales, no menos cierto es que ello no desplaza la invocación de tal garantía por parte de la propia persona en el ámbito administrativo. Pero ambos, deber estatal y garantía ciudadana, no solo estarán encaminados a obtener una interpretación consistente, sino también a remover cualquier obstáculo que impida esa consistencia normativa. En este sentido, las prácticas administrativas pueden no adecuarse al deber general de garantía que pesa sobre las Administraciones públicas, debiendo estas proceder a su remoción. Como también a la adecuación de las propias prácticas de manera que sean consistentes con la sistemática de derechos humanos.

---

38 "… el deber de actuar con debida diligencia también corresponde, de manera general, a la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana a toda persona sujeta a su jurisdicción, según la cual los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos consagrados en la Convención, así como organizar 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" (conforme Corte IDH, opiniones consultivas N° 23/17 Medio ambiente y derechos humanos y 32/25 Emergencia climática y derechos humanos).

El procedimiento administrativo brinda, en este sentido, un marco excepcionalmente útil para la vigencia efectiva del CCI en su doble carácter de deber estatal y garantía de las personas. Deja, o debiera dejar, así atrás las sospechas posibles de un mecanismo burocrático o formalista para asumir un rol esencial en la concreción del CCI en la sede de las propias Administraciones públicas. El procedimiento administrativo adquiere la relevancia propia de la prevención como garantía general de los derechos fundamentales mediante el CCI.

Toca ahora analizar algunas proyecciones concretas en la actividad de las Administraciones públicas de esta doble característica del CCI que hemos descripto: deber estatal y garantía ciudadana.

7. Proyecciones en las Administraciones públicas

EL CCI, en tanto obligación estatal, proyecta en todas las autoridades públicas internas la aplicación e interpretación de normas de manera consistente con la convencionalidad de los derechos humanos. Dentro de ellas, especial atención he centrado en el rol de las Administraciones públicas, sus obligaciones concretas y las proyecciones de estas tanto en los planos organizacionales, procedimentales, procesales y sustanciales.

Sostener que la juridicidad contiene la dimensión convencional y no tan solo la constitucional posee efectos directos en dichos planos. ¿Podrían, acaso, organizarse burocráticamente las Administraciones públicas al margen de las obligaciones convencionales? ¿Podría carecer de motivación adecuada y suficiente un acto administrativo que afecta derechos fundamentales? ¿Es posible diseñar un procedimiento administrativo sancionador alejado principalmente de las garantías del artículo 8°, ap. 1 del PSJCR? ¿La debida diligencia respecto a personas vulnerables puede ser obstruida por mecanismos formales o sustanciales restringiendo el acceso a bienes y servicios fundamentales? ¿La tutela administrativa y judicial, ambas efectivas, pueden diseñarse al margen de la unidad temporal del plazo razonable? ¿Es posible que los cuadros de asesoramiento jurídico permanente de las Administraciones públicas no interpreten de convencionalidad en sus labores de asesoramiento?

Dichas preguntas tienen respuestas a partir del propio deber de prevención concretado mediante el CCI en la sede de las Administraciones públicas,[39] en tanto habilita a: a) suprimir normas (reglamentarias) y prácticas administrativas que infraccionan el SIDH; b) emitir normas y adoptar prácticas que efectivicen derechos y garantía;, c) adecuar prácticas administrativas, d) interpretar de manera consistente entre las normas y prácticas internas administrativas con el marco constitucional y convencional de los derechos humanos.

39 Coincide Sammartino (2025) en este enfoque preventivo del control de convencionalidad en sede de

Todo ello puede resumirse en la correcta, adecuada y oportuna aplicación del principio de juridicidad, al cual seguidamente me referiré.

7.1 Juridicidad globalizada

La juridicidad se ha globalizado y este es uno de los principales efectos a mi criterio de la constitucionalización de los tratados de derechos humanos.

El impacto de la interdependencia global (en sus variados aspectos económicos, financieros, tecnológicos, entre otros) en el derecho administrativo nos ocupa la atención hace ya un tiempo.[40] Cierto es que la globalización surge fundamentalmente por razones económicas y de seguridad principalmente, para avanzar luego en múltiples agendas (políticas, de gobernanza, laborales, ambientales, tecnológicas, desarrollo, salud, hábitat, migrantes, pueblos indígenas, entre tantas otras).

Es el derecho el que en paralelo intenta buscar las reglas de esa dimensión gestada más allá de los Estados pero en que estos se integran produciendo y aplicando la regulación global al tiempo que se integran directa o indirectamente en la propia burocracia global.[41]

Es en tal contexto que determinadas características propias del escenario local como la deslocalización y la escala temporal diversa, son objeto de estudio por parte del derecho. Con efectos directos en las competencias públicas, los derechos, las libertades y las garantías, aparecen nuevos contenidos sustanciales y procedimentales en el derecho administrativo.

No se trata aquí solamente de la ya conocida pérdida del monopolio estatal en la producción e interpretación normativa a manos de centros plurales de producción, interpretación y aplicación normativa. Ni tampoco de la pérdida del monopolio en la gestión del interés público por la autoridad interna y estatal. Intereses públicos (en plural, ya no en singular) gestionados ya hace tiempo por una multiplicidad de actores tanto públicos como privados e internos como externos. El derecho observa el fenómeno, lo estudia, lo analiza, lo interpreta para luego encontrar las reglas que mejor lo expresen y contengan. Con sus más y sus menos.[42]

Ciertamente, la contracara de todo ello puede acaso tratarse, en parte, de aspectos de la globalización vinculados a una suerte de "imposición" de agendas, programas y contenidos con vocación normativa (es decir, normativos y no normativos). Glo-

las Administraciones públicas.

40 Diana (2024) interpela: "Vale la pena cuestionarse qué derecho administrativo tenemos en la actualidad" (p. 80).

41 Cassese (2010a, p. 57) explica, siguiendo a Stiglitz, que la globalización económica se ha desarrollado más rápido que la política; luego le han seguido, entre otras, la jurídica.

42 "… cabría subrayar que es necesario repensar las cuestiones de justicia distributiva y de reparto de

balización a la que en gran parte los Estados se someten por mecanismos internos propios de su soberanía, aunque también es bien sabido que de no hacerlo pues el aislamiento de la comunidad internacional quizás asome en algunos aspectos de tal globalización.[43] Las críticas negativas de una realidad que se ha impuesto con total evidencia, no puede nublar la vista del intérprete del derecho al punto de desconocer el fenómeno, que ante todo es una realidad que se ha impuesto. Pero tampoco las críticas favorables pueden acaso promover una suerte de invisibilidad de asimetrías e inequidades que suceden alrededor del desarrollo, el acceso a los bienes y servicios fundamentales (esenciales para el desarrollo de las personas) tanto en términos ya de Estados como de la propia humanidad. Es ello una interpelación a la ciencia social que representa el derecho, la cual tiene mucho por ofrecer a una "gobernanza mundial" que se nos presta sin unidad de mando y sectorizada. Carece esta de una constitución única y sus reglas parecen derivar de la fuerza del más fuerte (poderío económico, armamentista, entre otros) antes que aquellas construidas alrededor del Estado de derecho que se observa en los sistemas estatales internos.

Todo ello convive en un escenario caracterizado por el creciente aumento tanto sustancial como de garantía del derecho común de los derechos humanos. Con la particularidad de que es este muestra también de tal derecho global. Sin embargo, parece no dársele el mismo valor de impacto dentro de dicho fenómeno como el que sí tienen los aspectos tecnológicos, económicos y financieros de entre otros tantos. No es práctica frecuente cuestionar a estos últimos desde la compatibilidad con aquel en la esfera internacional, más allá de que tenemos por claro que el derecho global, en gran parte, opera de manera sectorial. Las resistencias estatales internas son muchas y variadas en materia de derechos humanos, mientras que en los otros planos de la interdependencia global, especialmente el económico y el tecnológico, parecieran "consumirse" sin mayores resistencias.

---

la escasez, y los instrumentos para conseguir una mayor responsabilidad y control de las Administraciones globales ante aquéllos que hoy se encuentran excluidos" (Kingsbury y Stewart, 2016, p. 139). En la opinión de Cassese (2010a): "Pero más importante que el reparto desigual de las ventajas de la globalización son los casos en que las políticas nacionales producen efectos globales, que terminan por sufrir los autores de esas mismas políticas nacionales" (p. 20). Según Gordillo (2009): "Tenemos la posibilidad de soñar con realidades ya tangibles, que van dando un claro matiz de esperanza hacia el creciente orden jurídico mundial, en un mundo del cual aprovecharemos lo mejor de su derecho para nuestros países, a lo que nosotros también daremos lo mejor de lo que tenemos" (p. 48).

43 Explica Ferrajoli (2023): "La democracia actual está afectada de localismo y de presentismo. Así, entra en conflicto con la racionalidad y con los intereses a largo plazo de los mismos países democráticos, cuya defensa o cuya lesión dependen cada vez menos de decisiones estatales internas y cada vez más de decisiones externas, tanto de carácter político como económico" (p. 425).

7.2 Juridicidad y derechos humanos

En este sentido, cabe recordar que el derecho común de los derechos humanos no tan solo trae consigo previsiones positivas a nivel convencional, constitucional y legal en materia de derechos y garantías. Fundamentalmente, genera una manera de aplicar e interpretar el ordenamiento jurídico desde la centralidad de la dignidad de las personas, los derechos que hacen a esa dignidad, el acceso a bienes y servicios fundamentales, las garantías, los deberes de las personas y las obligaciones estatales (con sus impactos en las relaciones del sector privado y dentro de este en las relaciones entre privados). Subyace en todo ello la persona y su dignidad como centralidad de todo el sistema normativo interno e internacional de protección, promoción y garantía de los derechos fundamentales. Las dimensiones individuales, sociales y de la propia humanidad en clave de derechos y deberes humanos.

La globalización del ordenamiento jurídico interno con el derecho común de los derechos humanos posee un efecto no siempre tematizado: la notable ampliación del contenido de la juridicidad. Es esta una particularidad propia de este subsistema de interconexión normativa que lo diferencia de otros.[44]

Las consecuencias sobre el principio de juridicidad de la actividad administrativa, como es posible imaginar, son múltiples. Se requiere cierta flexibilidad propia del entramado de normas formales, no formales, criterios interpretativos, informes técnicos, entre tantos otros que atrae a manera de imán el orden global de los derechos humanos. Aquí la seguridad jurídica[45] adquiere una dinámica distinta, mucho menos rígida que en el sistema doméstico. No la cancela, pero sí la moldea de manera que sus bordes a priori no son tan claros ni exactos.

Otra particularidad de este subsistema es el fenómeno de la aparición de nuevos derechos y garantías "empujados" por el principio evolutivo de los derechos humanos.[46] No es intención detenerme en cada uno de ellos ni de la técnica empleada para ello,[47] pero sí al menos decir que: 1. nuevas obligaciones aparecen en cabeza de

---

44 Citamos la última expresión de la Corte IDH en su opinión consultiva en materia de cambio climático: "Las normas generales en materia de interpretación establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, a su vez, requieren tener en cuenta el objeto y fin de los tratados a interpretar y que, en tanto instrumentos vivos, la interpretación debe acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida al momento de adopción de la presente opinión consultiva" (OC-32/25).

45 Ver, sobre el punto, Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil*, 5.02.2018.

46 Tanto en su versión originaria como en la aumentada por la "creación" de nuevos derechos y garantías por la propia Corte IDH. Ello ha generado, a mi criterio, aquello que he denominado "derecho a nuevos derechos y garantías" por parte de las personas que se encuentran en la zona del PSJCR. Esta afirmación genera ciertas resistencias, pero no es más que darle contenido de manera complementaria a los derechos implícitos contenidos en el artículo 33 de la constitución nacional.

47 Ver en el análisis comparativo de los tres sistemas regionales de derechos humanos (europeo, africano e interamericano) las técnicas utilizadas en la interpretación dinámica que permite una protec-

las Administraciones públicas en punto a la promoción, protección, reparación de esos "nuevos derechos y garantías"; 2. existe una continua ampliación de la zona de derechos y garantías fundamentales de las personas; 3. aparecen nuevos legitimados individual y/o colectivamente ante afectaciones de los derechos autónomos nuevos reconocidos; 4. suceden readecuaciones de los procedimientos para la toma de decisión según parámetros de la debida diligencia simple o debida diligencia reforzada conforme lo requiera la situación del sujeto y/o sus derechos.

No quiero dejar de insistir en exhibir el impacto que posee esta dimensión de la juridicidad ampliada porque creo que es esta una de las principales características de este subsistema de los derechos humanos.[48]

¿Cuál es el contenido concreto del principio de juridicidad proveniente de la globalización en materia de derechos humanos? Pues al menos habrá que sostener que se ha operado una suerte de ensanche notable de su contenido concretado mediante el CCI. Es que, al tener que analizarse la compatibilidad o consistencia interna con aquella normatividad convencional, la Corte IDH analiza el derecho internacional de los derechos humanos teniendo en cuenta: a) las fuentes de derecho internacional relevantes; b) una serie de reglas expresamente establecidas en tratados internacionales; o c) las recogidas en el derecho internacional consuetudinario como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; d) los principios generales de derecho; y e) un conjunto de normas de carácter general o de *soft law* que sirven como guía de interpretación de las primeras.[49] Ello, como se ha explicado, integra el CCI por el cual se amplía el contenido de la juridicidad que rige todo tipo de expresión de la voluntad de las Administraciones públicas mediante la técnica interpretativa de consistencia, entrelazando el orden interno con el internacional. Al utilizarla se abre una dimensión plural convencional internacional que es atraída por la propia Corte IDH en sus interpretaciones tanto en su tarea consultiva como contenciosa. Pero también la interna de los propios Estados partes cuyos estándares en derechos humanos tanto en la dimensión de derechos como de garantías integran las decisiones de la

---

ción de derechos no previstos en el texto de las convenciones. La Corte Africana de Derechos Humanos lo hace mediante la técnica de los derechos implícitos; la Corte IDH, mediante la existencia de nuevos derechos; y el TEDH, a través de la protección cruzada de derechos existentes que le permite proteger aquel no previsto. Puede ampliarse en Gutiérrez Colantuono (2024, 2025a).

48 "… Asimismo, la Corte ha considerado que el artículo 64.1 de la Convención, al referirse a la facultad de la Corte de emitir una opinión sobre 'otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos' es amplio y no restrictivo. De ese modo, la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al Sistema Interamericano" (Corte IDH, OC 31/25, cit.).

49 Corte IDH, OC-24/17, cit. Criterio que se repite y amplía en otras opiniones consultivas y en la propia actividad jurisdiccional de la Corte IDH.

Corte IDH. La ampliación es, en este sentido, tanto horizontal en los demás tratados y convenciones de derechos humanos como ascendente desde los ordenamientos locales. Este tráfico de estándares consolidados en la instancia internacional de la Corte es parte del contenido del CCI que han de practicar todas las autoridades estatales internas de acuerdo con las propias competencias y procedimientos.

7.3 Tutela administrativa efectiva

Quizás aquí encontremos una de las mayores proyecciones hasta el día de hoy que pueda vincularse entre el SIDH y la actuación de las Administraciones públicas. En realidad, es un efecto que va aún más allá de estas y alcanza a toda actividad estatal que observa por fuera del Poder Judicial y que a veces denomina materialmente jurisdiccional, administrativa, etcétera.

Trátase de cualquier actividad estatal que, al determinar derechos y obligaciones,[50] provoca la aplicación de las garantías del artículo 8°, punto 1 y, en ocasiones, las propias del punto 2 a la actividad estatal.

Dentro de tal afirmación, según se explicará, la actividad sancionatoria ha tenido una especial atención por parte de la Corte IDH. Ello, según lo pienso, por la presencia de: a) altos componentes discrecionales; b) competencias que expresan el poder punitivo estatal; y c) cancelaciones de derechos fundamentales por fuera de la actividad jurisdiccional.

El gran acierto de la Corte IDH ha sido establecer la aplicación directa de las garantías del artículo 8° del PSJCR a la actividad no judicial. Esto es, principalmente, al ejercicio de las competencias administrativas y no jurisdiccionales que despliegan otros poderes del Estado al tiempo de determinar derechos y obligaciones. La mirada no se deposita ya en la autoridad pública del Poder Judicial (en origen a quien estaba destinada la tutela judicial efectiva del artículo 8° del PSJCR) pues el objetivo es obtener del Estado (en su diversa organización de poderes y competencias) que asegure las garantías mínimas previstas en el artículo 8° del PSJCR. De allí la aplicabilidad directa de estas a espacios estatales extrajudiciales bajo una interpretación evolutiva que realiza la Corte IDH y no literal, textual o histórica.

Si bien es importante detener el análisis como se viene haciendo en los distintos componentes de esta (plazo razonable, independencia e imparcialidad, debida mo-

---

50 Los casos de la Corte IDH en la materia son múltiples; pueden consultarse, entre otros: Caso *Gutiérrez Navas y otros vs. Honduras*, 29.11.2023; *Caso Viteri Ungaretti, cit*; *Caso Cajahuanca Vásquez vs. Perú*, 27 11.2023; *Caso Honorato y otros vs. Brasil*, 27.11.2023; *Caso Tavares Pereira y otros vs. Brasil*, 16.11.2023; *Caso Mina Cuero vs. Ecuador*; *Caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador*, 5.10.2015; *Caso Del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*, 28.08.13, *Caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay*, 13.10.2011; *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, 2.2.2001; *Caso Perrone y Preckel vs. Argentina*, 8.10.2019.

tivación, derecho de defensa, impugnabilidad y control, entre otros), aquello que a mi criterio resulta de vital trascendencia es este cambio cultural de abordaje de las competencias no judiciales de orden sancionatorias y, ya en general, de la actividad administrativa estatal. En estas últimas se observa realmente un salto cualitativo: cambia la manera de interpretar a las garantías y los derechos especialmente en los procedimientos de tipo sancionatorio. En vez de construir su aplicabilidad desde las construcciones penalistas de manera extensiva, la Corte IDH fija la regla de la aplicación directa a la actividad estatal administrativa y, en especial, a la sancionatoria. Ya no es necesario recurrir a otras construcciones interpretativas (sean estas del derecho comparado en la materia o del derecho penal) pues la propia actividad administrativa y especialmente la sancionatoria deberán ser expresión de aquellas garantías según los estándares respectivos.

Ciertamente, podrá sostenerse que la previsión del debido proceso constitucional es una garantía ya contenida en los derechos internos y que, en tal sentido, las aportaciones de la Corte IDH no han innovado fuertemente en la materia. Pues ello no es acertado; si bien es cierta la existencia de tal regla en los sistemas nacionales, no menos cierto es que la actividad estatal no jurisdiccional en la materia ha sido refractaria a adoptar el nivel de garantías conforme el estándar del artículo 8° del PSJCR. Es que el poder, se sabe, tiene vocación de mayor poder, y ello se nota claramente en la actividad especialmente sancionatoria en donde se amplían las facultades previstas al tiempo que operan notables reducciones de las garantías. O se admite la subsanación de la violación de estas. Olvidan las autoridades estatales que no puede perseguirse objetivamente el buen funcionamiento de las Administraciones públicas bajo niveles éticos (también objetivos, por cierto) si para lograr ello incurren en violaciones al derecho a ser oído previamente, a defenderse, a la presunción de inocencia, a una decisión adecuadamente motivada, al plazo razonable, entre tantos otros aspectos que contiene la garantía de la tutela administrativa efectiva.[51]

Diré, entonces, que la tutela administrativa como deber de las Administraciones públicas tiene por finalidad asegurar que quien sea parte en un expediente administrativo en el cual se determinarán sus derechos y obligaciones tenga la posibilidad real, concreta y sin excepciones de: a) invocar el respeto efectivo de los derechos

51 "En términos convencionales el debido proceso se traduce centralmente en las "garantías judiciales", cuya aplicación se impone a cualquier autoridad pública, ya sea administrativa, legislativa o judicial, que mediante sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas […] Estas garantías comprenden el derecho de la persona a contar con amplias posibilidades de ser oída y actuar en los procesos respectivos, de manera que pueda formular sus pretensiones y presentar elementos probatorios y, consecuentemente, que estos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, sanciones y reparaciones, o, en general, sobre la determinación de sus derechos u obligaciones" (Corte IDH, *Caso Lynn vs. Argentina*, cit.).

fundamentales; b) obtener una decisión en un plazo razonable[52] que sea suficiente y razonablemente fundada; c) previo garantizarse el derecho a ser oído; y d) bajo determinados estándares de independencia e imparcialidad. Esto último refiere, al menos, a la objetividad en la construcción y la toma de la decisión administrativa que afectará los derechos y obligaciones de las personas. Mediante todo ello, se viabiliza la convencionalidad de los derechos humanos en la sede de las propias Administraciones públicas.

La tutela administrativa efectiva, en tanto síntesis no tan solo de un conjunto de garantías, sino también de un modelo de organización de las competencias públicas, pasa a adquirir un rol relevante en el contexto del Estado convencional y constitucional de derecho. Pero también desde la perspectiva social estatal que viene a potenciar a la debida diligencia según los sujetos protegidos o por el texto constitucional apalancando una tutela diferencial. La obligación estatal es de adecuar los procedimientos administrativos a los estándares propios de la debida diligencia según la protección especial o diferencial establecida.[53] En sede administrativa en los procedimientos se deben tutelar a consumidores y usuarios; niños, niñas y adolescentes; pueblos indígenas; ambiente incluso con mirada intergeneracional; personas con discapacidad; migrantes; mujeres; personas mayores; personas en situación de pobreza estructural entre otras personas y/o circunstancias especialmente protegidas, con una mirada intersectorial.

Las Administraciones públicas poseen, por lo general, una fuerte presencia en la vida ciudadana y, frecuentemente, los derechos de las personas se ven afectados directa o indirectamente por la actividad administrativa. La aplicación de las garantías que surgen de los tratados de derechos humanos viene a traducirse en un censor fundamental en el control de las decisiones administrativas y por consiguiente un límite imprescindible en el ejercicio del poder.

---

52 Cabe recordar que, en relación con el plazo razonable, se computará como unidad temporal el tiempo transcurrido en la propia sede no judicial (impugnación administrativa) más el transcurrido durante el proceso judicial respectivo (Corte IDH, *Caso Perrone y Preckel vs. Argentina*, cit.).

53 "Finalmente, en virtud del deber general de respeto y de no discriminación, consagrado en el artículo 1.1 de la Convención Americana […] los Estados deben adoptar medidas diferenciadas y razonables para asegurar que las personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad —incluidos pueblos indígenas, comunidades rurales, personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes— ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones frente a los efectos del cambio climático y las respuestas estatales dirigidas a enfrentarlo" (Corte IDH, OC-32/25, 29.5.2025).

7.4 Actividad administrativa sancionadora

La Corte IDH ha prestado especial atención a la proyección de la tutela administrativa efectiva en la actividad sancionatoria. A manera de síntesis basada en las decisiones de aquella, es posible afirmar:

a) Los derechos humanos son un límite a la actividad discrecional presente en la potestad sancionatoria.

> … La discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Asimismo, el Tribunal ha señalado que es exigible a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, las adopte con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal. También el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado en el sentido de aplicar a los procedimientos administrativos disciplinarios las garantías del debido proceso.[54]

b) Las garantías no son exclusivas del Derecho penal.

> Por su parte, el artículo 8.2 de la Convención establece las garantías mínimas que deben ser aseguradas por los Estados en función del debido proceso legal. […] Esto implica que las garantías del artículo 8.2 de la Convención no son exclusivas de los procesos penales, sino que son aplicables a procesos de carácter sancionatorio. Lo que corresponde en cada caso es determinar las garantías mínimas que conciernen a un determinado proceso sancionatorio no penal, según su naturaleza y alcance.[55]

c) La potestad sancionatoria debe viabilizar el acceso a los medios de impugnación.

> A ese respecto, la Corte considera que, para evitar discrepancias como la antes advertida, la resolución que notifica la sanción disciplinaria adoptada, al igual que aquella que notifica el inicio de la investigación y los cargos, debe establecer los recursos a que tiene derecho el interesado, el plazo de su interposición y la autoridad competente para su conocimiento. Lo anterior, porque el acceso a las garantías judiciales exige que la persona que pueda verse afectada en sus derechos comprenda plenamente los recursos disponibles y cómo accionar. La Corte entiende que la materia sancionatoria es generalmente técnica y si no se conocen los recursos al alcance de la persona sancionada, su desconocimiento

54 Corte IDH, Caso *Mina Cuero…*, cit.

55 Ídem.

> se puede convertir en una barrera del acceso a los medios de impugnación previstos en el ordenamiento.[56]

d) Los tipos abiertos sancionatorios deben cumplir determinados parámetros para ser válidos.

> A juicio de la Corte, la aplicación de un tipo disciplinario abierto no constituye, en principio, una violación del derecho al debido proceso, siempre que se respeten los parámetros jurisprudenciales que se han definido para tal efecto […] De lo contrario, se expondría el alcance de estos tipos disciplinarios a las creencias morales o privadas del juzgador….[57]

e) La garantía de la ley penal más favorable es de aplicación plena a la potestad sancionatoria.[58]

> Si bien la Corte no se ha pronunciado de forma expresa sobre la aplicación del principio de aplicación de la ley penal más favorable a asuntos disciplinarios, en su jurisprudencia sobre el artículo 9 de la Convención no ha hecho distinción alguna entre el alcance de las garantías allí contenidas, antes bien, ha señalado de forma reiterada que dicho artículo, sin distinguir entre sus apartados, es aplicable en materia sancionatoria administrativa.[59]

f) El principio de legalidad rige toda la actividad sancionatoria.

> Este Tribunal, al abordar el contenido del artículo 9 de la Convención Americana, ha señalado que, en un Estado de Derecho, el principio de legalidad preside la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente frente al ejercicio del poder punitivo en el que se manifiesta, con máxima fuerza, las potestades de control a cargo de la organización estatal.[60]

---

56 Corte IDH, *Caso Nissen Pessolani vs. Paraguay*, 21.11.2022.

57 Corte IDH, *Caso Mina Cuero…*, cit. Sobre el tema, sugerimos consultar CSJN, *Colegio de Escribanos de la Provincia de Bs. As. c/ PEN s/ sumarísimo*, 4.09.2018. En especial, la disidencia del juez Lorenzetti al afirmar "… 10) En definitiva, lo que el citado art. 19 de la Constitución Nacional exige es que las normas tengan el mayor grado de precisión y previsibilidad posible". Sugerimos consultar: Salvatelli (2024) y Alonso Regueira (2025). También ver Comadira (2012).

58 "… la Corte se pronunció sobre el principio de aplicación de la ley penal más favorable a asuntos disciplinarios y sostuvo que en su jurisprudencia no ha hecho distinción alguna entre el alcance de las garantías contenidas en el artículo 9 de la Convención para casos penales y disciplinarios, antes bien, ha señalado de forma reiterada que dicho artículo, sin distinguir entre sus apartados, es aplicable en materia sancionatoria administrativa" (Corte IDH, *Caso Cajahuanca Vásquez vs. Perú*, cit.).

59 Corte IDH, Caso Cordero Bernal vs. Perú, 16.2.2021.

60 Corte IDH, *Caso Lynn vs. Argentina*, cit.

g) La motivación debe ser adecuada y proporcional.

> … Conforme a lo anterior, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos debe permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad […] es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión y que implica una exposición racional de las razones que llevan al juzgador a tomar una decisión…[61]
> … El deber de motivación es una de las debidas garantías incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso […] Por ello, las decisiones que adopten los órganos internos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias.[62]

h) La motivación afianza la confianza democrática.

> … El deber de motivar las decisiones es una garantía que se desprende del artículo 8.1 de la Convención, vinculada a la correcta administración de justicia, pues protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el derecho suministra y da credibilidad a las decisiones jurídicas en una sociedad democrática.[63]

7.5 Proyecciones sobre las relaciones entre terceros e impactos en el deber de prevención estatal

Tal como he indicado, el deber de prevención como expresión del deber de garantía proyecta obligaciones estatales. Pero estas no tan solo se proyectan en el plano de las relaciones Estado-particular. Determinadas obligaciones son también exigibles al Estado en el ámbito de las relaciones entre terceros.[64]

---

61 Corte IDH, *Caso Cordero Bernal vs. Perú*, 16.2.2021.

62 Corte IDH, *Caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala*, 3.05.2016.

63 Corte IDH, *Caso Cordero Bernal vs. Perú*, 16.2.2021.

64 "En línea con lo anterior, este Tribunal ha señalado que la obligación positiva o de garantía se proyecta más allá de la relación entre los agentes estatales y las personas sometidas a su jurisdicción, abarcando asimismo el deber de prevenir, en la esfera privada, que terceros vulneren los bienes jurídicos protegidos. Dicho deber se cumple cuando, ante situaciones de riesgo real e inmediato que el Estado conoce o debe conocer y cuenta con posibilidades razonables de prevenir o evitar, este adopta medidas dirigidas a garantizar los derechos del individuo o grupo de individuos que se encuentra en riesgo. En tal sentido, la Corte recuerda que, de conformidad con el mismo artículo 1.1 de la Convención, en virtud del deber de garantizar los derechos, que incluye el deber de prevenir su vulneración, los Estados están obligados a regular, supervisar y fiscalizar la práctica de activida-

El deber de prevención estatal en la relación entre terceros es una exigencia que la Corte IDH ha delineado basándose en las obligaciones de regulación, fiscalización y supervisión de las relaciones entre privados. Aparecen estas típicas actividades estudiadas por el derecho administrativo (regulación y control) como contenido concreto del mandato convencional de la prevención, integrante este del deber genérico de garantía en materia de derechos humanos.

En este contexto, la omisión del deber de regulación y control o su ejercicio defectuoso pueden generar la responsabilidad internacional estatal por violaciones a los derechos humanos en el marco de actividades entre terceros (concesiones de servicios públicos, entre otras). Ello siempre bajo la coexistencia de determinados presupuestos al tratarse de una obligación de medio o de comportamiento.[65]

Algunos de los presupuestos fueron delineados en el caso "Iglesias"[66] cuya importancia, en parte, radica en haber sido fijados en un caso contra la Argentina. La Corte IDH, según entiendo, especificó que el deber de responder requiere, al menos: a) la existencia de un derecho violado; b) la afectación a la debida diligencia como estándar aplicable al caso concreto; c) un factor de riesgo que produzca una afectación al derecho humano previsto según el estándar de debida diligencia exigido;[67] d) este último debe estar vinculado a la magnitud y características de los riesgos que genera la actividad; y e) la existencia de un riesgo real e inmediato respecto del cual el Estado e´. lo conoce o debe conocerlo y e´´. posee posibilidades razonables de evitarlo o prevenirlo.

Esta línea argumental no es aislada, por el contrario, en diversas decisiones la Corte IDH ha fijado posición respecto a la procedencia del deber de responder estatal por actos entre terceros. Especialmente cuando se haya: a) omitido desplegar adecuadamente el deber de regular, supervisar y fiscalizar determinadas actividades; b) omitido intervenir para garantizar en el caso concreto la igualdad y no discriminación en el sector privado;[68] c) omitido supervisar actividades vinculadas a

---

des de empresas privadas que impliquen riesgos significativos a los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana y otros tratados sobre los que ejerce su competencia" (Corte IDH, *Caso Iglesias y otros vs. Argentina*, cit.).

65 Corte IDH, OC-32/25, cit.

66 Corte IDH, Caso Iglesias vs. Argentina, cit. La sentencia de la Corte IDH analiza la responsabilidad internacional derivada del fallecimiento de la niña Marcela Brenda Iglesias Ribaudo (6 años), ocurrido el 5 de febrero de 1996 en el excomplejo Paseo de la Infanta, ubicado en la ciudad de Buenos Aires. La trágica muerte fue provocada por el desplome de una escultura de 250 kg en un espacio público bajo concesión estatal que carecía de los debidos controles de seguridad, supervisión y fiscalización, entre otros.

67 El concepto general de debida diligencia en el derecho internacional es típicamente asociado a la posible responsabilidad de un Estado frente a obligaciones de conducta o comportamiento, en contraste con las obligaciones de resultado que requieren el logro de un objetivo específico. Ver Corte IDH, Opinión Consultiva 23/17, cit. Corte IDH, *Caso Iglesias vs. Argentina y otros*, cit.

68 Corte IDH, *Caso Olivera Fuentes vs. Perú*, 4.2.2023.

los servicios de salud;[69] d) omitido proteger el bien público involucrado en una actividad tercerizada pero de titularidad del Estado;[70] e) omitido prevenir violaciones producidas por empresas privadas regulando las acciones que estas deben adoptar para respetar los derechos humanos;[71] f) omitido garantizar el derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos originarios[72] incluida en el artículo 21 del Pacto de San José de Costa Rica[73]; g) omitido la regulación, supervisión o fiscalización de las actividades de terceros que causen un daño al ambiente.[74]

Aún más, la Corte IDH[75] ha sostenido respecto a las empresas: a) existe un deber de prevenir las violaciones a los derechos humanos por parte de las empresas; b) los Estados deben adoptar medidas legislativas y de otro carácter para regular las obligaciones empresariales en dirección a tal prevención; c) los Estados están obligados a investigar, castigar y reparar las violaciones ocurridas en dichos ámbitos empresariales; d) las empresas deben abstenerse de provocar o contribuir a provocar violaciones a los derechos humanos; e) las empresas poseen la obligación de adoptar medidas para subsanar las violaciones al deber de abstención.

Como puede apreciarse, el foco de atención está puesto en analizar si el Estado desplegó la debida diligencia de manera de prevenir el ilícito internacional. Con la particularidad de que la omisión en ello hará responsable al Estado por la afectación de un derecho y/o garantía *ius* fundamental generada en la relación jurídica base: entre terceros en donde una de ellas gestiona bienes y servicios públicos, o son estas actividades de interés público o se trata de una actividad riesgosa.

De regreso al caso *Iglesias*, la Corte IDH condena a la Argentina justamente por la omisión y defectuoso cumplimiento de las obligaciones tanto de regulación como de control en relación con la debida diligencia exigida en el caso concreto. Insiste en fijar el deber de responder internacionalmente del Estado ante la omisión o defec-

---

69 Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, 4.7.2006.

70 Ídem.

71 "… el Tribunal destaca que los Estados tienen el deber de prevenir las violaciones a derechos humanos producidas por empresas privadas, por lo que deben adoptar medidas legislativas y de otro carácter para prevenir dichas violaciones, e investigar, castigar y reparar tales violaciones cuando ocurran. Los Estados, de esta forma, se encuentran obligados a reglamentar que las empresas adopten acciones dirigidas a respetar los derechos humanos reconocidos en los distintos instrumentos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos —incluidas la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador— especialmente en relación con las actividades riesgosas. En virtud de esta regulación, las empresas deben evitar que sus actividades provoquen o contribuyan a provocar violaciones a derechos humanos, y adoptar medidas dirigidas a subsanar dichas violaciones…" (Corte IDH, *Caso de Los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras*, 31.08.2021).

72 Ver Gutiérrez Colantuono y Marconi (2025).

73 Corte IDH, *Caso "Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*, 29.03.2006; Caso *Pueblo Indígena Xucuru vs. Brasil, ci*t.

74 Corte IDH, OC 32-25, cit.

75 Corte IDH, *Caso Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador*, 4.09.2024.

tuoso cumplimiento de las competencias regulatorias y de control de las actividades privadas que afecten derechos humanos protegidos. Según su criterio, la obligación de garantía contiene al deber de prevención en la esfera privada para que terceros no vulneren los bienes jurídicos protegidos. Desde allí fija la regla general en la materia: "… Los Estados están obligados a regular, supervisar y fiscalizar la práctica de actividades de empresas privadas que impliquen riesgos significativos a los derechos humanos…".[76]

Actualmente, según entiendo, existe una suerte de extensión refleja del control de convencionalidad en relación con la actividad del sector privado entre las relaciones privadas en la medida en que puede generar responsabilidad por omisión en las actividades de regulación, control y fiscalización al Estado.[77]

El deber de prevención, entonces, ordena que todas las autoridades estatales lleven adelante sus competencias de manera consistente con el derecho común de los derechos humanos. El control de convencionalidad es una herramienta de ello, y entre sus aspectos se destaca que cada autoridad estatal realice una correcta hermenéutica en su propio ámbito. Ese mismo deber de prevención obliga al Estado, en relación con las empresas, a: a) fomentar y promover la prevención empresarial de los derechos humanos en sus relaciones internas y con terceros; b) regular la actividad empresarial vinculada a la adecuación y prevención en materia de derechos humanos; c) supervisar y fiscalizar en especial actividades riesgosas empresariales que puedan generar lesiones a terceros en sus derechos fundamentales.

8. Inteligencia artificial (IA) y derechos humanos

¿El avance de la tecnología y especialmente de la IA agravará o corregirá las desigualdades existentes? ¿Promoverá la IA mayores niveles de vulnerabilidad o los reducirá? ¿Existe una suerte de presunción de vulnerabilidad universal a favor de los usuarios de la IA que debe ser desvirtuada? ¿Es posible formular una garantía a nivel global de prohibición del aumento de las vulnerabilidades? Las preguntas muchas veces son más importantes en su formulación que, incluso, en sus propias respuestas, máxime en estos tiempos que se presentan altamente cambiantes y ausentes de certezas suficientes de aquello que sucederá en el futuro cercano.

76 Ídem. La afectación a los derechos fundamentales de la niña (a la vida, a la integridad personal, a los derechos de la niñez, entre otros) y de su familia sucede en un espacio público en el que se desarronada una actividad privada. En dicho espacio fallece la menor, respecto a quien el Estado posee obligaciones concretas en relación con la accesibilidad, el cuidado y la seguridad en el ejercicio de los derechos de la niñez en tal espacio.

77 La Corte IDH ha indicado las obligaciones de las empresas en relación con la emergencia económica y el deber estatal de regular, fiscalizar y controlar (Corte IDH, OC 32/25, cit.).

En el ámbito de Naciones Unidas, más precisamente dentro del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos (2026), se emitieron una serie de recomendaciones en materia de IA centradas en la gobernanza pública y los riesgos que supone para los derechos humanos.

No se trata, por cierto, de negar una realidad, antes bien de transparentar que se trata de una actividad que constituye técnicamente un factor de riesgo. Para desde allí prevenir los posibles efectos negativos. O bien diseñar mecanismos correctivos adecuados y utilizados en el momento oportuno. El Estado aparece así con un rol fundamental cuyo alcance y modalidad habrá que debatir, más algo está por claro: no puede mostrarse ni prescindente ni ausente.

La aparición de la IA, su desarrollo e implementación poseen profundos efectos en la vida de cada persona aun sin ser cada una de ellas suficientemente consciente de lo que está sucediendo. El acceso a bienes y servicios básicos cada vez es más dependiente del acceso a la tecnología. Sin acceso universal y alfabetizado digitalmente tan solo se irá a un mayor agravamiento de las brechas sociales profundizando las vulnerabilidades existentes. Ello, de por sí, marca la necesidad ética y la obligatoriedad constitucional del involucramiento de los Estados con sus herramientas regulatorias y de control.

El Comité Asesor advierte en este punto algunas externalidades negativas: 1) La IA no es neutra, su diseño y su aplicación pueden reflejar y agravar los desequilibrios de poder existentes. 2) La mayor opacidad acarrea menor garantía del ejercicio de los derechos pues la falta de explicabilidad puede obstaculizar el acceso a la justicia. 3) Aparece el colonialismo digital, al cual el informe vincula con: a) la construcción y aplicación homogénea de la IA; y b) el sesgo en los datos y los algoritmos, que se ve agravado por el hecho de que el desarrollo de la IA se concentra en un grupo reducido de actores y contextos. 4) La injusticia automatizada en la que decisiones algorítmicas opacas niegan a las personas un trato equitativo o el acceso a servicios u oportunidades sobre la base de datos erróneos o sesgados. 5) La proliferación de la desinformación generada por IA pone en peligro el acceso a información fidedigna mediante la producción barata y a gran escala de información falsa o engañosa.

El informe propone la adopción de medidas preventivas de análisis del impacto del uso de la IA en los derechos fundamentales, los enfoques multipartitos por parte de los Estados, las plataformas privadas y la sociedad civil en el diseño y adopción de medidas protectorias, la participación de las personas en las decisiones que afectan a sus derechos y la promoción de ecosistemas de IA que respeten los derechos humanos basados en los principios de equidad, soberanía y justicia social.

En relación con este tópico cabe recordar que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas en su informe de 2024 ha afirmado la existencia de una creciente brecha en el desarrollo y adopción de la IA entre los países desarrollados y en desarrollo, lo cual representa un desafío significativo para

la equidad mundial (CEPAL, 2024).[78] Sin desconocer que para la región de América Latina y el Caribe el uso de la tecnología y especialmente de IA es un importante potencial transformador, advierte sobre la necesidad de cerrar la brecha tecnológica y asegurar que estas tecnologías beneficien a toda la población y no únicamente a una pequeña élite. En este sentido, dentro de la prevención en materia estatal deben generarse condiciones en el mercado que propendan a la mayor accesibilidad en condiciones de igualdad a la ciudadanía. Para ello el Estado cuenta con herramientas de "intervención" adecuadas, como acaso pueden ser los programas de fomento para el sector tecnológico.

Por su parte, con el Pacto de Futuro (NU, setiembre de 2024) rubricado por la gran mayoría de países del mundo, los Estados se han obligado a gestionar riesgos de la posible ampliación de la disparidad y desigualdad existentes dentro de cada país por parte del uso de la ciencia y la tecnología, además de integrar la perspectiva de derechos humanos en los procesos regulatorios y normativos del uso de la tecnología y exhortar a los sectores privados a que respeten los derechos humanos.[79]

En tal contexto, los Estados poseen un rol fundamental en punto a regular la IA en sus diversos tramos (creación, diseño, desarrollo y aplicación, entre otros). La adopción de marcos normativos que faciliten la prevención de riesgos o establezcan medidas compensatorias, en mi opinión, se integran dentro del deber de garantía ya enunciado. Con proyecciones concretas en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía como también en relaciones entre terceros (desarrolladores y usuarios, por ejemplo). Consecuencia de ello será que el Estado en determinados supuestos pueda ser responsable no tan solo ética o políticamente, sino también jurídicamente por las afectaciones a los derechos fundamentales según he indicado en el apartado referido a la prevención estatal. Sin perjuicio del diseño de programas que exijan por una parte transparencia, rendición de cuentas y supervisión en la toma de decisiones algorítmicas y por la otra la necesaria participación ciudadana antes de tomar una decisión en la materia que afecte directamente los derechos humanos de las personas.

La regulación, en tanto expresión del mandato de prevención, aparece como un deber estatal en la materia. No se trata de obstaculizar la innovación, sino de evitar que el futuro tecnológico quede definido exclusivamente por una minoría de corporaciones capaces de: 1) administrar los flujos globales de información y conocimiento; y 2) incidir negativamente sobre el acceso a los bienes y servicios fundamentales.[80]

---

78 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2024).

79 He criticado de manera negativa la posición de Argentina respecto a dicho Pacto de Futuro en la nota de opinión "Legalidades aparentes" (Gutiérrez Colantuono, 2025b).

80 Ampliar en Ferrajoli (2023b).

9. Recapitulación

A manera de recapitulación de los principales temas abordados alrededor del CCI y las Administraciones públicas podré afirmar:

1. El CCI es un deber estatal y una garantía de las personas que expresa el mandato preventivo obligacional establecido de manera general en la propia CADH (arts. 1.1 y 2).
2. El CCI es desplegado de oficio por parte de todas las autoridades estatales siempre dentro del marco de las propias competencias y conforme las reglas procedimentales y procesales. Tales reglas son elegidas por cada Estado dentro de su propio margen de apreciación.
3. El margen de apreciación en ningún caso podrá habilitar la justificación de la violación a los derechos fundamentales. De suceder esto último, pues, el control de convencionalidad internacional se activará en caso de concurrir los demás requisitos que exige la Corte IDH.
4. La finalidad del deber de desplegar el CCI de oficio es la propia búsqueda de la consistencia entre el sistema interno y el regional de derechos humanos tanto en aspectos normativos, interpretativos como en prácticas institucionales.
5. Los criterios adoptados por la Corte IDH en el sistema argentino se integran dentro de la obligación del CCI como estándares interpretativos de dicha consistencia.
6. Las Administraciones públicas en sus propios ámbitos deben desplegar el CCI sabiendo que este tiene una particular importancia dentro de la actividad interpretativa de los órganos de asesoramiento jurídico permanentes.
7. La actividad sancionatoria es especialmente sensible a la vulneración de los derechos fundamentales por la presencia de fuertes cuotas de discrecionalidad. Al comportar esta una expresión del poder punitivo estatal requiere un estándar elevado de la aplicación de las garantías que componen la tutela judicial efectiva aplicable mediante la tutela administrativa efectiva (art. 8, PSJCR, numerales 1 y 2 según la naturaleza del asunto).
8. El mandato convencional de prevención obliga al Estado tanto en el marco de sus propias relaciones como en aquellas otras que se generan entre terceros, en especial si se trata de actividades riesgosas.
9. Los derechos humanos son parte del fenómeno mayor de la globalización del derecho, ampliando así notablemente el contenido del principio de juridicidad de las Administraciones públicas. Ello permite el despliegue de la tutela administrativa como parte de la prevención estatal consistente en la adopción de medidas tanto de remoción como de adecuación e interpretación, en el plano de los derechos humanos por parte de las Administraciones públicas.

Bibliografía

Ábalos, M. G. (2025). Margen de apreciación nacional como diálogo bidireccional. *El Derecho - Constitucional, Suplemento en homenaje a Néstor Pedro Sagüés*. ED-VI-CCXXXVI-791.

Balbín, C. (2025). *Manual de Derecho Administrativo* (6ª ed.). La Ley-Thomson Reuters.

Cabral, P. (2023). Margen de Apreciación Nacional. Valor de las sentencias de la Corte IDH CSJN, "Escalante, Esteban Iván y otros s/homicidio". *Debates sobre Derechos Humanos*, (7), 67-80. https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/debatesddhh/article/view/1645

Cassese, S. (2010a). *El Derecho Global, justicia y democracia más allá del Estado*. Editorial Derecho Global.

Cassese, S. (2010b). *Los tribunales ante la construcción de un sistema jurídico global*. Editorial Derecho Global.

Clérico, L. (2018). La enunciación del margen de apreciación: Fontevecchia 2017 desde los márgenes. *Revista Derechos en Acción*, *7*(7), 295-317.

Comadira, J. R. (Coord.). (2012). *Curso de Derecho Administrativo. Tomo I, Capítulo III. El principio de juridicidad, discrecionalidad administrativa y situaciones jurídicas subjetivas*. Abeledo Perrot.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Superar las trampas del desarrollo de América Latina y el Caribe en la era digital: el potencial transformador de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial (LC/CMSI.9/3)*.

Consejo de Derechos Humanos. (15 de junio de 2026). *Repercusiones de los Sistemas de Inteligencia Artificial en la Buena Gobernanza. Estudio del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos* (A/HRC/62/54). https://docs.un.org/A/HRC/62/54

Diana, N. (2024). Las falacias de la tutela administrativa efectiva. Mitos y leyendas. En Alonso Regueira, E. (Ed.), *Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino* (Tomo Celeste, pp. 77-84). Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Ferrajoli, L. (2023a). *La construcción de la democracia. Teoría del garantismo constitucional* (Trad. A. Perfecto). Trotta.

Ferrajoli, L. (2023b). *Por una constitución de la tierra. La humanidad en la encrucijada*. Trotta.

Garcés Ramírez, F. (2023). Una mirada crítica al control de convencionalidad. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, (28), 101-142.

Gelli, M. A. (2018). La globalización jurídica y el regreso de las soberanías nacionales en materia de derechos humanos. ¿Hacia un punto de equilibrio razonable? *La Le*y, 2018-D, 1033. AR/DOC/1645/2018.

Gordillo, A. (2009). Hacia la unidad del orden jurídico mundial. En *Tratado de derecho administrativo. Tomo 2: La defensa del usuario y del administrado* (9ª ed., Cap. XXII). Fundación de Derecho Administrativo. https://gordillo.com/pdf_tomo2/9ed/capitulo22.pdf

Gutiérrez Colantuono, P. (2022). *Control de Convencionalidad en las Administraciones Públicas*. Astrea.

Gutiérrez Colantuono, P. (5 de junio de 2024). El derecho autónomo al medio ambiente sano en clave de derechos humanos. *Palabras del Derecho*. https://goo.su/m7XzjXN

Gutiérrez Colantuono, P. (2025a,). *La Corte IDH lo hizo una vez más: nace el derecho al cuidado*. Palabras del Derecho. https://www.palabrasdelderecho.com.ar/articulo/6161/La-Corte-

IDH-lo-hizo-una-vez-mas-nace-el-derecho-al-cuidado

Gutiérrez Colantuono, P. (2025b). Legalidades aparentes. *El Cronista*. https://www.cronista.com/columnistas/legalidades-aparentes/

Gutiérrez Colantuono, P. y Marconi, C. (2025). Vaca Muerta y los estándares en materia de interculturalidad. *(En)clave Comahue. Revista Patagónica de Estudios* Sociales, 32(31), 103-132. https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/revistadelafacultad/es/article/view/6839

Ivanega, M. M. (2015). Responsabilidad estatal y servicios públicos. Breves comentarios. En Ávila, S. M. (Coord.), *Responsabilidad del Estado: Aportes doctrinarios para el estudio sistemático de la ley 26.944* (1ª ed., pp. 325-336). Infojus. SAIJ: DACF160129.

Kingsbury, B. y Stewart, R. B. (2016). *Hacia el Derecho Administrativo Global: Fundamentos, Principios y Ámbito de Aplicación*. Editorial Derecho Global.

Muñoz Machado, S. (2015). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general. Tomo XIV. La actividad regulatoria de la Administración*. BOE.

Alonso Regueira, E. (2025). El ocaso de la discrecionalidad. En Alonso Regueira, E. (Ed.), *Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino* (Tomo Blanco, pp. 43-87). Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Rodríguez-Arana, J. (2024). *Curso de derecho administrativo español* (Tomo III, Capítulo VI). Colex.

Sagués, M. S. (2017). Diálogo jurisprudencial y control de convencionalidad a la luz de la experiencia en el caso argentino. En Henríquez Viñas, M. y Morales Antoniazzi, M. (Coords.), *El control de convencionalidad: Un balance comparado a 10 años de Almonacid Arellano vs. Chile* (pp. 281-372). DER Ediciones.

Salvatelli, A. (2024). La doble garantía de fundamentación de los actos administrativos: derecho a una decisión fundada y motivación. Su impacto en la discrecionalidad administrativa. En Alonso Regueira, E. (Ed.), *Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino* (Tomo Celeste, pp. 505-525). Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Sammartino, P. (2025). Amparo y Administración. Amparo frente a actos y omisiones de la Administración (2ª ed., Tomo II, pp. 130-131). Abeledo Perrot/Thomson Reuters.

Roles de autoría y conflicto de intereses

El autor manifiesta que cumplió todos los roles de autoría del presente artículo y declara no poseer conflicto de interés alguno.