

el país, prueba de su incumbencia con valores asociados al respeto de la dignidad humana (2). Tal es así que, aunque no formalmente y expresamente reconocido, el principio de legalidad ha sido pacíficamente admitido en el seno de las administraciones públicas paraguayas y en los fundamentos jurisdiccionales en la materia (3).

Cabe también significar que de mucho ha servido la ley de la función pública (Ley 1626/2000), aunque no suficientemente, para la introducción de muchos estándares que han coadyuvado con el desarrollo doctrinario a dar sustento a fallos judiciales de relevancia. La insuficiencia se ve en la ley de presupuesto anual, donde se introducen periódicamente reglas que deberían formar parte de leyes generales y atemporales, como algunos elementos del régimen con los funcionarios estatales y de interrelación entre instituciones públicas y diferentes órganos.

Por otro lado, uno de los aspectos que demuestra la necesidad de una regulación positiva sobre los aspectos principales de la actuación administrativa es el reconocimiento del papel fundamental que representa una adecuada motivación en toda decisión administrativa, de modo que pueda construirse el aparato jurisprudencial y desarrollarse en la realidad institucional paraguaya, en línea con el desarrollo doctrinario, legislativo y jurisprudencial de los demás países. En línea con esto está previsto en la ley de procedimientos administrativos tal menester y esperamos pronto contar con una rica experiencia en la aplicación de la ley, donde destaca la motivación como requisito formal del acto administrativo y la necesidad de mayor fundamentación cuando mayor es la discrecionalidad presente. Sin lugar a dudas, implicará un punto de inflexión en la realidad jurídica paraguaya y requerirá de su proceso de divulgación y educación sobre el sentido de sus instituciones (4).

## 2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: AVANCES DE SU REGULACIÓN EN CLAVE DE GARANTÍA

La ley (de procedimientos administrativos) promulgada y publicada recientemente tiene como precedentes a dos proyectos de leyes similares al texto finalmente aprobado, en su versión originaria (sin las modificaciones que el texto sancionado ha sufrido en la Cámara revisora). Estos dos proyectos de leyes fueron presentados en el año 2011 con igual contenido, uno presentado por algunos Diputados el 24 de octubre y el otro presentado por el Poder Ejecutivo el 9 de noviembre. El primero ha sido aprobado por Diputados el 24 de octubre de 2014, pero rechazado por el Senado, por lo que el proyecto fue archivado (5). El segundo, presentado por el Ejecutivo, fue ingresado al Senado, donde se giró al estudio de comisiones, pero nunca tuvo más impulso. La influencia latinoamericana y

---

(2) RIVERO ORTEGA, Ricardo/GONZALEZ MALDONADO, Marco, *Derecho administrativo paraguayo*, La Ley, Asunción, 2016, pp. 17 ss.

(3) GONZÁLEZ MALDONADO, Marco, *El principio de legalidad en el Derecho administrativo*, La Ley, Asunción, 2018.

(4) RIVERO ORTEGA, Ricardo, «La codificación del procedimiento administrativo en América Latina: un hito más (Paraguay)», pp. 279-292, en *Revista de Administración Pública*, 214, 2021.

(5) Al volver a Diputados, éste se ratificó en su aprobación y, al volver al Senado, éste también se ratificó en su rechazo. Al no haber acuerdo, el proyecto fue al archivo. Puede consultarse en: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/4819>.

española en el contenido de las normas postuladas tienen un pleno reconocimiento en el texto entonces enviado por el Poder Ejecutivo: «El proyecto propuesto tiene su fuente en la legislación latinoamericana –con énfasis en la del Mercosur– en la legislación española, en la doctrina y jurisprudencia existentes en la materia. Una fuente importante que ha servido de base a la propuesta es el anteproyecto de ley de administración pública, elaborado por el Prof. Salvador Villagra Maffiodo y suscripto por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Asunción (UNA)» (6).

El texto sancionado el 18 de marzo de 2021 había sido presentado por dos senadores (Silva Facetti y Bacchetta Chiriani), con el asesoramiento de Javier Parquet Villagra, pero sufrió algunas modificaciones en el estudio por la misma Cámara y luego ha sido objeto de nuevas modificaciones en ocasión del tratamiento de la Cámara de Diputados. En esta sede, a pedido del presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de dicha Cámara, tuvo ocasión de considerarse una opinión de los profesores Luis Enrique Chase Plate y Marco Aurelio González Maldonado, quienes a su vez recurrieron a los profesores extranjeros Ricardo Rivero Ortega, Ismael Farrando y Augusto Durán Martínez para discutir ideas y consolidar algunas propuestas, ampliatorias en su mayoría, que han intentado modificar lo menos posible el texto con media sanción, pero cuidando hacer añadidos para inscribir al texto en la senda de las mejores prácticas que la experiencia ha ofrecido en los diferentes países (7). Si bien no todas sus propuestas fueron tenidas en cuenta, las modificaciones incorporadas han servido para enriquecer un proyecto ya de por sí sumamente valioso y necesario para el Paraguay.

La ley sancionada traspasa los tradicionales institutos del derecho administrativo, no limitándose a tratar lo propio del procedimiento administrativo. Es decir, la ley tiene un nombre cuyo contenido excede el ámbito de dicho nombre; pues sigue la costumbre latinoamericana de incorporar una regulación de los elementos del acto administrativo y su ámbito de aplicación, así como las causales de nulidad y la clasificación de las actuaciones administrativas.

La ley sancionada reconoce ya explícitamente los principios fundadores de nuestra materia, lo que de por sí producirá un efecto irradiador en el decreto reglamentario que se dicte posteriormente, en las decisiones administrativas y en el control jurisdiccional de estas. Aunque, conforme con lo que fuera expuesto, la ley tiene una estructura clásica, su contenido deja de manifiesto el carácter central de la personalidad humana y la tutela de sus derechos en su relación con la administración pública.

Cuestiones centrales como la determinación de la motivación como requisito formal del acto administrativo, el acotamiento del ámbito potestativo y obligatorio a la «función administrativa», las exigencias de las notificaciones con los debidos anoticiamientos expresos de los plazos e instancias recursivas (sin lo cual no

---

(6) Puede consultarse en: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/4955>.

(7) Cabe destacar que los profesores extranjeros consultados son grandes catedráticos de la materia, reconocidos internacionalmente, autores de textos doctrinarios y colaboradores en la redacción de normas similares en otros países. También es oportuno destacar que la colaboración fue gratuita y enmarcada en el profundo afecto que tienen al Paraguay y el conocimiento que han adquirido de nuestras instituciones.

En dicho marco fue realizada una audiencia pública con los profesores señalados, lo cual puede verse en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=EHwPycihTXw>.

puede agotarse el plazo de los recursos), la consagración de la regla «a mayor discrecionalidad, mayor necesidad de motivar las decisiones», la necesidad de declarar judicialmente la nulidad de los actos viciados que hubieren generado derechos subjetivos a favor de los ciudadanos, el reconocimiento expreso del principio de buena administración y la finalidad última del servicio a la dignidad humana, así como la introducción de incentivos como reducción y descuento de la sanción administrativa según ciertas circunstancias, y la obligación de interoperar electrónicamente entre instituciones públicas, para ofrecer mayor comodidad y menos burocracia a los ciudadanos, hacen que la ley sea auspiciosa y se sienta la esperanza de una mejor administración pública paraguaya; aunque bien sabemos que la efectividad de las normas depende, más que de la sanción de leyes, de una adecuada educación en la materia y de los valores culturales de la sociedad. Esperamos que la ley propicie la esperanza que genera en quienes abrazamos esta noble rama del derecho.

Sin desconocer la real importancia del contenido de la ley sancionada, sumamente auspicioso para los derechos de los ciudadanos, no podríamos dejar de apuntar algunos puntos no contemplados en el mismo y que seguramente se irán incorporando con el transcurso del tiempo: los procedimientos administrativos de segunda y tercera generación (procedimientos para la elaboración de normativas reglamentarias, para regular el ejercicio cooperativo del poder y para establecer las pautas de gobernanza); una adecuada (diferenciada) tutela a las personas en condición de vulnerabilidad, en atención a las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad, tal como por ejemplo lo recoge el artículo 1 apartado III de la ley de procedimientos administrativos de Mendoza, Argentina; además de un mayor y armónico desarrollo de los institutos reconocidos en el proyecto, así como la gestación de la legislación que se complementa con esta y apunte a dar solución a los problemas más directos y que cotidianamente afectan a los ciudadanos, como el régimen de responsabilidad de la administración pública, el de administración de bienes del Estado, una ley del fuero contencioso-administrativo, entre otros. No podemos concluir sin mencionar que no existe la determinación de un plazo de prescripción para la determinación de la nulidad de los actos administrativos, cuestión de trascendental importancia y que merecerá una especial atención para una mejor protección de los derechos de las personas y de la misma Administración (cuando se le alegue la nulidad en sede judicial).

### **3. EL CONTROL JUDICIAL: FORTALEZA Y DEBILIDADES**

El artículo 3.b) de la Ley núm. 1462/35 establece que la sede contencioso-administrativa será la competente para entender los actos de autoridad cuando esta procede en uso de su potestad reglada, lo que excluiría la potestad discrecional. Ello implica que toda consecuencia de la irregularidad acaecida con motivo del incumplimiento del actuar permitido al funcionario es un incumplimiento a esas facultades regladas, positivizadas, dado que la irregularidad se asocia con la afrenta al ordenamiento jurídico permitido, pues, si está permitido, no habría de anularse la decisión (principio de legalidad).