

LA CODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN AMÉRICA LATINA: UN HITO MÁS (PARAGUAY)

RICARDO RIVERO ORTEGA
Universidad de Salamanca

Cómo citar/Citation

Rivero Ortega, R. (2021).
La codificación del procedimiento administrativo en
América Latina: un hito más (Paraguay).
Revista de Administración Pública, 214, 281-294.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.214.11>

Resumen

Una nueva ley de procedimiento administrativo es siempre un acontecimiento para el derecho público. La tramitación del proyecto legislativo en el Congreso de la Nación paraguaya nos da la oportunidad de participar en su mejora, además de mencionar iniciativas recientes en otros países (El Salvador). En todas estas normas latinoamericanas se observa la inspiración del derecho español, proyectada también sobre la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el CLAD y la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 2013.

Palabras clave

Procedimiento administrativo; reforma del Estado en América Latina; derechos de los ciudadanos; innovación en la Administración pública; derecho comparado.

Abstract

A new administrative procedure Act is always and event for public Law. The processing of the bill in the Paraguayan Congress give us the opportunity to participate in the improvement of this text and to mention other recent legislative initiatives in El Salvador. All these Latin American norms show inspiration from Spanish Law, also reflected in the Ibero American Chart of Citizen's Rights and Obligations, approved by CLAD in the XXIII Ibero American Summit of Heads of State.

Keywords

Administrative Procedure; state reform in Latin America; citizen's rights; innovation in public administration; comparative Law.

SUMARIO

I. LA CODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ES CLAVE PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO. II. LAS LEYES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN AMÉRICA LATINA: ELEMENTOS COMUNES COMPARADOS. III. EL PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE PARAGUAY. IV. LA EFECTIVIDAD DE LA FUTURA NORMA.

I. LA CODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ES CLAVE PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

La primera Ley de Procedimiento Administrativo del mundo fue la impulsada en 1888 por Gumersindo de Azcárate, político y catedrático que, a finales del siglo XIX, se propuso acabar con la mala Administración, tras su experiencia desagradable como responsable de una oficina pública¹. Desde entonces, el procedimiento se ha convertido en una institución central del derecho administrativo, clave para la lucha contra la corrupción, en tanto garantizadora de la objetividad. La tramitación formal, secuenciada y participativa de los asuntos evita los sesgos subjetivos, dañinos tanto para los derechos de los particulares como también para los intereses generales².

Por supuesto, las leyes por sí mismas no garantizan la corrección de las conductas, pero sin ellas es más difícil evitar los abusos. La aportación de las primeras regulaciones procedimentales en España supuso incorporar exigencias de carácter documental que posibilitaban el ejercicio de derechos y cierta trazabilidad del comportamiento de las autoridades. Allí donde falta el procedimiento, la arbitrariedad está servida, porque es una institución preventiva del capricho de poder³.

¹ Véase E. García de Enterría (1993), «Un punto de vista sobre la nueva Ley de Procedimiento administrativo», en J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón (dirs.), *La nueva Ley de Procedimiento administrativo común*, Madrid: Tecnos.

² Véase R. Rivero Ortega (2019), *Derecho administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch.

³ Véase T.-R. Fernández Rodríguez (1994), *De la arbitrariedad de la Administración*, Cizur Menor: Civitas.

En la línea codificadora, además del español, otro modelo comparado histórico de referencia es el de Austria, país que puede presumir de una pionera codificación del procedimiento administrativo, en 1925, tomándose como ejemplo después en Polonia, Checoslovaquia y Yugoslavia⁴, Alemania aprobaría mucho más tarde su primera ley, en 1976, tras el acuerdo del *Bund* con los *Länder* para evitar la dispersión territorial de la normativa⁵. Desde entonces, el procedimiento administrativo alemán es uno de los más desarrollados del mundo, con sucesivas reformas para agilizar, simplificar y adaptar los trámites a las nuevas necesidades instrumentales de la Administración⁶.

Estados Unidos reguló el procedimiento administrativo antes, en 1946, y su ley pudo inspirar en parte a la española de 1958, curiosamente, gracias al afán modernizador de los «tecnócratas», en una muestra de influencias comparadas sugerente. Entonces, además de los aspectos jurídicos, se incluyeron toda una serie de previsiones sobre la mecanización y racionalización del trabajo en las oficinas públicas, un antecedente de los actuales medios telemáticos que demuestra la identificación de estos procesos con innovaciones, más allá de la dogmática y las categorías⁷.

Hoy, la Unión Europea trabaja por aproximar las legislaciones de procedimiento administrativo, conscientes las instituciones comunitarias (Parlamento, Consejo, Comisión) de su trascendencia para garantizar el derecho a la buena administración, recogido en la Carta de Niza, de los derechos de los ciudadanos (motivación, transparencia, responsabilidad). Así, se incluyen en estas propuestas principios y regulaciones básicas que pueden ayudar al objetivo de aproximación de las legislaciones, mayor homogeneidad en el tratamiento de las personas en sus relaciones con el poder público, realizando valores típicamente europeos⁸.

La buena administración es el norte de estas tendencias, que se perciben también en el derecho administrativo global. Sus elementos básicos incluyen el debido proceso, la motivación de los actos, el acceso a información y la posible exigencia de responsabilidades, elementos todos que suelen incluirse en los códigos de procedimiento administrativo, o en otras normas que componen estos conjuntos

⁴ Véase Heinz Schäffer (2005), «El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo, situación actual y efectos expansivos de la codificación austríaca de 1925», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 9.

⁵ Véase E. Linde Paniagua (1977), «La Ley de Procedimiento administrativo en la República alemana», *Revista de Administración Pública*, 83.

⁶ Hoffmann Riem y Schmidt-Abmann impulsaron hace dos décadas un proceso de revisión de las instituciones administrativas principales que afectó también al procedimiento.

⁷ Véase F. Garrido Falla (1999), «El procedimiento administrativo de 1950 a hoy», *Revista de Administración Pública*, 150.

⁸ Véase R. Rivero Ortega (2017), «El procedimiento administrativo europeo y la nueva legislación española», *Derecho administrativo e integración europea*.

ordinamentales (leyes de transparencia o normas de responsabilidad personal y/o patrimonial de derecho administrativo)⁹.

II. LAS LEYES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN AMÉRICA LATINA: ELEMENTOS COMUNES COMPARADOS

El Estado de derecho y la seguridad jurídica requieren una serie de garantías, coincidentes con las principales instituciones del derecho administrativo. Tanto para la calidad de vida como para el desarrollo económico es fundamental la confianza de las personas en las instituciones y la convicción de que los servidores públicos cumplirán las normas¹⁰. El principio de legalidad, como otros principios de la buena Administración, necesitan una regulación estandarizada del procedimiento administrativo¹¹.

Los principales países de América cuentan con sus códigos de procedimiento administrativo desde el siglo pasado: Argentina, México, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica... Las principales influencias del derecho administrativo iberoamericano son europeas, españolas en primer lugar (aunque también francesas, italianas y, en menor medida, alemanas), así que, para un jurista formado en esta tradición, es sencillo comprender las categorías, interpretar las soluciones institucionales y seguir los avances, que a menudo mejoran las soluciones de la *Madre patria*, porque en América hay grandes juristas, buenos cultivadores del derecho administrativo¹².

Argentina fue la primera nación en aprobar su ley de procedimientos administrativos, la Ley 19.549, de 1972¹³. En fechas mucho más próximas, el presidente Macri dictó el Decreto nacional 894/2017, aprobando el Texto Ordenado del Reglamento de Procedimientos administrativos e incorporando a su régimen varias medidas anteriores de reforma del Estado, en la línea de la gestión electrónica (sistema integrado de caratulación, numeración y registración de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional; plataforma de trámites a distancia; o plataforma de autenticación electrónica central¹⁴).

⁹ La bibliografía sobre el derecho a la buena Administración ha crecido considerablemente. Se contiene en gran medida en el reciente libro del profesor cubano Andry Matilla Correa (2020), *La buena administración como noción jurídico administrativa*, Dykinson.

¹⁰ Véase R. Rivero Ortega (dir.) (2001), *El Estado de Derecho latinoamericano*, Universidad de Salamanca.

¹¹ Véase A. Brewer Carías (2009), «Principios generales del procedimiento administrativo: hacia un estándar continental», en *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*.

¹² Véase S. González-Varas (dir.) (2001), *El Derecho administrativo iberoamericano*, INAP.

¹³ Véase T. Hutchinson (1985), *La Ley nacional de procedimientos administrativos. Ley 19549*, Buenos Aires.

¹⁴ Véase R. Dromi (1995), *El procedimiento administrativo*, Buenos Aires.

El texto costarricense, de 1978, fue obra de un jurista extraordinario, don Eduardo Ortiz. La Ley General de la Administración pública funge como código de procedimiento, enunciando además un concepto digno de ser resaltado, en su art. 214: «1. El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la administración, con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico. 2. Su objeto más importante es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final»¹⁵.

La norma en México es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 4 de agosto de 1994¹⁶. Colombia dispone de la Ley 1437, de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuya reforma se está tramitando recientemente¹⁷. En Perú rige la Ley 27.444 del Procedimiento Administrativo General del Perú¹⁸. La tradición peruana en el régimen de esta institución destaca en el continente, desde el «Reglamento de Normas Generales de Procedimientos administrativos de Perú», de 1967, que precede a la norma vigente, de 2001.

Brasil aprobó en 1999 su Ley 9784, reguladora del procedimiento administrativo en el ámbito de la Administración pública federal, inspirada en los textos de Alemania, Estados Unidos y España¹⁹. Chile es otro ejemplo de regulación reciente del procedimiento administrativo, mediante la Ley 19.880, de 2003, ley de bases y en cierto modo supletoria²⁰. El contraste de la ley chilena con la española de 2015 y otras normas del derecho comparado ha sido destacado por la doctrina²¹.

La República Dominicana aprobó en 2013 su Ley 107, sobre derechos de las personas en relación a la Administración pública y de procedimiento administrativo, una norma que desarrolló las previsiones constitucionales, aspirando a contribuir a una reforma del Estado en clave de derechos. La inspiración española

¹⁵ E. Rojas Franco (2006), *Derecho administrativo de Costa Rica*, Porrúa.

¹⁶ Véase M. Acosta Romero (1996), *Ley Federal de Procedimiento administrativo*, Porrúa.

¹⁷ Véase L. Rodríguez (2018), «Los procedimientos administrativos en Colombia», en *Estudios sobre el procedimiento administrativo*.

¹⁸ Allan R Brewer-Carías (2011), «La regulación del procedimiento administrativo en América Latina con ocasión de la primera década (2001-2011) de la Ley General de Procedimiento Administrativo General del Perú (Ley 27444)», *Revista de Derecho PUCP*, 67.

¹⁹ Véase R. Perlingeiro (2011), «Los principios de procedimiento administrativo en Brasil y los desafíos de la igualdad y de seguridad jurídica», *Verfassung und Recht in Ubersee*, 44.

²⁰ Véase E. Cordero Quinzacara (2018), «El procedimiento administrativo en Chile», en *Estudios sobre el procedimiento administrativo*.

²¹ Véase J. L. Lara Arroyo y A. Schneider Brandes (2018), «Nuevas tendencias del procedimiento administrativo en Chile e Iberoamérica: Propuestas frente a una nueva forma de gobernar y administrar el Estado», *Revista de Derecho Público*.

de este texto es evidente, a la vista de muchas de sus avanzadas soluciones, que reflejan debates previos entre juristas dominicanos y españoles²².

La más reciente de las nuevas leyes de procedimiento administrativo es la de El Salvador. La norma tramitada por la Asamblea Legislativa se impulsa considerando: «Que la existencia de normas claras y uniformes, sin perjuicio de la especialidad propia de algunas materias que fijan la actividad de la Administración pública, garantiza en mejor forma el sometimiento de esta al principio de legalidad, a la vez que impacta positivamente en el desarrollo económico y social del país».

Esta propuesta está más inspirada por los objetivos de modernización y simplificación, aprovechando las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para lograr tales metas. También abarca un conjunto de materias más amplio que el proyecto de Paraguay, al incluir el régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública y sus funcionarios, y la potestad normativa, así como un concepto distinto al del acto: «actuaciones».

Los principios generales de la actividad administrativa que prevé, como los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, se corresponden con los relacionados en la Carta Iberoamericana de los derechos y deberes de los ciudadanos, en línea con casi todas las leyes publicadas desde su aprobación. América Latina comparte unos comunes principios de procedimiento administrativo, reforzados por este texto, cuyas raíces son, por supuesto, anteriores²³.

III. EL PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE PARAGUAY

El objeto de la nueva propuesta normativa se ajusta a los clásicos conceptos de acto y procedimiento administrativo, añadiendo en un régimen de mínimos la actuación administrativa por medios electrónicos y mínimas referencias a la potestad reglamentaria. No regula, en cambio, figuras relevantes del actuar administrativo, como los convenios o la inactividad material. En cuanto a su finalidad, refleja el sentido equilibrado del derecho administrativo: proteger los derechos de las personas, al tiempo que se persigue el eficaz cumplimiento de los fines públicos (intereses generales).

Su ámbito de aplicación se muestra omnicompreensivo, incluyendo también entidades que suelen quedar fuera del concepto canónico de Administración pública. En el texto más reciente se han suprimido referencias de otros anteriores a

²² Véase R. Rivero Ortega y Francisco Ortega Polanco (2016), *Procedimiento administrativo comentado (comentario a la Ley 107, del 6 de agosto 2013, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración)*, Santo Domingo.

²³ A. Brewer Carías (2003), *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*, Bogotá.

todos los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Ministerio Público, Consejo de la Magistratura, Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y órganos estatales de naturaleza análoga), limitándose a expresar que se aplica a «todos los organismos y entidades del Estado cuando realicen la función administrativa».

También ha desaparecido la inclusión de las empresas públicas, las empresas mixtas y las sociedades anónimas en las que el Estado sea socio mayoritario; también la Banca central del Estado, junto a otras entidades de la Administración pública descentralizada. Esta tendencia expansiva del ámbito de aplicación ha sido corregida durante la tramitación, limitándola al uso de potestades administrativas.

Una ampliación indebida del régimen administrativo puede dar lugar a problemas de adaptación de muchos de estos organismos, pues las regulaciones de esta ley, conforme a su naturaleza, tienen sentido en el caso de órganos administrativos, pero no en otros²⁴.

El título I está dedicado al régimen jurídico de los actos administrativos. Su primer capítulo está dedicado al acto (aunque también regula los reglamentos); el cap. II establece los requisitos de regularidad y validez; el cap. III, la validez y la eficacia; el cap. IV, a la sanción de las irregularidades del acto administrativo; y el cap. V, a la revocación de los actos regulares.

El concepto de acto administrativo del art. 3 de la Ley se corresponde con un ámbito de aplicación restringido a los órganos administrativos, pues se considera acto «toda declaración unilateral efectuada por un órgano de la Administración pública en ejercicio de funciones administrativas que produce efectos jurídicos de alcance general o particular». Luego los actos deben emanar de «órganos administrativos», y no de otras instancias que no tengan la consideración de tales.

El título II se ocupa del procedimiento administrativo, comenzando por sus principios (cap. I, que también regula los derechos), continuando por el régimen del expediente administrativo (cap. II), el procedimiento administrativo ordinario, considerado «no formal» (cap. III), el procedimiento de los recursos administrativos (cap. IV) y el procedimiento sancionador (cap. V).

La confusión del acto administrativo con el reglamento, reflejada en el art. 4, en función del alcance general o particular, contraría las posiciones doctrinales que utilizan el criterio del carácter innovador del ordenamiento jurídico. Sujetar los reglamentos al régimen de los actos administrativos puede forzar situaciones en las que la potestad reglamentaria no puede ejercerse conforme al mismo procedimiento, ni las mismas reglas de validez.

Se distinguen las clases de reglamento (internos, externos y de ejecución), para diferenciar después solo la competencia de aprobación de cada tipo. Sobre los externos, se dice que solo podrán ser dictados por la autoridad administrativa con expresa autorización legislativa, para materias y condiciones limitadas.

²⁴ R. Rivero Ortega (2016), «La aplicación de las leyes 39 y 40/2015 a las universidades públicas: despojando interrogantes», *Revista de Administración Pública*.

Esta regulación despeja a continuación su compatibilidad con el art. 238 de la Constitución paraguaya, que reconoce expresamente la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

En cuanto a los requisitos de regularidad y validez de los actos, se relacionan la legalidad (art. 7), la competencia (art. 8), la finalidad (art. 9), el presupuesto de hecho (art. 10), el procedimiento (art. 11) y la forma (art. 12).

Los actos administrativos se presumen legítimos y pueden ser ejecutados (art. 13). Su eficacia comienza al día siguiente de la notificación al interesado, o el de la publicación, tratándose de un «acto administrativo reglamentario» (art. 14). Y son inmediatamente ejecutorios, salvo que necesiten aprobación o autorización (art. 15). Tienen fuerza ejecutiva (art. 16), regulándose una prescripción liberatoria para los mismos de dos años, salvo que una ley especial establezca un plazo distinto (art. 17). También cabe que pierdan su eficacia y ejecutoriedad por caducidad o por disposición de la ley (art. 18).

La sanción de las irregularidades de acto administrativo distingue los dos supuestos típicos de invalidez, a saber, nulidad y anulabilidad (art. 19), tasando los motivos del primero en su art. 20.

Se establece la regla general de la posible revisión de oficio de actos nulos, sin más matices ni exigencias procedimentales (art. 22), y de los actos anulables que no generen derechos subjetivos o afecten a intereses legítimos (art. 23). En el caso de que sí hubieran generado derechos, se hace precisa la declaración judicial de nulidad de actos anulables. El acto anulable puede ser sanado (art. 24) y los errores materiales pueden ser corregidos de oficio o a petición de parte (art. 25).

La revocación de los actos administrativos regulares se prevé en el cap. V, con una primera referencia a los actos discrecionales, que sí son revocables con efectos para el futuro (art. 26). Son irrevocables, en cambio, aquellos actos reglados que generen derechos subjetivos o afecten a intereses legítimos, así como los discrecionales de ejecución única que produzcan los mismos efectos (art. 28).

Cabe también la revocación con indemnización, en el caso de los actos en principio irrevocables (los que generan derechos subjetivos o afectan a intereses legítimos), «para impedir o eliminar graves perjuicios al bien público». El límite de la revocación, en este caso y en los anteriores, es la racionalidad, atendiendo tanto a la causa como a la finalidad (art. 28).

La revocación a favor del particular también está prevista, con las excepciones de las facultades regladas, la afcción a derechos de terceros, la prohibición de trato desigual (art. 30).

Todo el título II del proyecto de ley está dedicado al procedimiento administrativo, regulándose sus principios en una lista no exhaustiva, tal y como establece el propio art. 32, que los enumera: legalidad; respeto a los derechos fundamentales; escrituración; gratuidad; celeridad y economía procesal; simplicidad; oficiosidad; objetividad; informalismo; transparencia y publicidad; razonabilidad y

proporcionalidad; protección de la confianza legítima; interpretación *pro homine*; moralidad pública.

Los derechos de las personas en los procedimientos administrativos se regulan en el art. 33: a conocer el estado de tramitación de los procedimientos; a identificar a las autoridades y el personal bajo cuya responsabilidad se tramitan; a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración; acceder a las actuaciones; a ser tratados con respeto y deferencia; a exigir responsabilidades; a obtener información sobre los requisitos de la tramitación.

Esta lista no agota todos los derechos posibles, muchos de ellos previstos en la Carta Iberoamericana de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública, que sigue el ejemplo de la ley española de 1992, reforzada después por otras reformas o codificaciones del derecho comparado. Muchos de estos derechos han experimentado evoluciones notables, ante la frustración primera producida por la dificultad de cambiar realmente las costumbres de las oficinas públicas.

El cap. II de este título está dedicado al expediente administrativo, reflejo documental del procedimiento. El art. 35 se ocupa de su formación, desde la pretensión de hacerlo completo. La información general obligatoria es el objeto del art. 36, y el 37 reitera el principio de celeridad, formulado en este caso como «tramitación expeditiva». Otros aspectos del régimen del expediente pasan desapercibidos, pero puede consultarse la aportación de la doctrina, en la que destaco mi monografía de hace más de una década²⁵.

El procedimiento ordinario administrativo sigue en la regulación, partiendo de un principio de informalidad (art. 38). Se regula la parte interesada, requisito de la legitimación, en términos muy genéricos (art. 39), su capacidad de comparecencia (art. 40), la actuación por sí o por poder (art. 41). Un tema tan peliagudo como las notificaciones es tratado en el art. 42, que subsana la remisión de las primeras versiones del texto a una futura regulación reglamentaria, incorporando un contenido más completo.

La cuestión de los plazos, también clave para valorar la eficacia de la Administración, es el objeto del art. 43. El plazo común de diez días para trámites es el clásico del derecho comparado (en una medición de los tiempos muy propia del siglo pasado). La pretensión administrativa de señorear los plazos queda de manifiesto por la posibilidad de disponer ampliación, casi sin limitaciones («por el tiempo razonable»). El cómputo se regula en el art. 44, que contempla términos de meses y «años»²⁶.

El procedimiento puede ser iniciado de oficio o a instancia de parte interesada (art. 45), mediante escrito de presentación, que se regula en el art. 46. La información y orientación al interesado corresponde a los funcionarios de la ofi-

²⁵ Véase R. Rivero Ortega (2009), *El expediente administrativo*, Aranzadi.

²⁶ Véase R. Rivero Ortega (2010), «Principio de celeridad», en Juan Alfonso Santamaría Pastor (dir.), *Los principios del procedimiento administrativo*, La Ley.

cina competente (art. 47), así como su impulso (art. 49). La prueba de los hechos puede provenir del interesado, o de la autoridad, que puede ordenar cuantas diligencias considere pertinentes (art. 49). Se sienta un deber de colaboración de los órganos administrativos con la autoridad interviniente, así como la comunicación directa entre órganos (art. 50).

Los modos de terminación del procedimiento ordinario son la resolución (art. 51), el silencio, previsto como negativo (art. 52), la renuncia (art. 53). Se prevén medidas cautelares (art. 54) y el pronunciamiento en peticiones que no requieran substanciación (art. 55).

La aplicación supletoria del Código Procesal Civil (art. 56) podría ser problemática, toda vez que el derecho administrativo funciona mejor como ordenamiento común y normal, autointegrándose con sus propios principios. Por ello me parece un acierto el haber incluido la salvedad «siempre que no sean compatibles con las de la presente Ley que se consideran especiales en materia administrativa».

El régimen de los recursos administrativos, del cap. IV, que proceden frente a resoluciones definitivas o actos equivalentes (art. 57), no frente a reglamentos o actos de trámite (art. 58). Han de ser fundados (art. 59), su interposición no suspende la ejecución de los actos, salvo cuando el órgano competente lo acuerde por daños irreparables, graves vicios de nulidad y razones de interés público (art. 60).

Los terceros afectados deben ser advertidos de su interposición (art. 61), pues sus derechos e intereses también han de ponderarse en la resolución, que puede confirmar, revocar total o parcialmente la resolución impugnada (art. 62). Antes, se puede abrir un término de prueba, cuando existan nuevos hechos o documentos que no estén considerados en el expediente (art. 63).

El primer tipo de recurso regulado es el de reconsideración, que se interpone ante la misma autoridad que dictó el acto, en el plazo de diez días desde su notificación (art. 66). El plazo para resolverlo será de veinte días, transcurridos los cuales, o rechazado el recurso, el interesado podrá dirigirse al proceso contencioso-administrativo, aunque se contempla la posibilidad de interponer antes recurso jerárquico, sumando un segundo recurso al ya desestimado (art. 67)

El recurso jerárquico se interpone ante el órgano superior, en un plazo de diez días desde la notificación (art. 66). Para resolverlo, se prevé un plazo de veinte días (art. 67). Se considera que un acto agota la vía administrativa en los casos de resoluciones que resuelven recursos administrativos, contra los que no proceda recurso alguno según las leyes (art. 69).

Un capítulo adicional, el V, regula las particularidades del procedimiento sancionador, enumerando sus principios generales en el art. 70, para después tratarlos individualmente: legalidad (art. 71); tipicidad (art. 72); presunción de inocencia y derechos de las personas (art. 73); proporcionalidad (art. 74); irretroactividad (art. 75); verdad material (art. 76). También se regula la prescripción a los dos años (art. 77).

Las relaciones del procedimiento sancionador con los procesos penales se regulan en el art. 78, destacando el condicionamiento en cuanto a la apreciación de los hechos por el orden penal. Las etapas del procedimiento son enunciadas en el art. 79 (actuaciones previas al inicio sumarial, etapa inicial, etapa de tramitación y etapa final o conclusiva). El art. 80 regula la caducidad, el 81 el plazo razonable de sustanciación, y el art. 82 la reducción de la sanción administrativa, que incluye la posibilidad de pronto pago (art. 83). El art. 83 indica la posible interposición de recursos administrativos, con efectos suspensivos, salvo que sea necesaria su eficacia inmediata por razones impostergables de interés público.

El título III está dedicado a la gestión y trámites electrónicos, a los que el proyecto solo brinda dos artículos (85 y 86), limitándose a regular su validez jurídica y la remisión a una normativa propia, que deberá ser aprobada por el legislador o por el Ejecutivo, al parecer indistintamente.

En condiciones normales, esta demora en la regulación del procedimiento administrativo electrónico no sería un problema, pero las difíciles circunstancias del confinamiento (por la pandemia de la COVID-19) pueden reclamar una actitud más proactiva e incrementar la urgencia de su tratamiento. Muchas personas pueden encontrarse en la tesitura de no poder desplazarse a las oficinas públicas por las medidas sanitarias, de forma que contar con alternativas de presentación a distancia ayudaría a no paralizar las relaciones.

La mayor parte de las leyes de procedimiento administrativo en el derecho comparado han sido reformadas para incorporar disposiciones mucho más completas sobre la actuación electrónica, o incluso automatizada. La importancia actual de esta forma de proceder de la Administración obliga a una atención mayor de los poderes normativos. Los legisladores del Paraguay han de plantearse un complemento (legal o reglamentario) en clave de tramitación telemática de los procedimientos.

IV. LA EFECTIVIDAD DE LA FUTURA NORMA

La derogación de la Ley de 2013 de Trámites administrativos será la primera consecuencia jurídico formal, una vez se apruebe el proyecto y entre en vigor. En el momento en que esto se produzca, la República del Paraguay se sumará al grupo de países que cuenta con un código pensado para incorporar el régimen de los actos, su revocación, los recursos, los principales pasos del procedimiento y las garantías de defensa (realización de pruebas, contradicción). Aunque la novedad más destacable, sin duda, como hemos dicho ya, es la incorporación del catálogo de principios y derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, un notable desafío en términos de adaptación y reforma del Estado paraguayo.

Una *vacatio legis* de un año, prevista en el proyecto, parece prudente, teniendo a la vista soluciones del derecho comparado en la misma línea. Pudiera

considerarse mucho tiempo, pero en realidad una reforma tan ambiciosa necesita una estrategia de concreción de detalles y comunicación a sus destinatarios.

Debemos destacar que, para la efectividad futura, será clave la formación de los funcionarios, pues al fin son los servidores públicos quienes han de cumplir las principales previsiones, respetar los derechos de las personas que se relacionan con la Administración, más tras la incorporación de las responsabilidades en la tramitación, en la línea del derecho español y el italiano. La ciudadanía también debe ser convenientemente informada, puesta al día de los nuevos derechos que la asisten, porque esta ley es, en realidad, la ley de sus derechos en las relaciones con la Administración pública, llamada a cambiar el esquema de relaciones desde el principio central de respeto y dignidad de la persona.

