

*“LA ACCIÓN DE LESIVIDAD EN
EL RÉGIMEN JURÍDICO
PARAGUAYO”*

Especialización en Derecho
Administrativo
Universidad De Belgrano

Alumna: MARÍA DEL PILAR ABENTE LAHAYE
Matrícula Nº 1303 2438

La acción de lesividad en el régimen jurídico paraguayo

Índice:

1. Introducción (p.1)
2. La acción de lesividad (p.2)
3. Doctrina de los actos propios (p.4)
4. El Principio de Estabilidad o Irrevocabilidad del Acto Administrativo (p.5)
5. La potestad revocatoria de la administración y la revocabilidad del acto administrativo.
Estabilidad vs Revocabilidad (p.5)
6. Análisis comparado (p.7)
 - 6.1. El régimen español (p.7)
 - 6.2. El régimen federal argentino (p.10)
7. Vacío legal en el ordenamiento jurídico paraguayo actual (p.13)
8. Intentos de incorporar la acción de lesividad al ordenamiento jurídico paraguayo (p.14)
 - 8.1. Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo (p.14)
 - 8.2. Proyecto de Código Contencioso-Administrativo (p.16)
9. Un caso en que la legislación paraguaya reconoce expresamente la potestad de la administración de anular sus propios actos (p.17)
10. Doctrina (p.18)
11. Jurisprudencia (p.20)
 - 11.1 Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (p.20)
 - 11.2 Jurisprudencia del Tribunal de Cuentas (p.27)
12. Conclusiones (p.31)
13. Bibliografía (p.32)

1. Introducción

El presente trabajo de investigación tiene por objeto analizar el instituto conocido en el Derecho Administrativo como *acción de lesividad* en general por un lado y por el otro examinarlo a la luz del ordenamiento jurídico, doctrina y legislación del Paraguay, nacionalidad de la alumna autora del trabajo.

En los primeros capítulos, se dan unas nociones conceptuales del instituto de acuerdo a la doctrina y jurisprudencia tanto nacional como internacional.

Pasaremos luego a realizar un análisis comparado de los regímenes actuales de España y de Argentina (en el orden nacional). Verificando en ambos casos si está reconocida la figura de la acción de lesividad y como proceden las administraciones públicas para revocar o anular los actos administrativos regulares e irregulares por razones de ilegitimidad.

En los siguientes capítulos describiremos la situación actual de la legislación paraguaya sobre la materia, así como las propuestas ofrecidas por los proyectos de Ley de Procedimientos Administrativos y de Código Contencioso Administrativo.

Haremos luego, un análisis de la escasa doctrina nacional sobre este instituto y le dedicaremos un título a la jurisprudencia respectiva tanto de la Corte Suprema de Justicia, como del Tribunal de Cuentas, órgano competente en la República del Paraguay para entender en cuestiones contencioso-administrativas.

Finalmente haremos un análisis sobre la situación: jurisprudencia contradictoria, escasa doctrina y ausencia de legislación, no sólo de la acción de lesividad en sí, sino del proceder de la administración para dejar sin efecto actos administrativos viciados, en especial cuando los mismos crearon derechos subjetivos es decir son favorables a terceros.

2. La acción de lesividad

Es sabido que la administración en ocasiones dicta actos administrativos que adolecen de vicios, los cuales los tornan nulos o anulables –según la gravedad de los mismos-¹² Esta situación hace que la misma se vea obligada a realizar lo necesario para que estos actos irregulares dejen de existir y a fin de mantener la juridicidad de la actuación administrativa y hacer prevalecer el interés público.

Para esos fines se admite generalmente que la administración cuenta con dos vías para dejar sin efecto estos actos irregulares³: Por un lado, la administración revoca el acto viciado *per se* o de oficio, en virtud de su *potestad revocatoria* y por el otro, ésta cuenta con la vía de la acción de lesividad por la cual el Poder Judicial resuelve la anulación del acto a instancia de la misma administración.

Entonces, entre las varias pretensiones que se pueden plantear en el marco de un proceso contencioso-administrativo nos encontramos con la mayormente conocida como acción de lesividad, también llamada por otros como *proceso de lesividad* y *recurso de lesividad*⁴.

Benigno Ildarraz, refiriéndose a la misma como *proceso de lesividad* explica: “...se diferencia del común contencioso administrativo en que la administración de parte demanda se convierte en parte demandante...”⁵

¹ Refiere Comadira: *El criterio que informa esta clasificación deriva de la gravedad del vicio que afecta a los elementos esenciales del acto*. Comadira, Julio Rodolfo y Monti, Laura (colaboradora) *El Acto Administrativo. En la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, 1ª ed. 4ª reimp. Buenos Aires. La Ley. 2007. p. 74.

² Al respecto refiere Cassagne: “*El criterio distintivo radica en la mayor gravedad del vicio que se atribuye a la nulidad absoluta, establecido en función a una prescripción legislativa que estatuye los supuestos en que se configura la afectación del orden público, estableciéndose, también, que esta clase de invalidez es insanable y, en consecuencia indisponible, tanto por la Administración como por el particular*” Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. 8ª ed. act. Buenos Aires. LexisNexis Abeledo-Perrot. 2006. t.2, p. 271.

³ Observación: a los efectos del presente trabajo incluimos dentro del concepto de actos irregulares tanto a los nulos como los anulables, por estar de acuerdo con la doctrina y jurisprudencia paraguayas.

⁴ García de Enterría y Fernandez en su obra *Curso de Derecho Administrativo*. 14a ed., Madrid. Thomson Civitas. 2008, la llaman *recurso de lesividad*.

⁵ Cassagne, Juan Carlos. *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*. 1ª ed. Buenos Aires. La Ley. 2007. Capítulo tercero. *El Proceso de Lesividad* Por Benigno Ildarraz. p. 463.

La exigencia de la incoación de la acción de lesividad se constituye en una excepción al principio de ejecutoriedad de los actos administrativos.⁶ Es un límite a la *potestad revocatoria* de la administración como una garantía para los administrados titulares de derechos subjetivos del acto a ser revocado como profundizaremos más adelante.

Esta acción creada para proteger a los posibles perjudicados por la revocación de estos actos, sería en principio sólo aplicable para los casos que los actos a revocar benefician al afectado, es decir, debe tratarse de la revocación de actos favorables para un administrado. Siendo en consecuencia la revocación *in pejus* para este último. En este sentido, se sancionaron las Leyes de Procedimiento Administrativo en el orden nacional tanto el caso de Argentina⁷ como en España.⁸

Generalmente los ordenamientos jurídicos resuelven este “dilema”⁹ determinando en qué casos la misma administración puede revocar *per se* y en cuales requiere hacerlo judicialmente¹⁰. Así por ejemplo, en Argentina en el orden nacional se cuenta con la Ley Nº 19.549 de Procedimientos Administrativos -antes mencionada- que resuelve la cuestión.

Sin embargo, no siempre este deber de la administración de acudir a la justicia para anular sus propios actos se encuentra previsto en el ordenamiento jurídico de un país ni tampoco se establecen las reglas mínimas para la revocación de los actos irregulares. Tal es la situación de Paraguay.

⁶ Op. Cit. Idarraz refiriéndose al sistema jurídico argentino, p. 464.

⁷ LPA argentina artículo 17: *El acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa. No obstante, si el acto estuviere firme y consentido y **hubiere generado derechos subjetivos** que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad y artículo 18 El acto administrativo regular, **del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados** no puede ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado*

⁸ Artículo 103.1 LPC española: *“las Administraciones públicas podrán declarar lesivos para el interés público **los actos favorables para los interesados** que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de esta Ley, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo”*

⁹ Al de si la administración puede revocar actos favorables *per se* o debe obtener su anulación judicialmente.

¹⁰ La norma también podría prever que en todos los casos los actos regulares sean revocados por la administración o al contrario, que en todos los casos corresponda entablarse la acción de lesividad.

En ese caso, la jurisprudencia y la doctrina deberían suplir el vacío legal integrando el derecho, estableciendo un sistema que brinde seguridad jurídica a los administrados y normas claras para que la administración proceda justa y coherentemente.

Sin embargo, en el Paraguay existe tanto doctrina como jurisprudencia contradictoria sobre la materia. Sostienen los detractores de la acción de lesividad por un lado que al no estar establecida la obligación de la administración en el ordenamiento jurídico de su interposición para revocar sus propios actos -y debiendo siempre mantener la juridicidad del ordenamiento jurídico-, la misma debe revocar por sí misma esos actos, quedando la acción de lesividad como una salida optativa para la misma e incluso para otros prohibida.

En contraposición a la postura explicada en el párrafo anterior, existe jurisprudencia que sostiene que la interposición de dicha acción es obligatoria para la administración en virtud de la regla de estabilidad del acto administrativo. La cuestión es que ni la Corte Suprema de Justicia ni los demás tribunales toman una u otra postura de forma unánime y constante.

3. Doctrina de los actos propios

La doctrina de los actos propios conocida por la locución latina *venire contra factum proprium non valet* y que además en virtud del principio de la buena fe, es la que exige tanto a los particulares como al Estado tener una conducta consecuente con su propio actuar. En esta doctrina se basarían las posturas de algunos autores contra la revocabilidad del acto administrativo (independientemente del órgano) en razón de que conforme a la misma nadie puede alegar la nulidad de un acto en el cual intervino.

Varios autores basados en la mencionada doctrina rechazan esta idea de la revocabilidad de los actos irregulares y al respecto refiere Irdarraz: *“Parte de la doctrina rechaza la idea de que la propia administración, siguiendo un principio general del derecho esté compulsada a acudir a la justicia para lograr la nulidad de su propio acto en existencia cuando ella ha causado el vicio, o peor, ejecutado el acto a sabiendas de reclamar su declaración de nulidad, en contrario al que se considera como un principio general del derecho del art. 1047 del Código Civil”*¹¹

No obstante, creemos al contrario de lo sostenido por autores que esta doctrina no podría ser aplicable a los actos irregulares. Siendo por el contrario una exigencia para la

¹¹ Cassagne, Juan Carlos. *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*. 1ª ed. Buenos Aires. La Ley. 2007. t.1. Capítulo Tercero. El Proceso de Lesividad Por Benigno Ildarraz. p. 465.

administración la de realizar todo lo que este a su alcance para mantener la juridicidad de su actuar y hacer prevalecer el interés general.¹²

4. El Principio de Estabilidad o Irrevocabilidad del Acto Administrativo

Otro de los principales argumentos a favor de la obligatoriedad de la acción de lesividad es el principio de la estabilidad o irrevocabilidad de los actos administrativos. Según Cassagne la regla es *la inmutabilidad, irrevocabilidad o estabilidad* del acto administrativo y *la revocación constituye un instituto que sólo procede en circunstancias de excepción; lo normal es la irrevocabilidad del acto*.¹³

Por estabilidad, entendemos a la cualidad que los actos administrativos adquieren una vez firmes y consentidos, siempre que creen derechos subjetivos o intereses legítimos a favor del administrado, es decir, que los beneficie.

Su fundamento es el de la necesidad de brindar seguridad jurídica a los administrados, ya que si bien la administración cuenta con lo que conocemos como potestad revocatoria, esta última debe entenderse siempre como una facultad excepcional siempre que hablemos de actos de favorables al administrado.

5. La potestad revocatoria de la administración y la revocabilidad del acto administrativo. Estabilidad vs Revocabilidad

En el título anterior habíamos adelantado algo sobre la potestad revocatoria de la administración, la cual consiste en la *facultad-deber* de los órganos administrativos de revocar los actos dictados por estos mismos ya sea por motivos de ilegitimidad o por oportunidad.

¹² La Constitución de la República del Paraguay dispone en su artículo 128: ***“De la primacía del interés general y del deber de colaborar. En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general. todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley.”***

¹³ Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo. 8ª ed. act. Buenos Aires. LexisNexis Abeledo-Perrot. 2006. t.2. p. 363.

De hecho, creemos que más que una *facultad* es un *deber* de la administración la revocación de los actos irregulares con el fin de mantener la juridicidad de la actuación administrativa y hacer prevalecer siempre el interés general.

Para robustecer nuestra postura sobre el *deber* de la administración de revocar o conseguir la anulación judicial de sus actos irregulares según resulte pertinente - independientemente de lo que disponga la norma respectiva- transcribimos lo sostenido por Comadira:

“En otros términos: sostenemos que tanto la anulación de oficio, cuando ella resulte procedente, como la deducción de la demanda judicial correspondiente, cuando aquel modo de anulación no sea viable, constituyen un deber de cumplimiento inexcusable que incumbe a la autoridad administrativa.

Esta conclusión es consecuencia directa del valor fundamental que inspira el régimen jurídico de las nulidades absolutas, las cuales, como enseñara Vélez Sársfield, en enseñanza válida para todo el derecho ‘tienen por causa el interés público’”¹⁴

No obstante, sentada la postura de la regla de la estabilidad de los actos administrativos -regulares e irregulares- generadores de derechos subjetivos a favor de los administrados, tenemos que esta potestad se ve limitada en estos casos. Esto último en razón de que consideramos que esta potestad debe entenderse de manera excepcional por seguridad jurídica.

Es decir, la administración por un lado se ve ante la obligación de velar por la legalidad y la prevalencia del interés general, pero por el otro lado, debe además respetar los derechos o intereses generados a particulares. Ese es el equilibrio que la misma debe mantener. La circunstancia de que la misma se vea vedada de revocar sus propios actos generadores de derechos subjetivos de oficio, a la vez no es una regla absoluta como profundizaremos más adelante. Existen ciertas excepciones para la revocación de oficio –sobre todo el régimen federal argentino- así como exigencia de la vía de la acción de lesividad.

Entonces, una de las herramientas con la que cuenta el particular para evitar que la administración disponga de sus derechos, eventualmente de forma arbitraria o parcial, por

¹⁴ Comadira, Julio Rodolfo y Monti, Laura (colaboradora) *El Acto Administrativo. En la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*. 1ª ed. 4ª reimp. Buenos Aires. La Ley. 2007. p. 192.

ejemplo, es obligando a esta última a acudir a sede jurisdiccional para dejar sin efecto los actos nulos o anulables, dejando la decisión final a cargo de un juez o tribunal imparcial.

6. Análisis comparado

Antes de describir la situación del régimen paraguayo, creemos conveniente describir previa y someramente los ordenamientos jurídicos de dos países en los cuales consideramos que el régimen de la revocación y anulación de los actos nulos o anulables se encuentran suficientemente aclarados.

Aclaremos que no nos detendremos a analizar la revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, considerando que el presente trabajo tiene por objeto a la revocación por razones de ilegitimidad y en especial la acción de lesividad.

6.1. El régimen español

En el caso del Reino de España, la revocación por motivos de ilegalidad se encuentra actualmente regulada en la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC en adelante). Norma *que*: “...a la vez completó y generalizó el sistema esbozado poco antes por el artículo 37 de la LRJAE de 26 de julio de 1957”.¹⁵

Con anterioridad a la sanción de dichos cuerpos legales el tema de la revocación de los actos administrativos aparecía dominado, al decir de García de Enterría y Fernández “...por la idea de la libre revocabilidad de sus actos con el fin de ajustarlos éstos a las cambiantes circunstancias”, principio a la vez limitado al respeto de los derechos adquiridos, los cuales daban lugar a la estabilidad de los actos y a su irrevocabilidad.¹⁶

En consecuencia la administración no podía apartarse de sus propios actos, sino por medio del *recurso de lesividad*, ante los tribunales contencioso-administrativos, “...para lo cual se entendía necesario el requisito llamado de la doble lesión, es decir, que el acto cuya revocación se postulaba infringiera el ordenamiento positivo (lesión jurídica) y además, fuera económicamente perjudicial para el interés público (lesión económica)”¹⁷

¹⁵ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*. 14a ed. Madrid. Thomson Civitas. 2008. t.1. p. 662.

¹⁶ Op.cit

¹⁷ Op.cit.

No obstante, dicho esquema fue modificado de manera sustancial por la vigente LPC, la que en el Título VII De la revisión de los actos en vía administrativa, Capítulo I Revisión de oficio, en su Artículo 102 que establece:

“Revisión de disposiciones y actos nulos

- 1. Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1.¹⁸*
- 2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2.¹⁹*
- 3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.*
- 4. Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1*

¹⁸ “Artículo 62 Nulidad de pleno derecho. 1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio c) Los que tengan un contenido imposible d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal...”

¹⁹ “Artículo 62 Nulidad de pleno derecho.1... 2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.”

de esta Ley; sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

5. Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo”

Del artículo transcrito fácilmente se deduce que la administración española puede declarar *per se* –previo dictamen respectivo y preceptivo- la nulidad de los actos administrativos (nulos de pleno derecho)

Continúa el cuerpo legal de referencia en el siguiente artículo:

“Artículo 103 Declaración de lesividad de actos anulables

1. Las Administraciones públicas podrán declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 63²⁰ de esta Ley, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

2. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 84 de esta Ley.

3. Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad se producirá la caducidad del mismo.

4. Si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.

²⁰ “Artículo 63 Anulabilidad

1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesados.

3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.”

5. Si el acto proviniera de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad.”

En conclusión, la legislación española autoriza a la administración revocar sus actos nulos de pleno derecho *per se*, imponiendo la acción de lesividad para los casos de actos administrativos anulables.

Adelantando un poco un aspecto a desarrollar en otro punto del presente trabajo, aclaramos que la legislación española ha sido una de las fuentes del proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos del Paraguay -según la misma exposición de motivos del referido proyecto-, que actualmente se encuentra en trámite en el Congreso Nacional.

6.2. El régimen federal argentino

En el orden nacional, Argentina cuenta con la Ley N° 19.549 De Procedimientos Administrativos (LPA en adelante) en cuyo Título III Requisitos esenciales del acto administrativo, artículos 17 y 18 regula la revocación de los actos nulos y los anulables.

El primero de ellos establece:

“Revocación del acto nulo. El acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa. No obstante, si el acto estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad.”²¹

El artículo 18 refiere:

“Revocación del acto regular. El acto administrativo regular, del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados no puede ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado.

Sin embargo, podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si el interesado hubiere conocido el vicio si le revocación, modificación o sustitución del acto lo favorece sin causar perjuicio a terceros y si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario...”

²¹ Conforme a la redacción de la modificación de la Ley 21.686/77.

En primer lugar es importante recordar que de la primera parte del artículo 17 se puede inferir que a los efectos de la ley en mención se consideran actos irregulares sólo a los nulos, entonces serían actos regulares tanto los actos que no adolezcan de vicio alguno (regulares estrictamente hablando) como a los que contengan vicios que los tornen anulables.

En el caso de los actos irregulares –siempre conforme a los artículos transcriptos- corresponde la revocación de oficio o *per se* de los mismos (es decir, por parte de la administración) sin necesidad de intervención judicial, en principio. La segunda parte del artículo 17, establece la excepción y por ende la obligatoriedad de la administración de obtener la anulación del acto en sede judicial²² es decir, cuando el acto este firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo.

Con respecto a los actos regulares la norma empieza estableciendo como principio lo que en el caso anterior es la excepción. Es decir, cuando corresponda la revocación de los actos regulares de los que hubieren nacido derechos subjetivos, la misma debe ser obtenida en sede judicial: se prohíbe su revocación en sede administrativa.

Termina el mismo artículo estableciendo que la regla anterior tiene como excepción -es decir corresponde la revocación *per se* de los actos regulares que hubiesen generado derechos subjetivos- los siguientes supuestos: 1) cuando el interesado hubiere conocido el vicio, 2) cuando la revocación favorece al particular y no perjudica a un tercero y 3) cuando se hubiere otorgado a título precario.²³

Al respecto de estas excepciones a la estabilidad del acto regular, varios autores sostienen que “...estas *causales autorizadoras de la anulación oficiosa del acto regular son igualmente aplicables a la anulación oficiosa del acto irregular y con mayor razón aún, porque, de no ser así, como acertadamente apuntó García, “absurdamente habría mayor rigor para revocar un acto nulo que uno regular.”*²⁴

En igual sentido Balbín refiere que “...las excepciones frente al principio de estabilidad que prevé el art. 18 (acto regular) deben extenderse sobre el acto irregular porque, en caso

²² Lo que significaría entablar la acción de lesividad aunque el texto no se refiera a ella expresamente.

²⁴ Comadira, Julio Rodolfo y Monti, Laura (colaboradora) *El Acto Administrativo. En la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*. 1ª ed. 4ª reimp. Buenos Aires. La Ley. 2007. p. 213, citando a García, C., *Revocación y caducidad del acto administrativo en la ley nacional de procedimientos administrativos*.

*contrario, éste gozaría de mayor estabilidad que el acto regular y este criterio no es coherente con el modelo legislativo de la LPA y el principio de legalidad que nos exige tachar del ordenamiento los actos ilegítimos...*²⁵

En conclusión, el ordenamiento federal argentino prevé la acción de lesividad como figura para obtener la anulación de actos regulares²⁶ e irregulares²⁷ dejando la potestad revocatoria a cargo de la administración en los supuestos analizados previamente.

Esta diferencia entre el régimen argentino y el español arriba referido, podría responder al hecho de que el Sistema de Nulidades de ambos cuerpos legales está diseñado de forma distinta, como lo hubiera advertido Cassagne al exponer que: *“...La ley Nacional de Procedimientos Administrativos argentina, no obstante haberse inspirado en la ley española de Procedimiento Administrativo de 1956, en muchas de sus instituciones, ha regulado en materia de vicios un sistema basado en la obra de Marienhoff, que sigue muy de cerca las concepciones imperantes en el Derecho Administrativo francés.”*²⁸

En el régimen español, la nulidad de pleno derecho es excepcional a diferencia del argentino federal, en el que la nulidad del acto administrativo como regla incluye todos los elementos del acto. García de Enterría y Fernández, al hacer una comparación entre la nulidad absoluta en el campo del Derecho Privado y en el campo del Derecho Administrativo afirman sobre este último que: *“...las exigencias del actuar de la Administración, orientado, por principio, hacia la consecución de un resultado conforme al interés público impone, como sabemos, la regla opuesta, esto es, la presunción de validez de las actuaciones administrativas, a partir de la cual el legislador, mediante un proceso depurador semejante pero de signo contrario, acota una serie de supuestos de gravedad máxima a los que no alcanza la cobertura del interés público y a los que, en consecuencia, aplica la sanción máxima de nulidad absoluta que, de este modo, queda convertida en algo excepcional.”*²⁹

²⁵ Balbín, Carlos F. *Manual de Derecho Administrativo*. 1ª ed. Buenos Aires. La Ley. 2011. p. 326.

²⁶ Notificados.

²⁷ Firmes y consentidos y hubieren generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo.

²⁸ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. 8ª ed. act. Buenos Aires. LexisNexis Abeledo-Perrot. 2006. t.2. p. 272.

²⁹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. 14a ed. Madrid. Thomson Civitas. 2008. t.1. p.622.

Al existir una diferencia sustancial entre ambos regímenes de nulidades no nos resulta extraño que el sistema de revocación sea también distinto en consecuencia.

7. Vacío legal en el ordenamiento jurídico paraguayo actual

Tal como adelantamos más arriba en el Paraguay no está regulada la potestad revocatoria de la administración, así como tampoco la Acción de Lesividad ni está establecido ningún otro sistema de revocación de los actos ya sea por razones de legitimidad o por conveniencia u oportunidad.

Si bien, tanto doctrinaria como jurisprudencialmente la mencionada potestad se encuentra pacíficamente reconocida, no existe conformidad sobre la declaración de nulidad o revocación del acto administrativo viciado que reconoce derechos subjetivos firmes o en ejecución.

Esta situación se debe en primer lugar a la ausencia de una Ley o Código de Procedimientos Administrativo en el país que establezca los elementos esenciales del acto administrativos, sus eventuales vicios, sistemas de nulidades y la vía para su revocación.

Tampoco existe en el país, un Código Contencioso-Administrativo que regule el proceso ante los órganos judiciales competentes, contando simplemente con una ley vetusta de once artículos del año 1935, la Ley N° 1.462/35 “Que establece el procedimiento para lo Contencioso Administrativo”, con varios artículos modificados o derogados por leyes posteriores.

Esta Ley además de remitirse al Código Procesal Civil y demás leyes especiales (artículo 5º) estableciendo plazos propios del proceso, simplemente dispone en su artículo 3º que:

“La demanda contencioso administrativa podrá deducirse por un particular o por una autoridad administrativa, contra las resoluciones administrativas que reúnen los requisitos siguientes: a) Que acusen estado y no haya por consiguiente recurso administrativo contra ellas; b) Que la resolución de la administración proceda del uso de sus facultades regladas; c) Que no exista otro juicio pendiente sobre el mismo asunto; d) Que la resolución vulnere un derecho administrativo pre-establecido a favor del demandante; y e) Que se halle abonada la cuantía del impuesto u otra liquidación de cuentas ordenada por el Tribunal de Cuentas”

Es decir, meramente reconoce legitimidad procesal para particulares e instituciones cuyos derechos subjetivos se encuentre vulnerados por el acto administrativo impugnado y no prevé la posibilidad u obligación de la administración de acudir a los tribunales para revocar sus propios actos ilegítimos. Sin embargo, es de destacar que tampoco parecería prohibirla.

Por otro lado, a nivel doctrinal y sobre todo jurisprudencial, existen grandes contradicciones sobre la obligatoriedad de la aplicación de este instituto, como iremos viendo en los siguientes capítulos.

8. Intentos de incorporar la acción de lesividad al ordenamiento jurídico paraguayo

Si bien existen actualmente varios proyectos que tienen como fin *poner orden* en la administración pública -ya sea en sede administrativa como en judicial para la revisión de su actuación- hasta ahora no se cuenta con una ley general vigente que regule el procedimiento en sede administrativa así como tampoco un código contencioso. No obstante, estudiaremos los intentos más recientes y relevantes sobre los mismos.

8.1 Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo

Actualmente se encuentra en trámite en el Congreso Nacional la aprobación de un proyecto de Ley de Procedimientos Administrativo, a propuesta del Poder Ejecutivo, el cual incorpora la acción de lesividad.

Este proyecto prevé la acción de lesividad, exigiendo a la administración su incoación sólo para el caso de los actos anulables firmes y consentidos que generen derechos subjetivos que se estén cumpliendo, autorizando la revocación “de oficio” por parte de la misma administración para el caso de los actos anulables que no generen derechos subjetivos.

Con relación a los actos nulos –generen o no derechos subjetivos- deja nuevamente al arbitrio de la administración el análisis de la gravedad del vicio para determinar si los mismos tornan el acto nulo o anulable y revocarlos *per se* en consecuencia.

“Artículo 22. Revisión de oficio de los actos nulos. Los actos que incurren en las causales de nulidad establecidas en el artículo 20³⁰ carecen de estabilidad y no pueden

³⁰ “Artículo 20. Nulidad. Es nulo el acto administrativo en los siguientes casos: a) Sanción expresa de nulidad para el caso, estatuida en la ley b) Acto administrativo dictado contra

válidamente generar derechos subjetivos frente al orden público y a la necesidad de vigencia de la legalidad. Podrán ser revocados o sustituidos por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa.”

En similar sentido a la LPC española –en la cual se inspiró este proyecto como comentamos antes- autoriza a la administración a revocar *per se* los actos nulos, e incluso dispone que los mismos no pueden generar derechos subjetivos válidamente. Con respecto a los actos anulables el proyecto en mención dispone:

“Artículo 23. Revisión de oficio de actos anulables que no generen derechos subjetivos o no afecten intereses legítimos. Los actos anulables que no generen derechos subjetivos o no afecten intereses legítimos podrán ser revocados en sede administrativa en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico.”

“Artículo 24. Acción de lesividad. Revocación judicial de actos anulables. Si el acto anulable estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos a favor de particulares que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante revocación judicial.

La Administración Pública podrá solicitar la revocación judicial de sus propios actos mediante acción de lesividad ante la jurisdicción contencioso- administrativa.”

También autoriza la revocación *per se* de los actos anulables siempre que no generen derechos subjetivos o intereses legítimos, exigiendo la acción de lesividad para los actos anulables firmes y consentidos que generen derechos subjetivos que se estén cumpliendo.

Cabe preguntarnos entonces, cómo debe proceder la administración para el caso de actos anulables que sí generen intereses legítimos, ya que el artículo 23 autoriza la revocación de estos actos siempre que no afecten intereses legítimos sin embargo el 24 dispone que sólo los actos anulables que generen derechos subjetivos deberán ser revocados judicialmente.-

expresa prohibición de la ley c) Inexistencia del presupuesto de hecho, falta de causa o falsa causa d) Actos que vulneren la Constitución o regulen materias reservadas a las leyes e) Incompetencia manifiesta por razón de la materia o del territorio e) Inobservancia total y absoluta del procedimiento exigido en la ley, especialmente de aquellas disposiciones relativas a la defensa del particular afectado f) Inobservancia total y absoluta de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados g) Error manifiesto de hecho o de derecho, dolo o violencia, en cuanto hubiese determinado el pronunciamiento o desviado el acto de su correcta finalidad h) Cuando el acto constituya un hecho punible o fuera consecuencia de éste.”

8.2 Proyecto de Código Contencioso-Administrativo

Otro proyecto legislativo que incorpora esta figura es el Anteproyecto de Código Contencioso-Administrativo, estableciendo –al igual que el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos que la administración pública sólo puede dejar sin efecto sus actos anulables entablado dicha acción en sede judicial y autorizando a dejar sin efecto en sede administrativa de los actos nulos o inexistentes.³¹

Al respecto, el Ministro de la Corte Suprema de Justicia y autor del referido proyecto, Prof. Dr. Sindulfo Blanco refiere: *“...si es para empeorar los derechos del administrado, la misma quedará obligada a emitir un nuevo acto administrativo fundado, y ordenar a la asesoría jurídica la iniciación del respectivo juicio ante el Fuero Contencioso-Administrativo, para perseguir la revocación del acto anterior. Esta regla se instituye con el propósito de evitar la inseguridad jurídica en el administrado, dado que los actos administrativos deben estar rodeados de la garantía de estabilidad...”* y continúa el proyectista aclarando que *“...esto se relaciona con los actos administrativos anulables o revocables porque si se trata de actos nulos o inexistentes, procederá de oficio decretarlos por la autoridad pública involucrada, partiendo de la base de que tales vicios nunca pueden generar derechos. En todo caso, el afectado tendrá derecho a la revisión judicial correspondiente.”*³²

Un aspecto interesante que merece ser resaltado es que ambos proyectos coinciden en que la acción de lesividad es obligatoria sólo para el caso de los actos anulables favorables para el administrado, no así para los actos nulos, lo cuales podrán ser revocados de oficio.

Esta sería una diferencia fundamental con el régimen nacional argentino, el cual dispone en el artículo 17 de la LPA, que el acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa. No obstante, si el acto estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad.

Sin embargo, y como ya señaláramos anteriormente otras legislaciones como el caso de la de España toman el mismo criterio que estos proyectos.

³¹ Sosa Elizeche, Enrique A. (Director) y Sosa Arrúa, Enrique (Coordinador) *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario, Derecho Administrativo*. 1ª ed. Asunción. La Ley. 2011. t. 2. p. 964.

³² Op. Cit. p. 966.

9. Un caso en que la legislación paraguaya reconoce expresamente la potestad de la administración de anular sus propios actos

En materia de contrataciones, el Estado paraguayo cuenta con la Ley N° 2051 del año 2003 “De Contrataciones Públicas”, la que a la vez fue modificada por la Ley N° 3439 del año 2007 “Que modifica la Ley N° 2051 del año 2003 ‘De Contrataciones Públicas’ y establece la carta orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas” y sus respectivas reglamentaciones.

Esta última ley modificatoria establece que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) es una institución autónoma y autárquica, facultada para diseñar y emitir las políticas generales que sobre contrataciones públicas deben observar los organismos, entidades y municipalidades del país y para dictar disposiciones para el cumplimiento de las leyes y reglamentos respectivos.

Incorpora además, la potestad de esta última de determinar la nulidad de los actos, contratos y convenios que los organismos, entidades y municipalidades realicen o celebren en contravención de la normativa vigente.

Este sería un caso aislado, en el cual se encuentra específicamente regulada la potestad revocatoria de actos irregulares realizados por cualquier institución pública en materia de contrataciones públicas, con la particularidad que el órgano que emite el acto revocatorio es uno distinto al emisor del revocado.

Por supuesto que dicha normativa fue objeto de múltiples críticas por parte de la doctrina, sobre todo considerando que en el país son competentes en materia contractual del Estado –incluso en el caso de los contratos típicamente administrativos- los jueces y tribunales del fuero civil. Dejando a cargo de los tribunales contenciosos (Tribunal de Cuentas) solamente la revisión de los actos administrativos unilaterales.

Entonces, al disponer esta ley que la DNCP puede declarar la nulidad de los actos y contratos, se entiende que la misma -como toda institución pública- se pronunciará por medio de un acto administrativo para la declaración de nulidad- Esta situación crearía una descoordinación con el sistema que rige hasta entonces, en razón de que los afectados por

dichos actos deberán impugnarlos -como cualquier otro acto administrativo- ante el Tribunal de Cuentas.

Si bien creemos que la práctica de dar competencia al fuero civil para entender en cuestiones contractuales (incluidos los Contratos Administrativos) no nos parece una decisión acertada ya que la naturaleza de estos es pública, es verdad que con esta incorporación –así como son las cosas- crea una dispersión infundada de la competencia de los tribunales del país en materia contractual pública.

De todas formas creemos que es rescatable el hecho de que esta ley logra certidumbre jurídica, en el sentido de que los afectados tienen conocimiento de ante mano que esta dirección tiene esas potestades preestablecidas.

Otro punto que valoramos de la misma es, el que, si bien aún hablamos de órganos administrativos, la institución que evalúa la validez de los actos y contratos eventualmente irregulares es una dirección independiente a la emisora del acto o institución contratante, con lo cual podríamos decir que habría una mayor objetividad en beneficio de los demás participantes y contratantes.

10. Doctrina

A más de la insuficiente cantidad de autores administrativistas que se ocuparon de esta materia, la mayoría de ellos se limita a describir esta situación sin tomar una postura o recomendar una alternativa que sugiera una solución a la misma. Es más, la mayoría ni siquiera advierte sobre la inseguridad jurídica que se crea en perjuicio principalmente de los administrados.

Así, en primer lugar uno de los autores con mayor influencia en el Derecho Administrativo paraguayo, el Prof. Dr. Salvador Villagra Maffiodo (cuya obra *Principios de Derecho Administrativo* es material bibliográfico obligatorio en la mayoría de las facultades de Derecho, desde hace ya más de cuarenta años) ni siquiera hace referencia a la acción de lesividad.

En el capítulo VI que este autor dedica a los actos administrativos irregulares denominado “Nulidad y revocabilidad del acto administrativo”, distingue los actos regulares de los irregulares, incluyendo en esta última categoría tanto a los nulos como los anulables³³ los cuales resultarán uno u otro según la gravedad del vicio.

³³ A diferencia de lo que ocurre en la LPA argentina.

Luego, en el mismo capítulo se refiere a la revocación en sentido amplio como el “...retiro o cancelación total o parcial de los efectos de un acto administrativo... En tanto que, en sentido estricto, se reserva la denominación para designar la cancelación total o parcial de los efectos de acto administrativo por razón de conveniencia u oportunidad o por cambio de criterio en la aplicación de la ley, sin que el acto sea en sí mismo irregular” llamando a la revocación del acto irregular como “*declaración de nulidad si se trata de un acto nulo y anulación si es anulable*”^{34 35}

En el referido capítulo además el autor pasa a profundizar la revocación por parte de la administración por razón de conveniencia y oportunidad o cambio de criterio en la aplicación de la ley y la caducidad, así como de los efectos de la declaración de nulidad y la anulabilidad, sin entrar a analizar qué órgano tiene competencia para esta última.

En igual sentido consecuentemente se fue pronunciando la doctrina posterior, adhiriéndose a similares conceptos³⁶ y muy pocos también se refieren a la acción de lesividad.

Sin embargo, Manuel Dejesús Ramírez Candia, en su libro *Derecho Administrativo*³⁷ afirma que son sujetos habilitados para la anulación de los actos administrativos tanto la Administración Pública emisora del mismo como el Poder Judicial. Sostiene además que si bien la doctrina no es unánime al respecto, la mayoría de los autores se inclina por la postura de que la administración pública tiene la competencia para anular sus propios actos inválidos, por los principios de autotutela y de legalidad, transcribiendo partes de textos de varios autores de nacionalidad extranjera para sustentar dicha afirmación.

Otros autores en textos más recientes como el Prof. Dr. Enrique Sosa Elizeche, en su *Tratado Doctrinario y Jurisprudencial de Derecho Administrativo* en el capítulo *Revocación de oficio del acto Administrativo, la nulidad y anulabilidad del mismo y la acción de lesividad*, admite que: “*varios fallos reflejan una posición contraria a la revocación administrativa de oficio de los actos nulos o anulables que han tenido principio de ejecución y que generan derechos*

³⁴ Villagra Maffiodo, Salvador. *Principios de Derecho Administrativo*. Revisión y Actualización Normativa de Javier Parquet Villagra. Servilibro. Asunción. 2007. p. 130.

³⁵ Esta clasificación en consecuencia es adoptada por la mayoría de la doctrina y jurisprudencia paraguayas.

³⁶ V.g. Peña Villamil, Manuel. *Derecho Administrativo*. Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” Biblioteca de Estudios Paraguayos – Volumen 56, Asunción – 1997. p. 175 y siguientes.

³⁷ Ramírez Candia, Manuel Dejesús. *Derecho Administrativo*. 1a ed. Editorial Litocolor SRL. Asunción. 2004. p. 162.

subjetivos a favor de los administrados”, fundándose dichos fallos -según el mismo autor- en la regla de estabilidad de estos actos administrativos hacen solamente posible la revocación judicial.

Continúa el autor mencionado en el párrafo anterior que sin embargo otros fallos: *“rechazan este criterio alegando que la acción de lesividad no se encuentra legislada en el derecho positivo paraguayo y reconocen el derecho de la administración de revocar sus propios actos aun cuando hayan tenido principio de ejecución, siempre que adolezcan vicios de ilegitimidad que ameriten su nulidad o anulabilidad.”*³⁸

De todos los autores analizados sería sólo este último quien manifestó su inquietud sobre la necesidad de que la acción de lesividad se encuentre reconocida en el ordenamiento jurídico por seguridad jurídica.

11. Jurisprudencia

Haciendo un análisis de la jurisprudencia sentada por nuestros tribunales, tanto de la Corte Suprema de Justicia como del Tribunal de Cuentas, circunscribiéndonos a las que fueran levantadas al *Portal Web* de la Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay³⁹ y a partir del presente milenio, efectivamente nos encontramos ante posiciones totalmente antagónicas sobre el tema que nos ocupa.

A continuación empezaremos un análisis según un orden cronológico de las mismas y según el órgano emisor de los fallos.

11.1 Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia:

1. Acuerdo y Sentencia Número: 170. Causa: “Rafael Mazo Rodríguez c/ Decreto N° 15.620 de fecha 2 de diciembre de 1996 dictado por el Poder Ejecutivo” (03/04/00)

Antecedentes: El Poder Ejecutivo revoca un acto administrativo por el cual reconoce al Sr. Rafael Mazo Rodríguez como veterano de la Guerra del Chaco (en consecuencia se le otorga la pensión legal respectiva) al haberse constatado que el mismo en realidad no participó en la misma (vicio en la causa, presupuesto de hecho) El afectado demanda el acto revocatorio

³⁸ Sosa Elizeche, Enrique A. (Director) y Sosa Arrua, Enrique (Coordinador) *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario, Derecho Administrativo*. 1ª ed. Asunción. La Ley. 2011. t.1. p. 119.

³⁹ <http://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>

alegando la exigencia de la interposición de una acción de lesividad por parte de la administración para el efecto.

Del voto del Dr. Irala Burgos:

“1°) Posibilidad de la revocación del Decreto anterior. Entiendo que en la ley nacional no hay normas que resuelvan expresamente si los actos administrativos pueden o no ser revocados o anulados por la misma autoridad que los dictó.

En la doctrina encuentro que el Dr. Salvador Villagra Maffiodo enseñaba, respecto de la nulidad, que ella constituye ‘la sanción máxima para la irregularidad del acto administrativo’ (Principios de Derecho Administrativo, pág. 95, N° 4) y que, ‘puede ser declarada a petición de parte o de oficio, y si es manifiesta ni siquiera necesita ser declarada’ (loc. Cit.).

El tratadista argentino José Roberto Dromi también sostiene que las nulidades administrativas pueden ser declaradas ‘por un órgano judicial (por anulación) o administrativas (por revocación)’ opinión ésta, sin embargo, que parece basarse exclusiva o al menos primordialmente en la ley expresa de su país.

Por mi parte creo que en presencia de una situación como la que quedaría configurada si el actor efectivamente no hubiese participado en la guerra del Chaco, sería obligación de la Administración corregir tal estado de cosas cuanto antes, anulando - es decir, revocando - el Decreto que concedió una pensión que solo merecen los veteranos.

En cuanto a la acción de lesividad, de que habla el fallo recurrido, no la creo necesaria en el caso. La Ley 1462 de 1935 parece no descartarla (su art. 3° admite que la administración deduzca la acción contencioso-administrativa), pero ciertamente tampoco lo prescribe, como si lo hace en ciertas hipótesis la ley argentina (Dromi, po. Cit. Tomo I, pág, 157, parag. 121, c., y tomo II, parag. 761).

Concluyo, en síntesis, que el Poder Ejecutivo podía revocar, como lo hizo, el Decreto N° 29874 del 29 de diciembre de 1996 en cuanto concedió pensión de Veterano de guerra al actor. Esto, naturalmente, si efectivamente tenía justos motivos para tal decisión”

2. Acuerdo y Sentencia N° 600. Causa: “ASOCIACION RURAL DEL PARAGUAY (ARP) C/ RES. N° 169/95 Y 34/96 DICTADAS POR LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE PEDRO JUAN CABALLERO” (20/10/00)

Antecedentes: La Intendencia Municipal de Pedro Juan Caballero dicta resoluciones rescindiendo unilateralmente el contrato de arrendamiento firmado con la demandante y otras

asociaciones. El Tribunal de Cuentas confirma dichas resoluciones, apelando las afectadas ante la Corte Suprema de Justicia.

Del voto del Dr. Paredes:

“Como bien lo señalara el A-quo, la Administración no está facultada para revocar per se sus propios actos, cuando ellos han dispuesto derechos subjetivos a favor del administrado. Agregamos, que esa imposibilidad encuentra mayor asidero fue acreditado un principio de ejecución del derecho reconocido.

La rescisión unilateral del contrato, en propia sede y sin haber oído a todos los involucrados, vulnera el principio de defensa de los derechos. Además, habiéndose invertido sumas monetarias, configuraría una situación análoga al enriquecimiento ilegítimo. Las causas para la revocación debían haber sido alegadas por la Administración con la correspondiente acción de lesividad, en el ámbito jurisdiccional. ‘La ‘revocabilidad’ del acto administrativo no puede ser inherente a su esencia, ni puede constituir el ‘principio’ en esta materia. La revocación del acto administrativo es una medida excepcional, verdaderamente ‘anormal’ (...) (Cfr. Marienhoff, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II, Bs. As. 1993, pág. 585)”

De la comparación de los dos primeros fallos, ambos dictados en el mismo año por la Corte Suprema de Justicia e integrada por los mismos miembros, encontramos dos posturas totalmente contradictorias. En el primero de ellos, resuelven que la Acción de Lesividad no es obligatoria para la administración para dejar sin efecto sus propios actos, sin embargo en el segundo todo lo contrario.

3. Acuerdo y Sentencia N° 384. Causa: “JUANA NÉLIDA BARRIOS DE MARTÍNEZ C/ RES. N° 162/98 JM DEL 7/IX/98; LA N° 190 J. M. Y LA N° 200/98 DEL 20/XI/98, DICT. POR LA MUNICIPALIDAD DE MARIANO ROQUE ALONSO” (23/07/01)

Antecedentes: La Municipalidad de Mariano Roque Alonso resuelve dejar sin efecto “cualquier dictamen y resolución” que disponga la venta de un inmueble específico que fuera de su propiedad. El mismo habría sido transferido varios años antes a un particular el cual a la vez transfirió a la accionante Juan Nelida Barrios.

Del voto del Dr. Rienzi:

“Que, dado como ha quedado planteada la cuestión debatida, el primer interrogante que surge es si la propia autoridad que dictó la Resolución N° 778 del 6 de abril de 1978, en este caso la Junta Municipal de la Ciudad de Mariano Roque Alonso, puede

implícitamente revocar per se esa resolución, mediante la Resolución N° 162/98 y sus confirmatorias. Al respecto debe señalar que es comúnmente admitido en doctrina que la autoridad pública puede, en principio dejar sin efecto el acto administrativo de ella emanado con anterioridad, y puede hacerlo, o por motivos de legitimidad, o por motivos de oportunidad. Esta facultad de la administración tiene sin embargo dos limitaciones: la una, cuando la ley misma declara irrevocable el acto una vez emitido, o bien requiere determinadas condiciones para la revocación, y la otra, cuando el acto que se quiere revocar ha creado derechos de terceros y éstos han pasado a ser derechos adquiridos. Pues bien, las resoluciones impugnadas al desconocer la situación jurídica creada por el acto anterior revocado, producen una peligrosa inestabilidad de aquellas situaciones de origen administrativo, dándose lugar a la retroactividad, con todas las consecuencias que esta institución produce.

Cuando las resoluciones dictadas en el ámbito administrativo, afectan actos jurídicos independientes, como es el caso de autos, en el que se halla afectado un inmueble inscripto a nombre de un tercero, no pueden volver a ser revocadas en esa esfera, sin que su nulidad debe ser declarada por el Poder Judicial, y no por el órgano que la dictó. Si la Junta Municipal de la Ciudad de Mariano Roque Alonso, considera que las resoluciones emanadas de anteriores Juntas Municipales que sirven de basamento al inmueble propiedad de a accionante, resultan dañinas al patrimonio municipal, tiene a su disposición la acción Judicial de lesividad, y allí tratar de obtener un pronunciamiento favorable a sus intereses. Además concuerdo en el Tribunal de Cuentas que la autoridad administrativa no puede revocar sus propios actos cuando se trata de empeorar la situación jurídica del administrado.”

4. Acuerdo y Sentencia N° 310. Causa: “CAJA DE SEGUROS SOCIALES DE EMPLEADOS Y OBREROS FERROVIARIOS C/ RESOLUCIÓN C.A. N° 1939/99, DE FECHA 15 DE SEPTIEMBRE DE 1999, DICT. POR EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL” (23/04/02)

Antecedentes: La Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios impugna una resolución del Instituto de Previsión Social, el cual en el marco de un Recurso de Apelación dejó sin efecto una resolución de la primera por la cual no se hizo lugar al pedido de pensión solicitado por la Dra. Irma Felicia Ruiz Vda. de González.

Del voto del Dr. Rienzi:

En sede administrativa el Poder concedente no puede revocar sus propios actos, por impedirlo la garantía de estabilidad de los actos de la administración. No obstante si la

autoridad concedente lo quiere modificar, revocar, etc., la única vía disponible es la acción de lesividad, según la cual, la autoridad administrativa debe constituirse en parte actora en juicio civil para lograr que un tercero imparcial determine lo que corresponda. Esta acción de lesividad la tiene expresamente consagrada la doctrina en forma conteste y uniforme y, está dispuesta para evitar que la suerte del beneficiario del acto administrativo concesivo quede expuesta a las veleidades de la Administración.

Del voto del Dr. Paredes:

“Reuniendo el acto administrativo todos los requisitos exigidos de ‘regularidad’ en las condiciones apuntadas, la Administración Pública no lo puede revocar por sí. Debe ocurrir ante el órgano jurisdiccional competente demandando la nulidad de sus propios actos, a través del proceso de lesividad. Éste es un proceso administrativo especial, donde la iniciativa corresponde también a una persona jurídica administrativa, pero se dirige, no contra un acto de otro sujeto administrativo sino precisamente contra un acto dictado por aquel mismo sujeto: en el proceso de lesividad, el acto impugnado procede del mismo demandante. Es promovido por un sujeto jurídico administrativo, en demanda de que se revoque un acto administrativo anterior de aquel mismo sujeto público. En cuanto al demandado, tanto puede ser un particular como otro sujeto público. Lo decisivo, pues, en el proceso de lesividad es que la demanda proceda del mismo sujeto público que dictó el acto impugnado (Cfr. Guaitá, Aurelio, El proceso administrativo de lesividad – el recurso contencioso interpuesto por la Administración-, casa Editorial Bosch, Barcelona, pág. 20)”

5. Acuerdo y Sentencia 277. Causa: “PROF. LIC. RAIMUNDO SAMUDIO OZUNA C/ RESOLUCIÓN N° 7414-00-98, ACTA 864, DE C.S.U. DE LA U.N.A.” (09/05/05)

Antecedentes: El Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Asunción, dicta resolución dejando sin efecto el Certificado de Estudios y en consecuencia el Título de Licenciado en Ciencias Matemáticas del Sr. Raimundo Samudio Ozuna, considerando –entre otras cosas- que las calificaciones contenidas en el primero no reflejan lo contenido en las Actas de Exámenes respectivas. El afectado demanda ante el Tribunal de Cuentas, el cual confirma la resolución impugnada, por lo que vuelve a recurrir ante la Corte Suprema de Justicia, alegando que el Consejo debió haber procedido por la vía de la acción de lesividad.

Del voto del Dr. Rienzi:

“Todas las consideraciones esgrimidas en los párrafos precedentes llevan a mi ánimo la conclusión de que el certificado de Estudios que sirviera de base para expedir el

Título habilitante a favor del Sr. Raimundo Samudio Ozuna, resulta nulo, pudiendo su nulidad ser declarada de oficio por la Autoridad Administrativa encargada, en esta caso el Consejo Superior Universitario, en razón de que el vicio además de aparecer manifiesto, ha sido comprobado fehacientemente en este litigio. Por consiguiente, siendo nulo el Certificado de Estudios, el Título que le otorgaba el grado de Licenciado en Ciencias Matemáticas por ser su consecuencia igualmente nulo. Estas circunstancias justifican y apuntalan la prescindencia del sumario administrativo previo para proceder a su anulación, como lo hizo el Consejo Superior Universitario.”

Luego de varios fallos en igual sentido (números 2, 3 y 4) la Corte Suprema abandona su postura unánime de exigir la acción de lesividad para la revocación de actos nulos o anulables que crean derechos subjetivos para volver a la misma posición sostenida en el primer fallo, sustentando que la nulidad en estos casos puede ser declarada de oficio por la misma administración.

Otro punto que es importante destacar es que ninguno de estos fallos (sobre todos los que están a favor de la interposición obligatoria de la acción) hace una distinción sobre los actos nulos y anulables a la hora de analizar la exigibilidad de la acción de lesividad, pudiéndose entender en consecuencia que para los mismos es de aplicación obligatoria –o no en su caso- tanto para actos nulos como anulables. Más aun teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos analizados los vicios de los que adolecen los actos revocados serían graves.

6. Acuerdo y Sentencia N° 968. Causa: “WYETH C/ RESOLUCIÓN N° 79 DEL 21 DE MARZO DE 2006, DICT. POR LA DIRECCIÓN DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL” (08/08/12)

Antecedentes: La firma WYETH demanda ante el Tribunal de Cuentas una resolución de la Dirección General de la Propiedad Industrial por la que se revoca la patente otorgada a la demandante mediante acto administrativo, por considerar que lo inscrito no era materia patentable según la ley. El Tribunal de Cuentas rechazó la demanda por lo que se recurrió ante la Corte Suprema de Justicia.

Del voto del Dr. Benítez Riera:

“Que no existiendo en nuestro ordenamiento jurídico la acción de lesividad por parte de la Administración para dejar sin efecto por esa vía sus propios actos, la revocatoria decretada por el Director de la Propiedad Industrial de la Patente N°.4.103 mediante la emisión de la Resolución N°.79, se halla ajustada a derecho. Esto es así, porque como

manifiesta Ernst Forsthoff en su obra “Tratado de Derecho Administrativo”, pág.359, “los criterios que tratan de poner límites a la libre revocabilidad, no afectan a los actos administrativos antijurídicos. Su revocación no sólo es lícita, sin que constituye un deber jurídico cuando están en juego los derechos de terceros”. En el presente caso, tratándose de un acto ilegal e ilegítimo, además de estar en juego el interés público, no cabe el menor género de dudas que el Director de la Propiedad Industrial se hallaba plenamente facultado a tomar la determinación que privó de sus efectos a la patente de referencia.”

Estos dos últimos fallos de fechas más recientes que los anteriores sientan la posición de la negativa de exigibilidad de la acción de legitimidad. El último, al menos refiere que la misma no es exigible en los casos de “*nulidad absoluta*”. El primero no entra a distinguir entre actos nulos y anulables, como en todos los anteriores.

Lamentablemente por otro lado, ambos omiten analizar y pronunciarse acerca de si al menos en sede administrativa se tomaron los recaudos suficientes para que los afectados tengan oportunidad de defenderse.

Esta última es otra de las falencias de nuestra sistema, al no contar con una ley de procedimiento administrativo, los entes públicos al parecer consideran no estar obligados a respetar el debido proceso, haciendo caso omiso incluso a disposiciones constitucionales como el artículo 17 de nuestra Constitución que dice: “*De los Derechos Procesales. En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a:...*” empezando a enumerar todas las garantías que tiene toda persona en cualquier procedimiento del cual podría derivar una sanción, como lo es la nulidad de un acto que lo desafecta de un derecho subjetivo o interés legítimo.

Considerar a la nulidad como una sanción, es un tema no controversial en la actualidad, en ese sentido el paraguayo Villafra Maffiodo sostenía que “...*la sanción máxima para la irregularidad del acto administrativo es la nulidad...*”⁴⁰ en igual sentido Comadira expresa “*la nulidad es una sanción legal que priva de sus efectos propios al acto viciado.*”⁴¹

⁴⁰ Villagra Maffiodo, Salvador. *Principios de Derecho Administrativo*. Revisión y Actualización Normativa de Javier Parquet Villagra. Servilibro. Asunción. 2007. p. 122.

⁴¹ Comadira, Julio Rodolfo y Monti, Laura (colaboradora) *El Acto Administrativo. En la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*. 1ª ed. 4ª reimp. Buenos Aires. La Ley. 2007. p. 73.

11.2 Jurisprudencia del Tribunal de Cuentas:⁴²

1. Acuerdo y Sentencia N° 100. Causa: AJINOMOTO CO. LTD. C/ RES. N° 97 DE FECHA 31 DE MARZO DE 2. 006, DICTADA POR EL DIRECTOR DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA y COMERCIO (06/08/07)

Antecedentes: La firma AJINOMOTO CO. LTD. demanda ante el Tribunal de Cuentas una resolución de la Dirección General de la Propiedad Intelectual por la que se revoca la patente otorgada a la demandante mediante acto administrativo, por considerar que lo inscrito no era materia patentable según la ley.

Del voto del Dr. Coronel:

“El actor fundamentalmente se agravia por el proceso seguido por el Órgano Público para dictar la revocación de sus propios actos, cuando la acción de lesividad no está prevista (por tanto prohibida) para la administración al decir del Acuerdo y Sentencia N° 6 de fecha 27 de febrero de 2006, el Tribunal de Cuentas 2da. Sala en el caso ‘Banco Central del Paraguay c/ Decreto N° 21978 del 13 de agosto de 2003 dictado por el Poder Ejecutivo señalo que ‘... No se puede pensar tampoco de que el caso se trata de una ‘acción de lesividad’, habida cuenta que el BCP pese a ser un Órgano componente de la administración Pública cuya cabeza es el Poder ejecutivo, no está demandando la nulidad de su propia resolución, acción por demás impensable en nuestro ordenamiento jurídico positivo, habiendo sin embargo La Corte Suprema ha dado solución a los casos de esta naturaleza sosteniendo el principio de que el administrador tiene facultades para revocar su propia resolución por razones de... legitimidad el acto administrativo...’ El procedimiento de revocación es unilateral y no importa sanción alguna para el particular, por tanto mal podría sustentarse como violatorio del debido proceso, que es un requisito constitucional en todo proceso del cual devenga la aplicación de una sanción, que no es el caso. Puede existir en la doctrina una discusión con respecto al modo de extinción de los actos administrativos reputados irregulares por la administración y puede la doctrina aceptar como mecanismo idóneo paralelo la acción de lesividad, más en nuestro caso ese procedimiento administrativo no está admitido formalmente en nuestro ordenamiento jurídico. En nuestro derecho está consagrado el principio por el cual la administración puede revocar su propio acto, aún

⁴² En el Paraguay, el Tribunal de Cuentas es el órgano judicial competente para entender en cuestiones contencioso-administrativas (<http://www.pj.gov.py/contenido/137-tribunal-de-cuentas/137>)

si se tratasen de vicios tan graves que ameriten su nulidad, este fue el procedimiento elegido el cual tiene sustento legal. Entonces, no es cierto que solo el Poder Judicial puede revocar este tipo de actos administrativos, lo puede hacer igualmente la administración. Entonces concluimos que la administración tiene la facultad de revocar sus propios actos y el procedimiento utilizado para ello no es violatorio de la Constitución Nacional Según numerosos fallos de la Corte Suprema de nuestro país se encuentra descartada la posibilidad siquiera de la oposición de una 'acción de lesividad' por parte de la Administración, al no encontrarse previsto dicho procedimiento en nuestro régimen jurídico positivo. Por tanto, de verificarse vicios en los actos, la Administración a efectos de mantener el orden jurídico sólo tiene como vía válida para restablecer el orden jurídico la revocación de sus propios actos."

En idéntico sentido se ha pronunciado este Tribunal en diversos fallos fundados en las mismas situaciones e incluso contra actos emitidos por la misma demandada del caso anterior, tales como en los Acuerdos y Sentencias N° 58/08, N° 63/08, N° 65/08, N° 67/08, N° 77/08, N° 109/08, N° 110/08, N° 111/08, N° 132/08, N° 134/08, y N° 135/08.

Todos estas resoluciones hacen referencia a otro pronunciamiento previo de este mismo tribunal en la causa "BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY C/ DECRETO N°:21.978 DEL 13 DE AGOSTO DE 2003, DICTADO POR EL PODER EJECUTIVO" Acuerdo y Sentencia N° 6 del 27 de febrero de 2006, en el cual se dio una situación particular, debido a que una institución estatal -el Banco Central del Paraguay- demandó al Poder Ejecutivo contra un Decreto que -a criterio de la demandante- le ocasionó un perjuicio patrimonial, y en consecuencia se entró a discutir sobre la pertinencia de la acción de lesividad.

Si bien se advirtió en el fallo que esta acción no correspondía en el caso, ya que el mismo Poder Ejecutivo debió haber sido el interesado en anular su propio decreto para que sea viable, el Tribunal emitió unas cuantas apreciaciones jurídicas sobre el instituto tales como:

"No se puede pensar tampoco de que el caso se trata de una 'acción de lesividad', habida cuenta que el BCP pese a ser un Órgano componente de la Administración Pública cuya cabeza es el Poder Ejecutivo, no está demandando la nulidad de su propia Resolución - acción por demás impensable en nuestro medio por encontrarse ausente dicho procedimiento en nuestro ordenamiento jurídico positivo - habiendo sin embargo la Corte Suprema dado solución a los casos de esta naturaleza sosteniendo el principio de que el Administrador tiene facultades suficientes para revocar su propia resolución por razones de oportunidad o conveniencia, cambio de criterio o por razones de ilegitimidad del acto administrativo. Entonces no queda duda que en este caso se está accionando contra un acto administrativo emitido por otra autoridad ya que la

impugnación se entabla contra un Decreto del Poder Ejecutivo - que si bien por el principio de la presunción de legalidad y legitimidad de los actos del administrador - es de cumplimiento obligatorio para los administrados, empero según la acción instaurada sus disposiciones agravaron los intereses y modificaron incluso el estado patrimonial del BCP, disminuyendo considerablemente sus acreencias reconocidas sin compensación alguna, luego de una conciliación y consolidación de la deuda interna al 31.12.95 con la Administración Central representada por el Ministerio de Hacienda.”

Aunque bien podemos decir que los fallos analizados y emanados del Tribunal de Cuentas, de forma unánime rechazan la acción de lesividad como vía para dejar sin efecto actos administrativos irregulares, los mismos sin embargo omiten pronunciarse sobre los fallos de la Corte Suprema de Justicia en los que sí se estableció el criterio de la exigencia de su interposición y en otros propios -que no fueron analizados en el presente trabajo sin embargo- en los que se falló en igual sentido que los de la Corte Suprema.

También se diferencian de los fallos de la Corte Suprema que rechazan la exigencia de la acción de lesividad sosteniendo que esta es una vía “opcional” o “no exigible” a la administración, disponiendo los del Tribunal que la institución en mención incluso está prohibida, al no estar autorizada en nuestro ordenamiento jurídico.

Disentimos también con esta última posición de este tribunal, primero porque no fundamenta suficientemente el porqué de esta posición, es decir, se limitan a afirmar que por el simple hecho de que no esté reconocida expresamente en el ordenamiento jurídico implica una prohibición a su utilización.

Al respecto, existen varios fallos de la Corte Suprema de Justicia, en los que se admitió y dio trámite a juicios de Declaración de Certeza, los cuales tampoco se encuentran recogidos expresamente en el ordenamiento jurídico paraguayo. Posición de la corte que creemos rebatiría el argumento utilizado por este tribunal.

Es por todos admitido que la jurisprudencia es fuente del Derecho Administrativo, sobre todo en los siguientes supuestos como señala Balbín “a) los fallos de Corte ya que son obligatorios para los otros tribunales; b) los fallos plenarios que, más allá de su constitucionalidad o no, son obligatorios para los miembros de la propia Cámara y para los otros jueces del fuero y, por último, c) las sentencias con efectos absolutos. En los otros casos

*las sentencias son obligatorias respecto del propio tribunal y con ese alcance. Por eso sólo es posible apartarse de sus precedentes si existen motivos suficientes y razonados.*⁴³

Por último transcribimos las opiniones del Prof. Dr. Sosa Elizeche –que hacemos nuestras- sobre la ausencia de regulación en materia procedimental administrativa en el Paraguay: “...*Tal como se ha dicho, el Paraguay es uno de los pocos países que aún no cuenta con esta legislación situación que abre la posibilidad de fallos contradictorios como se ha mencionado precedentemente. Por tanto, la consideración y estudio de un código de procedimientos administrativos se presenta como una necesidad imperiosa para la seguridad jurídica de las relaciones entre la administración y los administrados*”⁴⁴

⁴³ Balbín, Carlos F. *Manual de Derecho Administrativo*. 1a ed. Buenos Aires. La Ley. 2011. p. 116.

⁴⁴ Sosa Elizeche, Enrique A. (Director) y Sosa Arrua, Enrique (Coordinador). *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario, Derecho Administrativo*. 1ª ed. Asunción. La Ley. 2011. t.1. p. 118.

12. Conclusiones

Coincidimos con la postura de que la regla es la estabilidad de los actos administrativos productores de derechos subjetivos, sean regulares o irregulares. Igualmente nos adherimos a la posición de que la potestad revocatoria es una *facultad-deber* de la administración para conservar la juridicidad y preservar el interés público, potestad que de todas formas debe ser ejercida de forma excepcional para este tipo de actos administrativos.

Creemos que la administración ante una irregularidad está obligada a restablecer la juridicidad por las vías que estén previstas en el ordenamiento jurídico respectivo (revocación *per se* o anulabilidad ante los tribunales)

La acción de lesividad es un instituto válido y efectivo para garantizar al administrado el juzgamiento imparcial y objetivo de la validez de los actos administrativos que lo benefician.

Con relación a la situación del Paraguay el estado actual de la regulación en materia de revocación de actos nulos y anulables es totalmente inaceptable, y constituye una situación de total inseguridad jurídica en perjuicio no solo de los administrados en el caso específico sino de la ciudadanía toda.

Es necesario que, por un lado se sancionen las leyes que regulen el instituto de la acción de lesividad ya sea exigiéndolo o, de lo contrario se autorice la revocación de los actos nulos y anulables por parte de la administración, siempre y cuando se establezca en el cuerpo legal que la misma se dicte previa audiencia del afectado, dictamen jurídico respectivo, etcétera, es decir se respete el debido proceso adjetivo permitiendo que en sede administrativa el eventual afectado ejerza su derecho a la defensa.

No obstante, creemos que no debiera ser requisito esencial para un régimen justo y coherente la sanción de una ley específica sobre el tema, ya que creemos que por vía jurisprudencial se pudo o se sigue pudiendo resolver la cuestión, siempre que los tribunales respeten los precedentes jurisprudenciales sentados sobre la materia.

13. Bibliografía

1. Balbín, Carlos F. *Manual de Derecho Administrativo*. 1ª ed. Buenos Aires. La Ley. 2011.
2. Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. 8ª ed. Actualizada. Buenos Aires. LexisNexis Abeledo-Perrot. 2006.
3. Cassagne, Juan Carlos. *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*. 1ª ed. Buenos Aires. La Ley. 2007.
2. Comadira, Julio Rodolfo y Monti, Laura (colaboradora) *El Acto Administrativo. En la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*. 1ª ed. 4ª reimp. Buenos Aires. La Ley. 2007.
3. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. 14ª ed. Madrid. Thomson Civitas. 2008.
6. Peña Villamil, Manuel. *Derecho Administrativo*. Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” Biblioteca de Estudios Paraguayos – Volumen 56. Asunción. 1997.
7. Ramírez Candia, Manuel Dejesús. *Derecho Administrativo*. 1ª ed. Editorial Litocolor SRL. Asunción. 2004.
8. Sosa Elizeche, Enrique A. (Director) y Sosa Arrua, Enrique (Coordinador) *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario. Derecho Administrativo*. 1ª ed. Asunción. La Ley. 2011.
10. Villagra Maffiodo, Salvador. *Principios de Derecho Administrativo*. Revisión y Actualización Normativa de Javier Parquet Villagra. Servilibro. Asunción. 2007.
11. Portal web de la Corte Suprema de Justicia: <http://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>