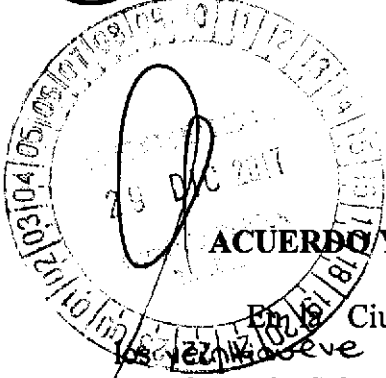


ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 98, 99, 104, 108, 109 Y 110 DE LA LEY N° 3385/07 DEL 06/12/2007 "QUE APRUEBA LA CARTA ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD DE CAAGUAZÚ CON SEDE EN CORONEL OVIEDO". AÑO: 2008 - N° 88.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil novecientos veinte y nueve. -

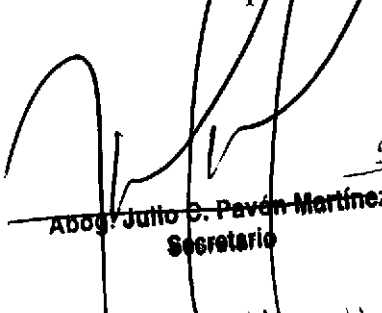
En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de diciembre del año dos mil diecisiete, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA**, **SINDULFO BLANCO** y **MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI**, quienes integran esta Sala por inhibición del Doctor **ANTONIO FRETES** y en reemplazo del Doctor **JOSÉ V. ALTAMIRANO AQUINO**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 98, 99, 104, 108, 109 Y 110 DE LA LEY N° 3385/07 DEL 06/12/2007 "QUE APRUEBA LA CARTA ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD DE CAAGUAZÚ CON SEDE EN CORONEL OVIEDO"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por Abogado Daniel Sosa Valdez, en representación de la Universidad Nacional de Asunción (UNA).-----


Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente:-----

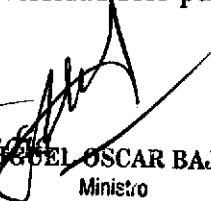
CUESTION:


¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?-----

A la cuestión planteada la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta en estos autos el Abg. Daniel Sosa Valdez, bajo patrocinio del Abg. Bonifacio Ríos Avalos, en representación de la Universidad Nacional de Asunción, a promover una acción de inconstitucionalidad en contra de los arts. 98, 99, 104, 108, 109 y 110 de la Ley N° 3385 del 06 de diciembre de 2007 "*Que aprueba la Carta Orgánica de la Universidad Nacional de Caaguazú con sede en Coronel Oviedo*". Comienzan por resaltar como la Universidad Nacional de Asunción es una institución autónoma y con personería jurídica, y en particular, destacan como actualmente la autonomía universitaria ha adquirido rango constitucional, pues se encuentra expresamente contemplada por el art. 79 de la Ley Fundamental. En ese sentido, sostienen que los artículos cuestionados conculcan de manera directa tal autonomía, pues generan un caos estructural, dado que repercuten directamente en la organización administrativa y funcional de la Universidad, despojándola de sus recursos y docentes. Arguyen igualmente que la aplicación de los artículos disputados afectarían los derechos adquiridos por funcionarios y docentes, al igual que aquéllos de los ciudadanos universitarios. De igual modo, alegan que constituiría un quebrantamiento a la igualdad de oportunidades de los ciudadanos de Cnel. Oviedo y Caaguazú, pues su acceso a la ciencia se vería quebrantada -según alegan- al privar a éstos de poder acceder a la Universidad Nacional de Asunción. Ello entrañaría, según la accionante, una violación al derecho a la opción de la casa de estudio. Por otra parte, argumentan que se viola el derecho a la igualdad así como el derecho a la propiedad, pues, los bienes de la universidad serían bienes privados de ésta, que no pueden ser simplemente confiscados, menos aún sin una debida compensación. Subrayan como la potestad exclusiva para crear o suprimir filiales recae en el Consejo Superior Universitario, máximo órgano de la Universidad. En consecuencia, rechazan la medida dispuesta por el Congreso. Al respecto, aseveran que la disposición de los bienes de la Universidad sólo puede darse en casos excepcionales, en los

 **Abog. Julio B. Pavón Martínez**
Secretario

 **Miryam Peña Candia**
MINISTRA C.S.J.

 **MIGUEL OSCAR BAJAC**
Ministro

 **SINDULFO BLANCO**
Ministro

cuales se compruebe la existencia de utilidad pública o interés social, tal como se exige para cualquier expropiación. En igual sentido, recalcan la inexistencia de razonabilidad en las normativas atacadas, lo cual conllevaría un caso de arbitrariedad, según remarcan. Por tanto, solicitan que sean declarados inconstitucionales.-----

Por su parte, la Fiscalía General del Estado sostiene, en oportunidad de contestar la vista que le fue corrida, que la presente acción deviene procedente. Así pues, resalta como la Universidad Nacional de Asunción es una institución autónoma, tal como se desprende de las distintas normativas que la regulan. En dicho sentido, aduce que la autonomía con la que cuenta la Universidad Nacional de Asunción implica que ésta se dé su propio estatuto, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna, todo ello, si interferencia de los poderes constituidos que forman el gobierno del orden político, es decir, el ejecutivo y el legislativo. En consecuencia, manifiesta que su patrimonio no puede ser desafectado a favor de otra institución, pues, refiere que ello entrañaría una injerencia de algún poder del Estado. De este modo, peticona que se haga lugar a la presente acción de inconstitucionalidad.-----

Como se ve, se trata de determinar en estos autos la procedencia de una acción de inconstitucionalidad planteada en contra de los arts. 98, 99, 104, 108, 109 y 110 de la Ley N° 3385/07 "*Que aprueba la Carta Orgánica de la Universidad Nacional de Caaguazú con sede en Coronel Oviedo*".-----

Para proceder al presente análisis, se debe inicialmente pasar revista a los artículos cuestionados, los cuales rezan cuanto sigue: "*Artículo 98.- Los Directores de Carrera de las actuales filiales de la Universidad Nacional de Asunción existentes actualmente en Coronel Oviedo y Caaguazú, pasarán a desempeñarse interinamente como Directores de Carrera de la Universidad Nacional de Caaguazú, hasta tanto lo reemplace el primer Decano electo conforme a las disposiciones de la presente Ley. Artículo 99.- Para la integración del primer Consejo Directivo, en cada una de las Unidades Académicas de la Universidad Nacional de Asunción existentes actualmente en Coronel Oviedo y Caaguazú, los respectivos Directores Interinos, o el Docente que lo reemplace conforme al Artículo 106 de esta Ley, convocarán a comicios para elegir a los representantes de cada uno de los tres estamentos de la Universidad Nacional de Caaguazú, conforme a las disposiciones de la presente Ley. Artículo 104.- Hasta tanto se integren todos los órganos de gobierno y se organice el Registro Cívico Universitario, de la Universidad Nacional de Caaguazú, para la realización de los primeros comicios de los tres estamentos establecidos en estos artículos transitorios se utilizarán, excepcionalmente y por única vez, los padrones que resulten elaborados en las Filiales de la Universidad Nacional de Asunción de Coronel Oviedo y Caaguazú, a la fecha de la promulgación por el Poder Ejecutivo de la Ley que sanciona la Carta Orgánica de la Universidad Nacional de Caaguazú. Artículo 108.- El personal administrativo y docente de las Filiales de la Universidad Nacional de Asunción de Coronel Oviedo y Caaguazú, pasan a formar parte de la Universidad Nacional de Caaguazú, quienes mantendrán su naturaleza y categoría y, por lo tanto, seguirán siendo regidos por las leyes vigentes. Artículo 109.- El patrimonio de las Filiales de la Universidad Nacional de Asunción situadas en Coronel Oviedo y Caaguazú, se transfiere en su totalidad a la Universidad Nacional de Caaguazú, el cual pasará a constituir el patrimonio institucional inicial de la misma. Artículo 110.- El Presupuesto asignado a las Filiales de la Universidad Nacional de Asunción con sede en Coronel Oviedo y Caaguazú, se transfiere en su totalidad a la Universidad Nacional de Caaguazú, el cual pasará a constituir el Presupuesto inicial de la misma, sin perjuicio de la inclusión de aquellos recursos necesarios para los nuevos gastos inherentes a la creación de la nueva Universidad Nacional de Caaguazú.*"-----

Tenemos que en el presente caso la accionante sostiene que los articulados supra transcritos devienen inconstitucionales, puesto que serían violatorios, entre otros, de los arts. 46, 47, 74, 79 y 137 de la Constitución. En modo particular, ha aducido que constituyen una afrenta directa a la autonomía universitaria, ya que por medio de éstos se habría privado unilateralmente a la universidad accionante de parte de su...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
"CONTRA ARTS. 98, 99, 104, 108, 109 Y 110 DE
LA LEY N° 3385/07 DEL 06/12/2007 "QUE
APRUEBA LA CARTA ORGÁNICA DE LA
UNIVERSIDAD DE CAAGUAZÚ CON SEDE EN
CORONEL OVIEDO". AÑO: 2008 N° 88.**



...///...patrimonio, así como de recursos humanos de la institución. Siendo este el escenario propuesto, resulta dable acometer el presente análisis bosquejando la aludida figura de la autonomía, a los fines de determinar si se ha visto efectivamente conculcada con las normativas atacadas.-----

Pues bien, la Constitución dispone, en la parte pertinente del art. 79, que: "*Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantiza la libertad de enseñanza y la de la cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio*". Dicha autonomía es reiterada, a su vez, por el art. 1° de la Ley N° 136/93 "*De Universidades*", la cual, si bien se encuentra actualmente derogada, resulta aplicable al presente caso en vista a la fecha de promoción de la presente acción. Por último, la misma Ley N° 356/56, modificada por Ley N° 1291/88, "*Que establece la Nueva Carta Orgánica de la Universidad Nacional de Asunción*", consagra expresamente la autonomía de la institución accionante.-----

De lo expuesto se desprende claramente que nuestro ordenamiento jurídico, partiendo del mismo orden constitucional, ha elevado a la autonomía al rango de elemento constitutivo de la institución universitaria. De cara a dicha realidad, resulta necesario determinar el alcance que dicho calificativo trasunta, de modo a poder determinar si ésta se ha visto efectivamente comprometida en el caso que nos aqueja.-----

Hemos de comenzar notando que la autonomía no reporta un significado unívoco, sino que, por el contrario, asume diversos matices según el área en el cual es aplicada, de forma que posee una naturaleza esencialmente interdisciplinaria. En nuestro caso, el concepto estudiado debe ser especialmente visto desde la faz del derecho público; en particular, conviene hacer un especial detenimiento en el contenido proposicional que asume en el marco del derecho administrativo, el cual, entiende a la autonomía como la capacidad para dictarse sus propias normas, dentro del marco normativo general dado por un ente superior, al igual que la capacidad para administrarse a sí mismo. (*vide*: Gordillo, Agustín. 2003. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Octava Edición. Buenos Aires. Fundación de Derecho Administrativo. p. XIV-11).-----

La autonomía será, en este entendimiento, un complemento necesario del proceso de descentralización del Estado, que servirá como herramienta para lograr de modo más eficaz su labor a través de unidades orgánicamente independientes de la estructura estatal central, dotadas con capacidad normativa propia. Ahora bien, dichas consideraciones, si bien permiten comenzar a trazar el contenido que la autonomía implica para el caso de la universidad, resultan en última instancia insuficientes para poder comprender su plena amplitud, puesto que las universidades no permiten ser asimiladas a simples desprendimientos orgánicos del Estado, máxime si se toma en cuenta que éstas pueden inclusive no ser públicas. Resulta entonces necesario analizar la figura misma de la universidad como realidad institucional, y en particular, su estrecha relación con el derecho a la educación, de forma a poder demarcar los matices que la autonomía adquiere en su contexto.-----

El derecho a la educación, imbricado en el art. 73 de nuestra Carta Magna, se define como un sistema y proceso que se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad, y cuyo fin principal es el desarrollo pleno de la personalidad humana. De ello se comprende el rol significativo que la educación desempeña en el esquema social, y la consecuente


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro


SINDULFO BLANCO
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

valoración que de ella hace nuestra Constitución. Es que, del cultivo del conocimiento, no sólo se sigue la vigorización del individuo, sino el de la sociedad toda. Por consiguiente, hay un interés colectivo concorde y concurrente con el interés individual en materias de enseñanza; de donde se sigue que la intervención de la sociedad resulte no sólo posible sino necesaria.-----

Se debe recordar que la sociedad democrática, aunque teóricamente puede revestir diversidad de modelos, implica necesariamente, en todo caso, la plena participación del ciudadano en la gestión de los intereses públicos, sobre la base del principio de igualdad, del respeto al pluralismo ideológico y del sometimiento de todos al imperio de la ley. En este esquema el derecho a la educación no sólo surge como un elemento natural sino además se vincula como condicionante del carácter democrático del Estado.-----

Con lo dicho, podemos sostener que una sociedad no puede desenvolverse sino en tanto consiga contar con todos los medios intelectuales y morales que son menester para gobernarse discreta y racionalmente, por lo cual es esencial permitir que la educación no se vea restringida en modo alguno. No obstante, cabe notar que el derecho a la educación no constituye una mera declaración abstracta, sino que adquiere plena virtualidad desde el momento que la misma Constitución le impone al Estado el deber de velar por su eficacia. Así, el Estado asume el deber de proveer educación escolar básica gratuita, y por el otro, a fomentar la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica, ex art. 75 de la Ley Fundamental.-----

Los distintos niveles de formación anteriormente aludidos constituyen estratos relevantes para la promoción de la educación, de forma que todos requieren incuestionablemente una debida atención por parte de la sociedad. Sin embargo, nuestra Ley Suprema, tal como hemos visto, ha dado una particular relevancia a la universidad, institución que ha sido objeto de un articulado particular, y la única a la cual se le ha consagrado de manera explícita la autonomía. Ello no resulta para nada azaroso, pues precisamente obedece a la singular función que aquélla está llamada a desempeñar.-----

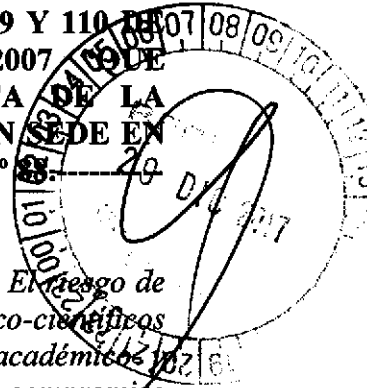
En efecto, la universidad surge históricamente como una corporación autónoma de académicos especializados en servicios educativos, es decir, como una comunidad de maestros y estudiantes. Ésta se estableció institucionalmente como una entidad orgánica compuesta por una o varias unidades operativas -facultades- dedicadas a la investigación y a la creación de cultura científica y humanística.-----

De lo dicho se advierte la especial posición social que ocupa la universidad. Ésta constituye pues el culmine del derecho a la educación, puesto que no sólo se presenta como el punto último de formación profesional de los miembros de la sociedad, sino que a su vez, se muestra como el centro de debate científico y cultural. De esta forma, se yergue como un pilar fundamental para el desarrollo del conocimiento, y, de este modo, como clave para los valores republicanos y democráticos consagrados en nuestra Carta Magna.-----

Es, pues, en este esquema axiológico, en donde la autonomía viene a suscitarse como un imperativo constitutivo de la realidad universitaria. Tal como se vio, la universidad se presenta como una institución de la sociedad, que trata de influir en todas las áreas de ésta, pero que, al mismo tiempo, tiene que ser independiente de todas ellas. Esta determinación de la universidad como institución de la sociedad es, por un lado, una reacción a la secuencia de dependencias históricas, por otro, un indicador del éxito histórico de la universidad en la disolución de dichas dependencias. Su autonomía social es, por lo tanto, una equidistancia necesaria a cualquier reclamo de control que pueda formularse contra ella (Kaube, Jürgen. 2009. *Autonomie der Universitäten in Europa und Nordamerika: Historische und systematische Überlegungen: in Die Illusion der Exzellenz. Lebenslügen der Wissenschaftspolitik.* Berlin: Wagenbach).-----

Así pues, solo en la medida en que la universidad se encuentre absenta de controles foráneos, permitirá germinar el espíritu crítico y fecundo que de ella se espera, y así, generar el enriquecimiento educacional de la sociedad. Como bien se ha indicado: "*Para que el derecho social a la educación a que obliga la Constitución se imparta libre de cualquier influencia, ideología, dogma o injerencia externa. Es indispensable que la ...///...*"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CONTRA ARTS. 98, 99, 104, 108, 109 Y 110 DE LA
LA LEY N° 3385/07 DEL 06/12/2007 QUE
APRUEBA LA CARTA ORGÁNICA DE LA
UNIVERSIDAD DE CAAGUAZÚ CON SEDE EN
CORONEL OVIEDO". AÑO: 2008 - N° 29**



...///...actividad universitaria no se contamine de cuestiones extraacadémicas. El riesgo de dar cabida a esquemas de pensamiento distintos a los estrictamente académico-científicos es que se desvíe la búsqueda de la verdad -que es consubstancial al quehacer académico- de la solución a los problemas apremiantes del país, con lo cual se diluiría el compromiso social que asumen todos los egresados universitarios y quienes integran la planta docente y de investigación de la universidad pública." (González, Luis y Guadarrama, Enrique. 2009. Autonomía Universitaria y Universidad Pública: El Autogobierno Universitario. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. p. 25).-----

Se comprende, entonces, que la figura de la autonomía alcance un matiz particular en el caso de las universidades, trascendiendo su significación ordinaria, y sirviendo de respuesta a los fines que a dichas instituciones se le asignan. La autonomía obedece así a la voluntad de los constituyentes de blindar constitucionalmente a las instituciones universitarias, para que cuenten con las condiciones básicas, inmodificables e intemporales para materializar con un rasgo de calidad, el derecho social a la educación superior, tan imprescindible para el desarrollo de la sociedad y del país.-----

Munidos, pues, con todas las consideraciones que anteceden, estamos en condiciones de comenzar a delinear los límites que la autonomía adquiere en el marco de la universidad. Para ello, debemos necesariamente estudiar dicha autonomía desde una triple visión, considerando los sujetos que abarca, el objeto y sus distintas dimensiones.-----


Por una parte, resulta necesario determinar a qué sujeto va dirigido la autonomía universitaria. Para ello, se puede hacer una distinción entre autonomía individual e institucional. La autonomía individual en nuestro contexto significa, sobre todo, la autonomía del profesor universitario para operar la enseñanza y la investigación de acuerdo con su propio gusto, vale decir, la libertad de cátedra. La autonomía institucional se refiere, por su parte, a la institución de la universidad vista como un todo. Así pues, los profesores deben ser libres en la elección de su contenido de enseñanza, aprendizaje e investigación de la influencia externa; por otro lado, ninguna autoridad externa, ni el estado ni la sociedad, deberían imponer metas educativas a las universidades.-----


Luego, la libertad académica de la universidad puede ir dirigida tanto contra la interferencia del Estado como -inclusive- de la sociedad en general. Sin embargo, será principalmente en contra de éste primero que será necesario demarcar adecuadamente los límites, por sobre todo, considerando que el Estado posee una función regulatoria que potencialmente puede influir en todos los planos de la vida académico-institucional de la universidad. Por ende, el objeto de la autonomía universitaria será primordialmente el Estado.-----


Por último, la autonomía institucional de la universidad puede relacionarse con una amplia gama de dimensiones tales como la elección de ubicaciones, definición de sus programas de estudio, definición de currículos, adjudicación de títulos, elección de áreas de investigación, selección de profesores y estudiantes, poder sobre los recursos financieros, etc. El núcleo central será siempre todo lo atiente a la labor académica de la universidad, mas no se detendrá allí, pues abarcará todo las variables que sean necesarias para poder lograr efectivizar la aludida función.-----

Sobre la base de las aclaraciones precedentes, podemos desarrollar un concepto teórico que describa las diferentes aristas de la autonomía universitaria. Así, podemos referir a esta como la suma de las competencias de toma de decisiones y el margen de maniobra en las áreas de estrategia, gama y contenido de productos, organización, finanzas,


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario


SINDULEO BLANCO
Ministro

personal e infraestructura que tiene una universidad en su conjunto. (Mäder, Felix - Hochschulautonomie Sieben Universitäten und Fachhochschulen im Vergleich- Berner Fachhochschule, Bern, 2006, p. 17). Visto de otra manera, el principio de la autonomía universitaria se caracteriza como aquél en virtud del cual la universidad reclama, frente al poder político del Estado y frente a los poderes fácticos, todo el ámbito de libertad y autogobierno necesario para realizar la labor que le es propia: la investigación y la docencia.-----

En nuestro caso, la parte accionante arguye que su autonomía se ha visto trasgredida por los artículos atacados por medio de la presente acción, dado que éstos constituirían una directa intromisión, tanto en la organización financiera como en la infraestructura de la universidad, así como en su plantel administrativo y docente.-----

Pues bien, las normativas cuestionadas forman parte de la Ley N° 3385/07, dictada por el Congreso Nacional a los fines de aprobar la carta orgánica de la Universidad Nacional de Caaguazú. Desde ya corresponde subrayar, que el mismo art. 79 de la Constitución faculta al Parlamento a dictar aquellas leyes tendientes a crear las universidades, y por ende, a establecer su estructura institucional, de modo que dicha actuación recae bajo la esfera competencial del referido órgano legisferante.-----

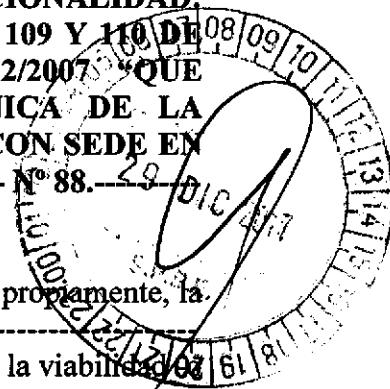
Una ley del congreso podrá reglamentar ciertos aspectos de la realidad universitaria, dentro de ciertas pautas razonables, sin que ello afectase la autonomía de cada universidad, máxime si en ello está en juego el cumplimiento, por parte del Estado, de la tutela del interés general o inclusive de instrumentos internacionales. (Sagües, Néstor. 2017. Manual de Derecho Constitucional. Segunda Edición. Buenos Aires. Astrea. p. 495). En este sentido, se comienza a comprender cuál será el criterio decisivo a los fines de determinar el límite de la actuación legislativa en cuanto a las universidades respecta, nos referimos al interés general. De este guisa, todas aquellas veces en que la actuación reglamentaria del poder legislativo esté motivada por el interés superior de la sociedad, encontrará legitimación para poder intervenir en la realidad universitaria.-----

Sin embargo, la noción antedicha debe ser adecuadamente matizada. Aquí conviene reiterar de manera enfática la dimensión teleológica que prefigura a la institución universitaria. En efecto, la existencia misma de la universidad, y por ende, la labor que desempeña, constituye por su esencia misma una actividad de interés social de primer rango, puesto que, tal como se ha hartado subrayado, propende a la formación y desarrollo de la misma sociedad, y permite la realización de los ideales democráticos y republicanos. De este modo, el punto de partida será que toda la actuación de la universidad ya posee por sí misma legitimación social, es decir, por su propia naturaleza entraña una función primordial para la sociedad, y es, por consiguiente, de interés general. En consecuencia, no podrán los poderes del Estado intervenir en su funcionamiento, salvo que se evidencie que ésta no haya logrado, en el marco de su competencia, tutelar el interés general.-----

De ahí se sigue que toda actuación del legislador tendiente a intervenir en el ámbito universitario deberá contar con dos presupuestos necesarios. Por un lado, deberá acreditar la existencia de una razón de interés general, pero además, dicho interés general deberá estar razonablemente sustentado, de tal forma que se demuestre que este no ha logrado ser cumplimentado por la sola actuación de la universidad. Solo ante dicho supuesto encontrará validez la labor legislativa tendiente a intervenir en el marco de la autonomía universitaria.-

En ese sentido, se tiene dicho que *“el desarrollo legislativo o la determinación de una restricción no expresa en el texto constitucional, pero que deriva implícitamente del derecho de terceros o del bien común general, siempre debe seguir ciertos requisitos, entre los cuales se cuenta la cláusula del contenido esencial de derechos y la exigencia de justificación, ya que la facultad normativa de las limitaciones de derechos constitucionales no puede ser ejercida de manera arbitraria.”* (Prieto Sanchís, Luis. 2003. Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. Madrid. Editorial Trotta. pp. 232/241). De esta forma, de considerarse necesaria la medida, tendrá que analizarse si es proporcional al derecho o al bien constitucional que desean protegerse. En efecto, ninguna restricción puede ser establecida de modo tal que, en los hechos, haga imposible el ejercicio o...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CONTRA ARTS. 98, 99, 104, 108, 109 Y 110 DE
LA LEY N° 3385/07 DEL 06/12/2007 "QUE
APRUEBA LA CARTA ORGÁNICA DE LA
UNIVERSIDAD DE CAAGUAZÚ CON SEDE EN
CORONEL OVIEDO". AÑO: 2008 - N° 88.**



...///...anule la autonomía universitaria. De ser ello así, se estaría violando, precisamente, la virtualidad de tal derecho y, por ende, el mismo se volvería ineficaz.-----

Con base en todo lo expuesto, estamos en condiciones de determinar la viabilidad de la presente acción. Así, tenemos que por los arts. 98, 99, 104, 108, 109 y 110 de la Ley 3385/07 se ha dispuesto, en resumidas cuentas, que los directores de carrera de las filiales de la Universidad Nacional de Asunción existentes en Coronel Oviedo y Caaguazú pasen a desempeñarse como directores de la Universidad Nacional de Caaguazú, de manera temporal, hasta tanto se elijan los nuevos directivos; que dichos directores interinos convoquen a elecciones para conformar los tres estamentos de la Universidad Nacional de Caaguazú; que para ello se utilicen los padrones elaborados por las susodichas filiales de la Universidad Nacional de Asunción; que tanto el personal administrativo como docente de dichas filiales de la Universidad Nacional de Asunción pasen a formar parte de la Universidad Nacional de Caaguazú y; que tanto la integridad del patrimonio como el presupuesto asignado a las mentadas filiales pasen a formar parte de la Universidad Nacional de Caaguazú.-----

Las normativas referenciadas en el párrafo anterior dan clara cuenta de una intervención del legislativo en la faz académica de la universidad. En cuanto a ésta respecta, tenemos que la universidad fija sus planes y programas de docencia y de investigación, y en ese sentido, establece los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, es decir, docente. Se comprende así que el traslado de la totalidad del plantel docente de las filiales de Coronel Oviedo y Caaguazú de la Universidad Nacional de Asunción, a la Universidad Nacional de Caaguazú, represente un directo quebrantamiento de dicho talante.-----

Por otro lado, las normativas igualmente evidencian una intrusión en la faz patrimonial o económica de la universidad, dimensión sobre la cual conviene hacer una particular apreciación. En primer término, se debe señalar que la mencionada dimensión resulta plenamente integrante de la autonomía universitaria, tal como ya hemos recalcado párrafos arriba. En efecto, resulta inconcebible considerar la autonomía de la universidad sin incluir en ella el plano económico-financiero, puesto que difícilmente podría la universidad realizar sus objetivos académicos sin disponer de los recursos para así hacerlo, recursos que, por demás, debe poder administrar por sí misma, de lo contrario, el objetivo de desarrollar la educación al igual que la cultura crítica y científica sería una declaración lírica carente de real eficacia.-----

Ello ya fue precisamente advertido por la doctrina local, la cual sostuvo que la Universidad Nacional de Asunción no podría cumplir con su cometido de centro de enseñanza, sin un patrimonio propio, puesto que de no ser así, su autonomía se vería sin duda disminuida (Villagra Maffiodo, Salvador. 2011. Principios de Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Asunción. ServiLibro. p. 176). Por esto, resulta lógico que la Ley 136/93, aplicable al presente caso, consagre expresamente en su art. 5 la autodeterminación financiera de las universidades como parte integral de su autonomía.-----

Ahora bien, cabe notar que en autos nos encontramos ante el caso de una universidad pública, por lo cual pudiese parecer que sus facultades patrimoniales se encuentran significativamente morigeradas y supeditadas al control de los órganos estatales encargados de disponer los recursos del Estado. Ello sin embargo no resulta así.-----

Primeramente es importante aclarar que el patrimonio de la universidad no es propiedad de las autoridades universitarias colegiadas o unipersonales, mucho menos de los


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro


SINDULFO BLANCO
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

universitarios o de los alumnos, profesores o trabajadores administrativos que se encuentran a su servicio, más bien son de la universidad en su carácter de entidad corporativa y de persona jurídica, puesto que ese patrimonio está destinado al cumplimiento del objeto y fines que le han sido encomendados a través de su ley de creación, vale decir, constituye un patrimonio afectado a dichos fines.-----

Si bien es cierto que los bienes de la universidad pública son bienes de dominio público en los términos del art. 1898 del Código Civil, estos son bienes públicos de carácter especial, precisamente por estar afectados a la prestación de un servicio público como es el de la educación; no se puede, sin embargo, someterla al régimen ordinario que siguen por regla dicho tipos de bienes. En efecto, todo análisis que se pretenda realizar en cuanto a la dimensión patrimonial de la universidad -sea pública como privada- debe ser hecha desde la óptica de la autonomía que le es propia. De este modo, tal como ya dijimos, una vez que una universidad pública es creada y le es otorgado un patrimonio, éste pasa a ser afectado al fin que es propio de dicho instituto, y por ende, ella es libre de manejar dichos bienes, al igual que el presupuesto que le es asignado, de la manera que considere adecuada para la consecución de sus fines, sin que pueda ser objeto de intromisión alguna por parte de ningún poder foráneo, sin detrimento, claro está, de observar las disposiciones en materia de rendición de cuentas y de transparencia en la información, tanto al interior como al exterior de la institución.-----

Ahora bien, tal como ya hemos recalcado de manera reiterada, la naturaleza de la universidad es tal que en su propio fin se encuentra subyacente el mismo interés general. En consecuencia, desde el mismo momento en que le es asignado un patrimonio a la universidad, este se convierte, por ese solo hecho, en un bien afectado al interés general. Se comprende, entonces, por lógica ilación, que cualquier pretensión de querer privar a una universidad de su patrimonio debe obedecer imperiosamente a una razón de interés general que pruebe ser superior a aquella que ya deviene de la naturaleza funcional de la propia universidad, sólo así se podrá justificar dicha privación.-----

Pero además, aun en el supuesto de que tal extremo sea atestiguado, la universidad deberá ser objeto de compensación por la privación de tales bienes, puesto que ésta se habrá visto privada de medios que le permitían lograr su rol educacional, amén de las inversiones de tiempo y dinero que pudo haber invertido en dicho patrimonio.-----

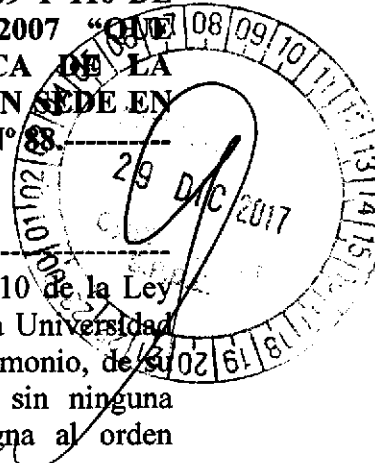
En el caso de marras, la disposición realizada por el Poder Legislativo, a través de articulados atacados de la Ley 3385/07, en cuanto al patrimonio y los recursos humanos de la Universidad Nacional de Asunción, concretamente en lo que respecta de sus filiales de Cnel. Oviedo y Caaguazú, constituyen una clara afrenta a la autonomía patrimonial de dicha casa de estudios, puesto que afectan su facultad de auto-organización académica como de autogestión administrativa.-----

Si bien es indudable que la creación y organización de una nueva universidad, como la Universidad Nacional de Caaguazú, conlleva una clara pretensión de interés general, en consonancia con todo lo ya expuesto en párrafos anteriores, no puede éste en modo alguno considerarse superior al interés general que ya entraña una universidad existente, como la Universidad Nacional de Asunción, salvo que ello sea fundadamente demostrado. De modo que al no evidenciarse tal demostración, no existe una justificación razonable para privar a una de sus bienes en favor de la otra.-----

Cabe también aclarar, que la existencia de dos universidades públicas en un mismo espacio geográfico, en modo alguno plantea un problema legal. En efecto, conforme con la Ley 136/93, que rige para el presente caso, ello resulta completamente plausible, tal como se desprende de su art. 7º. Inclusive, si tomásemos en cuenta la normativa actualmente vigente, es decir, la Ley 4995/13, ello resulta aún más claro, puesto que ésta establece en su art. 33 inciso "j" la facultad de las universidades de crear filiales.-----

Por otra parte, la presencia de varias universidades en un mismo lugar, sean estas públicas como privadas, lejos de plantear alguna problemática, contribuye a enriquecer más el entorno cultural como científico de dicho territorio, promoviendo aún más su desarrollo y, por ende, contribuyendo de mejor forma a la efectivización del derecho a la ...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CONTRA ARTS. 98, 99, 104, 108, 109 Y 110 DE
LA LEY N° 3385/07 DEL 06/12/2007 "QUE
APRUEBA LA CARTA ORGÁNICA DE LA
UNIVERSIDAD DE CAAGUAZÚ CON SEDE EN
CORONEL OVIEDO". AÑO: 2008 - N° 88.**



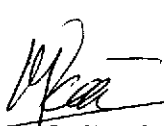
...///...educación.-----

Con todo lo dicho, tenemos que los arts. 98, 99, 104, 108, 109 y 110 de la Ley 3385/07, constituyen una directa intromisión en el ámbito autonómico de la Universidad Nacional de Asunción, dado que acarrearán una directa afectación de su patrimonio, de su presupuesto y de sus recursos humanos, sin consentimiento de ésta, y sin ninguna justificación razonable que autorice dicha medida, de modo que repugna al orden constitucional, en concreto, al art. 79 que consagra la autonomía universitaria.-----

En epítome de lo dicho hasta aquí, corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable los arts. 98, 99, 104, 108, 109 y 110 de la Ley 3385/07 "Que aprueba la Carta Orgánica de la Universidad Nacional de Caaguazú con sede en Coronel Oviedo", en relación con la accionante.-----

A su turno el Doctor **BAJAC ALBERTINI** dijo: La presente acción intenta declarar la inconstitucionalidad de los artículos 98, 99, 104, 108, 109 y 110 de la Ley N° 3385 del 06 de Diciembre del 2.007, que aprueba la Carta Orgánica de la novel Universidad Nacional de Caaguazú (U.N.C.A.), sobre la base de la presencia de una grave lesión a la autonomía universitaria al pretender establecer que el patrimonio de la Universidad Nacional de Asunción pase a integrar el patrimonio de la U.N.C.A., incluyendo los bienes muebles e inmuebles, los rubros presupuestados y recursos humanos, vulnerándose así, los Artículos 46, 47, 74, 79 y 137 de nuestra Carta Magna.-----

En primer término corresponde transcribir el contenido de las normas impugnadas. **Artículo 98:** Los Directores de Carrera de las actuales filiales de la Universidad Nacional de Asunción existentes actualmente en Coronel Oviedo y Caaguazú, pasaran a desempeñarse interinamente como Directores de Carrera de la Universidad Nacional de Caaguazú, hasta tanto lo reemplace el primer Decano electo conforme a las disposiciones de la presente Ley. **Artículo 99** expresa: Para la integración del primer Consejo Directivo, en cada una de las Unidades Académicas de la Universidad Nacional de Asunción existentes actualmente en Coronel Oviedo y Caaguazú, los respectivos Directores Interino, o el Docente que lo reemplace conforme al Artículo 106 de esta Ley, convocarán a comicios para elegir a los representantes de cada uno de los tres estamentos de la Universidad Nacional de Caaguazú, conforme a las disposiciones de la presente ley. **Artículo 104.-** Hasta tanto se integren todos los órganos de gobierno y se organice el Registro Cívico Universitario, de la Universidad Nacional de Caaguazú, para la realización de los primeros comicios de los tres estamentos establecidos en estos artículos transitorios se utilizarán, excepcionalmente y por única vez, los padrones que resulten elaborados en las Filiales de la Universidad Nacional de Asunción de Coronel Oviedo y Caaguazú, a la fecha de la promulgación por el Poder Ejecutivo de la Ley que sanciona la Carta Orgánica de la Universidad Nacional de Caaguazú. **Artículo 108.-** El personal administrativo y docente de la Universidad Nacional de Asunción de Coronel Oviedo y Caaguazú, pasan a formar parte de la Universidad Nacional de Caaguazú, quienes mantendrán su naturaleza y categoría y, por lo tanto, seguirán siendo regidos por las leyes vigentes. **Artículo 109.-** El patrimonio de las Filiales de la Universidad Nacional de Asunción situadas en Coronel Oviedo y Caaguazú, se transfiere en su totalidad a la Universidad Nacional de Caaguazú, el cual pasará a constituir el patrimonio institucional inicial de la misma. **Artículo 110.-** El Presupuesto asignado a las Filiales de la Universidad Nacional de Asunción con sede en Coronel Oviedo y Caaguazú, se transfiere en su totalidad a la Universidad Nacional de


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro


SINDULFO BLANCO
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Caaguazú, el cual pasará a constituir el Presupuesto inicial de la misma, sin perjuicio de la inclusión de aquellos recursos necesarios para los nuevos gastos inherentes a la creación de la nueva Universidad Nacional de Caaguazú.-----

El Abogado Daniel Sosa Valdez, bajo patrocinio de los Abogados Miguel Arnaldo Canale y Bonifacio Ríos Avalos, en representación de la Universidad Nacional de Asunción, afirman que el Artículo 79 de la Constitución Nacional, los Arts. 1, 2, 3 y 5 de la Ley de Universidades, el Art. 1 del Estatuto de la Universidad Nacional de Asunción, se ven quebrantados con la incorporación de los articulados impugnados al afectar la autonomía universitaria, académica y administrativa, impidiendo efectos plenos de la consecución efectiva de sus fines y objetivos y con ello, una lesión a los intereses de la Universidad Nacional al disponer el traspaso del patrimonio de las Filiales que las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales y Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción, incluyendo las asignaciones presupuestarias y sus recursos en su totalidad, haciéndole desaparecer *manu militari*, sin ningún tipo de estudios ni consultas previas a las autoridades de la U.N.A.-----

En el mismo orden refirieron que también se ven afectados gravemente los derechos individuales, de las autoridades, docentes y personal administrativo, como el derecho adquirido de los mismos (Artículo 113 y 115 del Estatuto de la U.N.A.) sobre el escalafón docente, la estabilidad laboral, los méritos, reconocimientos, antigüedad, beneficios y por último, la opción de los alumnos de cursar en la Universidad Nacional de Asunción.-----

Otro aspecto relevante señalado por los accionantes, hacen alusión a la transgresión de los Artículos 46 y 74 de la Constitución Nacional referente a la igualdad de oportunidades de los ciudadanos de Coronel Oviedo y Caaguazú para elegir la institución educativa que más convenga a sus intereses en concordancia con el principio de igualdad del Artículo 46 de la norma suprema.-----

Por último, consideran que las decisiones normativas atacadas constituyen una expropiación de patrimonio y una confiscación de sus bienes, propiedad de la Universidad Nacional de Asunción, lo cual no contraría la norma constitucional del Artículo 109.-----

En su Dictamen N° 326 del 13 de Marzo del 2.008, el Fiscal Adjunto Jorge Sosa García, recomienda hacer lugar a la inconstitucionalidad al concluir que: “...*las universidades nacionales, son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones no integran ninguna de las ramas del poder público y que por lo tanto no admiten que su patrimonio sea desafectado a favor de otra institución, pues ellos implicaría someterlas a la tutela e injerencia de un Poder del Estado*” “...*El Presupuesto General de Gastos de la Nación, le asigna a la implementación del sistema educativo terciario en nuestro país. De la lectura de las normativas vigentes, surge que la autonomía universitaria confiere a las universidades la facultad de administrar por sí mismas su patrimonio, es decir, la capacidad para administrar y disponer de los recursos que se les asigna a cada una de ellas, mediante los subsidios previstos en la ley de presupuesto. Entonces, el patrimonio de las filiales de la Universidad Nacional de Asunción en las ciudades de Coronel Oviedo y Caaguazú, compuesto por bienes muebles e inmuebles que conforman su activo, proviene de sus autonomía y no puede ser dispuesta por ley del Congreso, como persona jurídica que es...*” (sic).-----

Del examen de la cuestión planteada, la discusión se focaliza en determinar si los Artículos 98, 99, 104, 108, 109 de la Ley 3.385 del 2007, incumplen normativas constitucionales en los referentes a la autonomía, en sentido amplio, de la Universidad Nacional de Asunción, derechos adquiridos e igualdad de oportunidades de los docentes, personal administrativo y alumnos y por último, la propiedad sobre su patrimonio.-----

Como recuento, la Universidad Nacional de Caaguazú con Sede en Coronel Oviedo, se creó por Ley N° 3198/07 y en su Artículo 1° dispuso: Créase la Universidad Nacional de Caaguazú con sede en la Ciudad de Coronel Oviedo, cuyo funcionamiento se regirá por la Ley N° 136 del 29 de marzo de 1993 “DE UNIVERSIDADES”, y la Ley N° 1.264 del 26 de mayo de 1998 “GENERAL DE EDUCACIÓN”. Posteriormente, por Ley 3.385 del mismo año, el Congreso Nacional sancionó esta normativa por la cual aprobó la ...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CONTRA ARTS. 98, 99, 104, 108, 109 Y 110 DE
LA LEY N° 3385/07 DEL 06/12/2007 "QUE
APRUEBA LA CARTA ORGÁNICA DE LA
UNIVERSIDAD DE CAAGUAZÚ CON SEDE EN
CORONEL OVIEDO". AÑO: 2008 - N° 88.**



...///...Carta Orgánica de la Universidad Nacional de Caaguazú, cuyos artículos hoy atacados de inconstitucionales disponen, sucintamente, que los directores de las actuales filiales de Coronel Oviedo y Caaguazú de la Universidad Nacional de Asunción, así como su personal administrativo y docente, con su naturaleza y categoría, pasen interinamente a desempeñar funciones a la nueva Universidad y que el presupuesto asignado a las filiales se transfieran en su totalidad a la Universidad creada, el que constituirá su patrimonio inicial.-

El análisis primordial debe enfocarse en la Autonomía Universitaria. El Artículo 79 de la Constitución Nacional dice: *"La finalidad principal de las universidades y de los institutos superiores será la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria. Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaboraran sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantiza la libertad de enseñanza y de la cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por la ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio"*.-----

El término autonomía contemplada en nuestra norma suprema, implica cuestiones de orden jurídico, económico, académico, social y político. Tiene como postulado atribuciones que le son conferidas como institución de enseñanza superior. Se le otorga autonomía, entiéndase esta como la responsabilidad de auto gobernarse, realizando sus fines propios de educar, investigar y difundir la cultura conforme a sus principios.-----

La autonomía encuentra su génesis del ejercicio jurídico de una entidad que demanda al poder central la delegación de funciones, atribuciones y responsabilidades, instancias incorporadas en el derecho positivo que la crea y pronuncia. Entonces, surge de una ley y su aplicación práctica se enmarca en la descentralización administrativa, como organismos auxiliares del Estado, conforme a un proceso amplio, complejo y no exento de refutaciones.-----

Las universidades públicas, en nuestro país, gozan de autonomía académica y administrativa derivada del artículo 79 de la Constitución, que traduce el ideal universitario para la consecución de sus funciones socioculturales.-----

Desde la visión constitucional, la autonomía es entendida como un derecho de la universidad y como una garantía social de los todos ciudadanos, es un principio que debe regir actitudes, valores y conductas de la comunidad universitaria, presumiendo un conjunto de responsabilidades por parte de quienes se benefician con ella. Ello implica un total respeto del Estado hacia formas de organización y gobierno propio, y el cumplimiento de sus valores supremos como la libertad de cátedra, la investigación, creación y administración de su patrimonio.-----

Recordemos que el Paraguay tiene como antecedentes de la autonomía universitaria a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN creada por Ley N° 1291/87 - 24/09/1889, la UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ESTE, creada por Ley N° 250/93 - 22/05/1993, la UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR, según Ley N° 529/94 - 28/12/1994, la UNIVERSIDAD NACIONAL DE ITAPÚA, creada por LEY N° 1.009/96 26/11/1996, la UNIVERSIDAD NACIONAL DE CANINDEYÚ según Ley N° 3.985/10 16/04/2010, por citar algunos. (Datos extraídos de la página del Ministerio de Educación y Cultura, www.mec.gov.py).-----


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro


SINDULFO BLANCO
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Por el mismo proceso se creó la Universidad Nacional de Caaguazú, aunque lo llamativo de la ley que aprueba su Carta Orgánica, son sus disposiciones que refieren a la conformación de docentes, personal administrativo y patrimonio.-----

En cuanto a los docentes, la Carta Orgánica aprobada por Ley, pretende que aquellos que se encuentran desempeñando funciones en la enseñanza en la Filial de Coronel Oviedo y Caaguazú, pasen a cumplir funciones en la nueva universidad creada. Igual suerte ocurre con el personal administrativo de la filial. Como corolario el patrimonio de dicha filial de la Universidad Nacional de Asunción, se transfiere a la instituida para constituirse en un patrimonio inicial.-----

La misma ley de Universidades (Ley N° 136/93) marca la pauta en cuanto a la autonomía de las universidades reconocidas por ley pudiendo administrar a sus fondos y administrar su patrimonio. Esto a su vez, se materializa en el estatuto de la Universidad Nacional de Asunción cuando en su Artículo 1 señala: *“La Universidad Nacional de Asunción es una institución de derecho público, autónoma, con personería jurídica patrimonio propio”*.-----

La Corte Suprema de Justicia, en casos afines, sostuvo lo siguiente: *“La Ley N° 136 del 29 de marzo de 1993, de Universidades, es una Ley, y como tal modificable, restringible, ampliable y derogable. Sin embargo, cuando una Ley, y éste es un caso, reglamenta una o más disposiciones constitucionales, puede obviamente ser modificada, restringida, ampliada y hasta derogada, pero nunca para sustituirla por otra que contrarie o desnaturalice el mandato constitucional (Art. 137 C.N.)...”*.-----

Dicho esto, surge fehaciente que una ley no puede disponer del patrimonio de una Universidad Nacional, prescindiendo por completo de una de sus filiales, desafectando sus bienes muebles e inmuebles para que la nueva universidad forme su patrimonio.-----

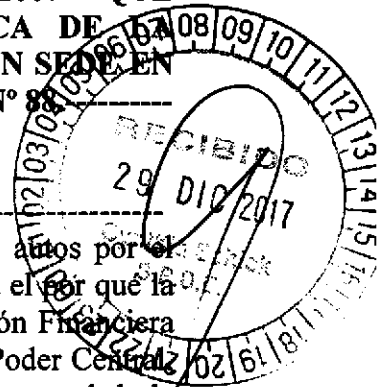
No considero que esta situación se equipare a una escisión societaria, como lo manifestó el preopinante, puesto que esta figura del derecho mercantil, requiere del consentimiento de la sociedad escindida para el fraccionamiento parcial o total. En este caso, para que se hubiera considerado una escisión societaria la Universidad Nacional de Asunción debía ceder y desprender de sus activos y pasivos de la Filial para formar la nueva Universidad de Caaguazú para que esta sea capitalizada para su funcionamiento inicial. Estos requerimientos no se conformaron, por el contrario, la Filial de la Universidad Nacional sufre el desapoderamiento de patrimonio por una nueva ley, sin ofrecer el acuerdo para ello, consecuentemente, no nos encontramos ante una especie escisión societaria.-----

Muy por el contrario, las universidades, con personería jurídica reconocida, son órganos autónomos del Estado, capacidad de autogobierno como garantía para la libertad y creatividad intelectual, a su vez, se distancian de la injerencia ajena al reclamar, proteger su autonomía y ejercer su poder de decisión y conducción. Dicho en otras palabras la autonomía se defiende frente a poderes extraños o la intromisión del Poder del Estado, que pudieran limitar el ejercicio de sus funciones principales, menos aún, que su patrimonio pueda ser desafectado a favor de otra.-----

En conclusión, fallo a favor de la procedencia de la acción instaurada contra los Artículos 98, 99, 104, 108, 109 y 110 de la Ley N° 3385/07 que aprueba la Carta Orgánica de la Universidad Nacional de Caaguazú, con sede en Coronel Oviedo. Igualmente, corresponde levantar la medida cautelar dispuesta en el A.I. N° 48 con fecha 21 de febrero del 2008, dictada por esta Excma. Corte Suprema de Justicia. ES MI VOTO.-----

A su turno el Doctor **BLANCO** dijo: 1) Por el Artículo 1° de la Constitución de la República, *“De la forma de Estado y de Gobierno”*, se consagra el carácter “unitario” del estado paraguayo, bajo la forma de una pirámide, en cuya cúspide coexisten con igual jerarquía, los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en un régimen de *“independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control”*, Art. 3°, de la Carta Magna. En dicho escenario, la estructura jurídico política del país, no responde al sistema federal y, por ende, la concentración del Poder va de la cúspide a la base, diseminándose, a través de mecanismos de desconcentración normativa y de recursos, valiéndose para ello de la...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CONTRA ARTS. 98, 99, 104, 108, 109 Y 110 DE
LA LEY N° 3385/07 DEL 06/12/2007 "QUE
APRUEBA LA CARTA ORGÁNICA DE LA
UNIVERSIDAD DE CAAGUAZÚ CON SEDE EN
CORONEL OVIEDO". AÑO: 2008 - N° 88**



...///...desconcentración y descentralización operativa de funciones públicas.

2) Ello explica como la "Autonomía" –tantas veces reivindicada en años por el Accionante- no posee un carácter absoluto, sino relativo. Esto último, explica el por qué la centralización operativa y normativa- al que se refiere la Ley de Organización Financiera de la Nación- posea mecanismos de carácter constitucional, que aseguran al Poder Central hilos conductores de carácter jurídico, por medio de los cuales, se ejerce el control de la actividad administrativa y funcional de los órganos administrativos desconcentrados o descentralizados, según el caso, como por ejemplo: a) el Poder Legislativo y Ejecutivo, aprueban, modifican o rechazan el Presupuesto General de Gastos de la Nación, anualmente, y en ella se hallan contempladas las asignaciones correspondientes a cada uno y todos los órganos del Estado, del mismo modo que también, en su momento, asigna capital inicial (en su versión de dato estático histórico) a toda entidad pública creada en virtud de la Ley, lógicamente imprescindible para su puesta en funcionamiento; b) La Contraloría General de la República –Artículo 281- a su vez, controla la correcta ejecución presupuestaria; c) el Parlamento Nacional, interpellando o vetando la gestión de las Autoridades Públicas y, en su caso, realizando Juicio Político a altos funcionarios y magistrados, Artículo 225 de la Constitución Nacional; d) Igualmente, cabe aludir a la facultad de crear tributos por ley, el cual es una atribución exclusiva y excluyente del Congreso Nacional y del Poder Ejecutivo.

Las Universidades Públicas del Paraguay, entre ellas, la Universidad Nacional de Asunción (UNA), no escapa en absoluto a estos mecanismos de control administrativo, presupuestario, funcional y normativo, tal como de modo cotidiano es hecho notorio. De hecho que el Accionante, en su presentación reitera varias veces que los recursos presupuestarios, provienen del Tesoro Nacional, mediante el dictado de una Ley anual. En efecto, el nacimiento y creación de toda y cualquier universidad, no se expresa o formaliza en un acto unilateral del derecho privado, sino que su acta de nacimiento, debe constar en una Ley de la Nación, como también lo reconocen los Recurrentes, en su presentación.

Se pudieran seguir enumerando otras señales, expresamente contempladas en la norma constitucional vigente, de las que sin duda existen muchas más, pero al efecto ilustrativo, creo que las citadas sirven para el fin propuesto en esta exposición.

3) Es ya el momento de referirnos a un fenómeno del mundo económico acaecido en ocasión de formarse la Universidad Nacional de Caaguazú.

En efecto, ya hemos consignado que la Universidad Nacional de Asunción, en sus inicios, se formó mediante el aporte del Tesoro Público Paraguayo y que en toda su presentación la demanda reconoció expresamente que el Tesoro Nacional era el mayor proveedor para el presupuesto de todos los años, a lo largo de su existencia histórica; siempre el Presupuesto General de Gastos, contribuyó para el funcionamiento de dicha casa de Estudios. En dicho contexto, para este Opinante, no podrían ser ignorados otros tantos fenómenos históricos acaecidos cuando la creación de las Universidades Nacionales del Este; de Itapúa; de Pilar; Concepción y Villarrica, momentos en los cuales es evidente que la Universidad Nacional de Asunción, ya había experimentado otros cercenamientos de su patrimonio, para contribuir a la constitución y funcionamiento de aquellas, que sin embargo, no se cuestionaron o impugnaron por la vía que hoy intentan, lo que bien podría ser resuelto mediante la mera aplicación de la Teoría de los Actos propios, sin ser necesaria alusión alguna a la afectación de la autonomía.

Cuando entonces operó lo que en derecho mercantil se denomina escisión de

Abog. Julio C. Ravón Martínez
Secretario

Miryam Peña Candía
MINISTRA C.S.J.

MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

SINDULFO BLANCO
Ministro

empresas, según el cual, parte del acervo patrimonial de una entidad dada, se destina para la formación de otras unidades administrativas o empresariales con igual o distinto cometido estatutario. Es una suerte de multiplicación de los panes o de reproducción de las células, pues, una vez que la “madre” crece, se desarrolla y fortalece, da nacimiento a otras y, así sucesivamente. En el permanente quehacer de la función pública, en este caso, en materia de educación superior, que en sus inicios era exclusivamente monopolizada por la capital de la República y que con el tiempo las bases poblacionales de todo el país, reclamaron para sí unidades académicas del mismo tenor e importancia.-----

4) En consecuencia, lo que aquí se divisa es un caso de racionalización y mejor distribución del patrimonio social del estado Paraguayo, que en última instancia es el único, exclusivo y excluyente dueño del Tesoro Nacional, entre ellos, el acervo material e inmaterial perteneciente a todas y cada una de las Universidades Públicas del Paraguay, del mismo modo que se opera cuando un municipio resulta escindido o separado para la formación de otros y otros Municipios, e incluso, respecto de las Empresas Públicas, porque constituye un poder implícito en la Constitución, por el carácter Unitario del Estado paraguayo, el de poder tomar decisiones de extrema relevancia jurídico política, como lo es la redistribución y afectación del patrimonio del estado en la acepción de concepto genérico y no sectario. La autonomía entonces, no llega a tanto, como para decir, que un órgano autónomo y autárquico no pueda ser motivo de molestia siquiera cuando especialmente se refiere a la disposición del patrimonio, del cual lógicamente forma parte, dentro del universo de los bienes del Tesoro Nacional.-----

5) Por lo demás, si el Parlamento Nacional y el Poder Ejecutivo, cuentan con la potestad constitucional de dar certificado de nacimiento a una Universidad Pública o Privada, mediante Ley de la Nación, es indiscutible también que esos órganos de la cúspide normativa pueden en cualquier tiempo retirar la autorización legislativa y, por aplicación de aquel aforismo “el que puede lo más, puede lo menos”.-----

Lo expresado pudiera ampliarse pero por razones de brevedad lo dejamos resumidos así para abordar algunas cuestiones puntuales, que son motivo de impugnación adicional, entre ellos: Cuando el Accionante, aludió al agravio que ocasionaría la disposición legal prevista en el Art. 98 de la Ley No. 3385/2012, en particular a la circunstancia de los “jefes de carrera”, no puede pasarse por alto y es sabido que los cargos de Directores de carrera, de una Universidad Pública, así como de sus filiales, son transitorios y por ende el “derecho adquirido” alegado a favor no puede ir más allá del término legal de mandato, por otro lado y en lo que hace al personal administrativo y docente de dichas filiales, tampoco pueden alegar daño alguno, en cuanto a estabilidad funcional porque, conforme al propio texto legal, aquellos mantienen su naturaleza y categoría- y agregó para mí también sus respectivas antigüedades- y por lo tanto seguirán siendo regidas por las Leyes vigentes. Artículos 98 y 108, Ley 3385/2012.-----

El artículo 109 de la misma ley, se vincula con la escisión del patrimonio aludido, que pasa a propiedad de la UNCA y ella tampoco puede ser impugnada bajo el pretexto de expropiación o confiscación, por paradójico que parezca, en razón de ser bienes del Estado y por ende imprescriptibles, indisponibles e inalienables, por hallarse fuera del comercio y en lo que a la transferencia ordenada por la Ley citada de los recursos presupuestarios de las Filiales a la nueva UNIVERSIDAD, también los mismos argumentos antecedentes le resultan aplicables y además porque el presupuesto General de la Nación, contiene normativa de orden público, sometido a la misma regla de indisponibilidad citada.-----

En última instancia, si se pregonara la autonomía y autarquía absoluta, habría que pensar en que la Unidad administrativa correspondiente, debería devolver al estado todos los recursos que el Tesoro le proveyera durante toda su existencia y, no siendo, ésta la hipótesis debatida, voto por el RECHAZO de la acción de inconstitucionalidad intentada en autos por la Universidad Nacional de Asunción y, consecuentemente, por dejar sin ...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CONTRA ARTS. 98, 99, 104, 108, 109 Y 110 DE
LA LEY N° 3385/07 DEL 06/12/2007 "QUE
APRUEBA LA CARTA ORGÁNICA DE LA
UNIVERSIDAD DE CAAGUAZÚ CON SEDE EN
CORONEL OVIEDO". AÑO: 2008 - N° 88.**-----

...///...efecto la medida cautelar decretada en autos. Es mi voto.-----

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

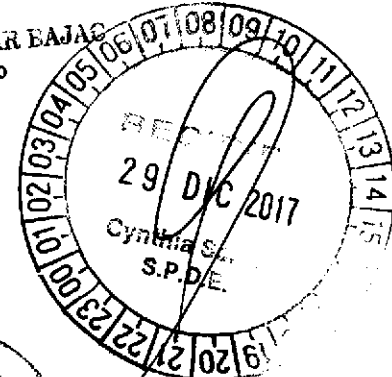
Ante mí:

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

SINDULFO BLANCO
Ministro

MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario



SENTENCIA NÚMERO: 1929. -

Asunción, 29 de diciembre de 2017. -

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:**

HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar inaplicable los arts. 98, 99, 104, 108, 109 y 110 de la Ley 3385/07 "Que aprueba la Carta Orgánica de la Universidad Nacional de Caaguazú con sede en Coronel Oviedo", en relación a la Universidad Nacional de Asunción.-----

ORDENAR el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dispuesta por A.I. N° 48 de fecha 21 de febrero del 2008, dictada por esta Corte.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Ante mí:

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

SINDULFO BLANCO
Ministro

MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

