CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "UNIVERSIDAD POLITECNICA Y ARTISTICA DEL PARAGUAY (UPAP) C/ LA RESOLUCIÓN Nº 166 DEL 22 DE OCTUBRE DEL 2015, ARTS. 1, 2, 4, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 Y 29 DICTADA POR EL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN – (CONES)". AÑO: 2017. Nº: 1049.----------

RECIBIDO - 2 -07- 2021

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Seiscientos dos.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los uno ,días del mes de julio del año dos mil veinticuatro , estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RIOS OJEDA y MANUEL RAMÍREZ CANDIA**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "UNIVERSIDAD POLITECNICA Y ARTISTICA DEL PARAGUAY (UPAP) C/ LA RESOLUCIÓN Nº 166 DEL 22 DE OCTUBRE DEL 2015, ARTS. 1, 2, 4, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 Y 29 DICTADA POR EL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN – (CONES)"**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la UNIVERSIDAD POLITECNICA Y ARTISTICA DEL PARAGUAY (UPAP).----------

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

C U E S T I O N:

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

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **RAMIREZ CANDIA, DIESEL JUNGHANNS y RÍOS OJEDA.** ----------

A la cuestión planteada el **Ministro Doctor RAMIREZ CANDIA** dijo: La Universidad Politécnica y Artística del Paraguay (UPAP) promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Artículos 1, 2 (segundo párrafo), 4, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 29 de la Resolución Nro. 166 de fecha 22 de octubre de 2015 dictada por el CONES. El accionante alega que dicha disposición reglamentaria resulta lesiva los Artículos 14, 79 y 137 de la Constitución Nacional. ----------

El tema central a determinar en la presente acción es si la Resolución *Nro. 166/2015 "Que reglamenta la Ley Nro. 4995/2013 - de Educación Superior"*, es contraria a la "Autonomía Universitaria" consagrada en el Artículo 79 de la Constitución Nacional.----------

Al respecto, el Artículo 79 establece: **"DE *LAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES***. *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 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 cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio".*----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

En primer lugar, cabe señalar que conforme a lo dispuesto en la norma constitucional transcripta, las universidades paraguayas poseen dos características principales: 1) Son de ***creación legal,*** es decir, para que sean autorizadas para operar en el proceso educativo debe necesariamente existir una ley que las reconozca como sujetos del proceso educativo; 2) Son de ***carácter autónomo,*** es decir, tienen la facultad de darse su propia norma. Esta segunda característica se desprende de la mencionada norma, que en lo pertinente expresa ***"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".*** De esto se puede afirmar que la autonomía reconocida constitucionalmente a las universidades comprende **libertades para las entidades privadas y competencias para las entidades públicas**.----------

Como la entidad que promueve la presente acción es una institución privada, es importante mencionar cuales son las libertades que comprenden dicha autonomía. Al respecto, se citan las siguientes: 1) **Libertad normativa** para aprobar sus estatutos y demás normas complementarias que las rigen; 2) **Libertad de gobierno** para estructurar y conducir la institución educativa; 3) **Libertad administrativa**, que comprende la posibilidad de adoptar el sistema de gestión que considere adecuado, nombrar y remover a sus personales y disponer de los órganos de producción y servicios necesarios para cumplir sus fines; 4) **Libertad económica** para administrar y disponer de sus bienes y para determinar la forma de generar y aplicar los recurso que financien su funcionamiento, es decir, poseen autarquía; 5) **Libertad de contenido educativo o académico** con la posibilidad de elegir el contenido educativo de las universidades.----------

Entonces, corresponde verificar si la Resolución Nro. 166/2015, vulnera las libertades comprendidas en la "autonomía universitaria" de las instituciones privadas. En ese sentido, a continuación serán analizados cada uno de los artículos atacados de inconstitucional.----------

El **Artículo 1°**, segundo párrafo, establece que fuera de los casos previstos en la Ley o en las reglamentaciones respectivas, únicamente podrán otorgar diplomas, certificados o títulos de carreras de pre-grado, grado o postgrado, las instituciones que estén habilitadas ante el CONES, en el marco de la Ley Nro. 4995/2013. Al respecto, la mencionada norma legal, en su Art. 7, dispone que el CONES es el órgano responsable de proponer y coordinar las políticas y programas para la educación superior, por lo tanto al establecer que únicamente pueden otorgar diplomas las instituciones habilitadas por el CONES, no es inconstitucional, pues no restringe las libertades garantizadas por la autonomía universitaria, solamente establece que el CONES (como órgano responsable) debe proceder a la habilitación, como requisito previo para otorgar diplomas de pre-grado, grado y postgrado.----------

El **Artículo 2°**, dispone que únicamente se podrán inscribir alumnos extranjeros que cuenten con documentaciones que acrediten su residencia legal en el país, o cuenten con autorización respectiva para el efecto. Al respecto de los extranjeros, cabe mencionar que el ingreso y permanencia de los mismos se encuentra previsto en el Art. 41 de la Constitución Nacional que señala que los extranjeros sin radicación definitiva en el país será regulado por Ley. En ese sentido, la Ley Nro. 978/96 en su Art. 25°, numeral3, dispone que los estudiantes extranjeros que ingresen al país para cursar como alumnos estudios de postgrados, serán considerados residentes temporarios. Conforme la mencionada Ley de migraciones, se considera "residente" al extranjero que en razón de la actividad que desarrolle fije su residencia en el país, acompañado del ánimo de permanecer en él en forma **permanente o temporaria, siendo los estudiantes extranjeros "residentes temporarios"**. Por lo expuesto, se concluye que el Art. 2° de la Resolución Nro. 166/2015 no es inconstitucional, porque además de no contrariar las

-2-07-2024

libertades establecidas, tampoco es contraria al Art. 41 de la Constitucional Nacional, que tiene regulación legal en la Ley Nro. 978/96. En cuanto a la "Educación a distancia", la Ley Nro. 4995 dispone, en su Art. 70, *que: "El Consejo Nacional de Educación Superior reglamentará todas las exigencias para implementarla"*, por lo tanto el CONES al reglamentar esa modalidad actúa dentro del ámbito de su competencia legalmente establecida.----------

El **Art. 4º,** establece que las instituciones deberán llevar y conservar un registro de los docentes, alumnos **y actividades académicas**. El accionante se agravia, pues considera que llevar registro de las actividades académicas va en contra a la libertad de enseñanza y de cátedra. Al respecto, este registro no atenta contra la **libertad de contenido educativo o académico**, pues únicamente dispone que se debe llevar un registro, lo cual no puede causar agravio a la institución, debido a que solo serán remitidos al CONES cuando fuese necesario y no constituye una interferencia en la elaboración de planes estudio.----------

El **Art. 8°**, tercer párrafo, dispone que las solicitudes referentes a carreras de grado y/o postgrados que no cumplan con requisitos académicos, económicos, administrativos, de infraestructura, recursos humanos y legales serán devueltos al peticionante. Alega el accionante que dicho artículo incorpora dos requisitos (de infraestructura y recursos humanos) que no se establecieron en la Ley Nro. 4995/2013. Al respecto, si bien en el Art. 26 no se establecen requisitos de infraestructura y recursos humanos, en el inciso "j" se establece: *"Todas aquellas que el Consejo Nacional de Educación Superior estime necesarias para cada caso específico"*, es decir, el CONES puede incorporar nuevos requisitos si considera necesario.----------

El **Art. 9°,** establece que se debe comunicar al CONES los cambios de estatutos, domicilio de sus sedes o filiales, autoridades respectivas y el domicilio legal. Además, que el nuevo local deberá reunir los requisitos exigidos por la Ley, para su aprobación y habilitación. En primer lugar, esta posición no es violatoria a la **Libertad normativa y de gobierno**, pues lo que se realiza es una simple comunicación, y además, el CONES es el órgano responsable y entre sus funciones se encuentra (Ley Nro. 4995, Art. 9º inc. "p") dictar reglamentos para asegurar el cumplimiento de la Ley Nro. 95/13.----------

En cuanto a los **Arts. 11º, 15° y 16°**, los mismos no contravienen ninguna de la libertades mencionadas en los párrafos anteriores, únicamente establece los requisitos para la creación, que se dictan conforme a las facultades reglamentarias establecidas en la Ley Nro. 4995/96. Además, los controles realizados por el CONES son en el marco de su competencia como órgano responsable.----------

Los **Arts. 12° y 13°,** disponen que todas las instituciones de Educación superior deberán llevar ciertos libros y documentos, y que los mismos deberán ser acercados al CONES, para su respectiva rubrica. Al respecto, llevar libros y documentos, y establecer que los mismos deben ser rubricados, no implica un menoscabo a las libertades que amparan la autonomía universitaria, pues no infringe la norma constitucional que la protege, simplemente constituye un requisito legal

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Payón Martínez
Secretario

para aquellas instituciones privadas sujetas a la Ley Nro. 4995/2013, y no existe una norma institucional que disponga lo contrario.----------

El **Art. 21°**, dispone que las instituciones deberán presentarse a los procesos de evaluación y acreditación cuando los mismos sean convocados ante la ANEAES y, la no presentación -a la tercera convocatoria- será considerada causal de intervención de conformidad al Art. 87 de la Ley Nro. 4995/13. Al respecto, el accionante sostiene que dicha causal no se encuentra prevista en el mencionado artículo, sin embargo es importante mencionar que el inc. "a" establece como causal de intervención el cumplimiento de las disposiciones dictadas por el Consejo Nacional de Educación Superior dictadas en ejercicio de sus atribuciones, por lo tanto se concluye que el incumplimiento establecido en la Resolución Nro. 166/2015 concordante con el Art. 87 de la Ley Nro. 4995/13, como causal de intervención, lo cual no afecta a la Autonomía Universitaria. La misma situación se da con los **Art. 22° y 29°**, igualmente atacados de inconstitucionalidad.--------

Ahora bien, con respecto al **Art. 23°**, considero que el mismo no atenta contra la autarquía universitaria, que se traduce en la Libertad económica, pues el requisito establecido es en el marco del proceso de evaluación y acreditación. Se establece que deben prever los gastos para presentarse a los procesos y convocatorias realizas por el CONES, y además guarda relación con el Art. 21 ya analizado.----------

Respecto a los **Arts. 24°, 25°, 26° y 27°,** el accionante alega que dichos artículos guardan relación con la irretroactividad de la Ley consagrado en el Art. 14 de la Constitución. Considera que el **Art. 24°** no genera ningún agravio, pues la misma determina que las carreras o programas creadas e implementadas al amparo de la Ley Nro. 2529/06 y fueran puesto en funcionamiento entre el periodo comprendido entre el 28 de abril de 2006 al 23 de abril de 2010, son legales de pleno derecho.----------

En lo que respecta al **Art. 25°**, establece una situación similar, pero modifica el periodo de tiempo (23 de abril de 2010 al 3 de agosto de 2013), con la salvedad que aquellas que no cuenten con la autorización del Consejo de Universidades, deberán ajustar su funcionamiento a las normas previstas en la Ley Nro. 4995/13. Al respecto, solo aquellas carreras que no cuenten con la autorización del anterior órgano responsable (Consejo de Universidades) serán las que deberán adecuarse a la Ley 4995/13, por lo tanto no existe una aplicación retroactiva de la Ley.----------

El **Artículo 26°** señala que las carreras o programas creados unilateralmente por resolución interna de cada institución, entre el año 2006 y 2010, deberán ajustar su implementación a la Ley Nro. 4995/13, y deberán esperar la aprobación del CONES. Este artículo es concordante con el Art. 24, pues solo aquellas carreras o programas que hayan sido implementadas en dicho periodo de tiempo serán legales de pleno derecho, por lo tanto las que no cumplan con ese requisito deberán ajustarse a la Ley vigente y por ende hasta su cumplimiento no podrán ofertar dichas carreras o programas sujetos a aprobación por el órgano responsable.----------

El **Art. 27°** únicamente define que se entenderá por "implementación o puesta en ejecución" (requisitos establecidos en los anteriores artículos). Además, establece qué no es considerado implementación, por lo tanto no es contraria a la autonomía universitaria y a las libertades comprendidas dicha autonomía, pues refiere a lo dispuesto en los artículos anteriores.----------

Por consiguiente, en atención a todo lo expuesto corresponde **rechazar** la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Universidad Politécnica y Artística del Paraguay (UPAP), contra los Artículos 1, 2 (segundo párrafo), 4, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y

29 de la Resolución Nro. 166 de fecha 22 de octubre de 2015 dictada por el CONES. **Es m i voto**.-

A sus turnos, los Ministros **Doctores DIESEL JUNGHANNS** y **RIOS OJEDA,** manifestaron que se adhieren al voto del Ministro preopinante **Doctor RAMÍREZ CANDIA**, por los mismos fundamentos.----------

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: ----------

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 602.

Asunción, 1 de julio de 2024.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la Excelentísima,

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
R E S U E L V E:

RECHAZAR la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la **UNIVERSIDAD POLITÉCNICA Y ARTÍSTICA DEL PARAGUAY (UPAP),** contra los Artículos 1, 2 (segundo párrafo), 4, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 29 de la Resolución Nro. 166 de fecha 22 de octubre de 2015 dictada por el **CONES.** ----------

ANOTAR, registrar y notificar.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA