

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“VERONICA ANTUNEZ DE ALVISO Y ELISA GREGORIA ANTUNEZ DE HIDALGO C/ LA LEY N° 5426 DE FECHA 30 DE ABRIL DE 2015, DICTADA POR EL CONGRESO NACIONAL QUE DEROGA LA LEY N° 3942/09”. AÑO: 2015**  
**- N° 595.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *Quinientos dieciséis.*

Señoras Verónica Antúnez de Alviso y Elisa Gregoria Antúnez de Hidalgo, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presentaron en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA y MIRYAM PEÑA CANDIA, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “VERONICA ANTUNEZ DE ALVISO Y ELISA GREGORIA ANTUNEZ DE HIDALGO C/ LA LEY N° 5426 DE FECHA 30 DE ABRIL DE 2015, DICTADA POR EL CONGRESO NACIONAL QUE DEROGA LA LEY N° 3942/09”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las Señoras Verónica Antúnez de Alviso y Elisa Gregoria Antúnez de Hidalgo, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado.-----

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 **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Las señoras **VERONICA ANTUNEZ DE ALVISO** y **ELISA GREGORIA ANTUNEZ DE HIDALGO**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, se presentan para promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 7, 8, 9, 11, 27, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 49, 50, 69, 70, 73, 74, 87, 88, 89, 90, 91, 92 y 97 de la Ley N° 4995/2013 “DE EDUCACIÓN SUPERIOR”**; contra la **Ley N° 5426/2015 “QUE DEROGA LA LEY N° 3942/09 QUE RECONOCE AL INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR DE FORMACIÓN PROFESIONAL SANTA LIBRADA, COMO INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR”**; y contra las **Resoluciones N° 7, 14, 15 y 17** dictadas por el Consejo Nacional de Educación Superior “**CONES**”.-----

En primer lugar es preciso mencionar que **las accionantes carecen de legitimación activa para la promoción de esta acción**, pues bien lo dice el Estatuto del “*Instituto de Educación Superior Santa Librada*”, agregado a fs. 63/70 de autos, que la representación legal de tal Instituto la ejerce el “*Rector*” designado por el “*Consejo Superior*” (Art. 12 inc. b), quien se encuentra facultado a otorgar el correspondiente poder general de representación para los asuntos judiciales (Art. 12 inc. l); no habiendo las accionantes demostrado debidamente tal calidad, y siendo el Instituto Superior en cuestión una “persona jurídica”, conforme fue inscripto el 13/08/2013 (fs. 70 vlto.), descartamos toda posibilidad de que las recurrentes puedan accionar por “derecho propio”. Situación que desvanece en su totalidad la legitimación activa de las mismas.-----

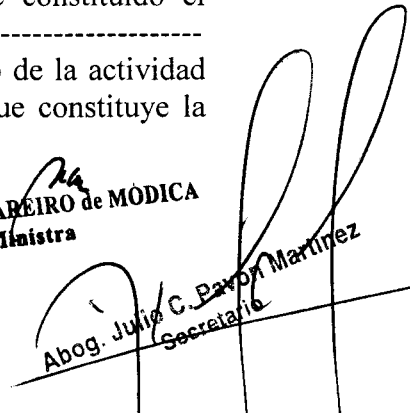
Ello, impide que esta Corte pueda expedirse con respecto a la acción promovida por cuanto que la exigencia prevista en el Art. 46 del Código de forma no fue cumplida, pues esta acción fue promovida sin intervención de mandatario, habiéndose constituido el **INSTITUTO SUPERIOR SANTA LIBRADA** en “persona jurídica”.-----

Al respecto, es preciso recordar que “el proceso” es el instrumento de la actividad jurisdiccional, y en éste la forma es esencial, sin llegar al formalismo que constituye la

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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

  
**Abog. Julio C. Pardo Martínez**  
Secretario

negación de las mismas garantías procesales. Para que los actos procesales puedan producir sus efectos específicos, es necesario que se lleven a cabo conforme a lo previsto legalmente. En todos los procesos jurisdiccionales se contempla, con carácter sistemático o aislado, la posibilidad de subsanación de los defectos de la demanda que pueden obstar a la admisibilidad de la misma o de algún otro acto procesal concreto. Pero tal posibilidad, no libera la carga de las partes, ni significa que alcanza a cualquier vicio, sino sólo a aquéllos que son susceptibles de convalidación o de revalidación.-----

En materia de acción de inconstitucionalidad, la cuestión de forma es un requisito elemental a los efectos de la admisión de la acción intentada, es decir, se deben cumplir con las mismas formalidades de presentación exigidas en cualquiera de las instancias ordinarias, a los efectos de permitir a esta instancia determinar la legitimidad frente a las normas impugnadas.-----

Resulta pues ésta, una presentación incompleta y sin posibilidad de resolverse sobre el fondo de la cuestión por falta de legitimación formal, sin perjuicio de poder realizar una nueva presentación ante la misma instancia una vez subsanados los errores de forma que contiene la misma.-----

Cabe mencionar la inexistencia en cuando a la demostración del “agravio concreto” que cada una de las normas impugnadas ocasiona a las recurrentes, advirtiendo solo una queja generalizada de las mismas sin señalar el derecho afectado, lo que torna insustancial el planteo, pues no han cumplido los presupuestos previstos en el Artículo 552 del Código de forma que dice: “Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad, impugnado, o en su caso, la disposición inconstitucional. Citará además, la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámites la acción”. (Negritas y Subrayado son míos).-----

Es de entender que una adecuada fundamentación en el planteamiento de inconstitucionalidad supone la “idoneidad” para demostrar “acabadamente” el gravamen cuya reparación se persigue con la declaración de inconstitucionalidad. Al respecto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostuvo: “El escrito mediante el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad debe contener una adecuada fundamentación, formulada en términos claros y concretos de manera que se baste a sí mismo. La proposición de la cuestión constitucional debe ser inequívoca y específica” (CS, Ac. y Sent. N° 85 del 12 de abril de 1996).-----

Para que se configure una “cuestión justiciable” por parte de esta Corte, el accionante debe necesariamente demostrar la “lesión concreta” que afecta a su derecho, **la ausencia de tal demostración convierte en abstracto cualquier pronunciamiento al respecto**, donde la decisión de esta Sala sobre el fondo de la cuestión se tornaría inoficiosa, resolviendo sobre casos hipotéticos y no sobre colisión de derechos de rango constitucional. Por su parte, el Art. 12 de la Ley N° 609/95 que Organiza la Corte Suprema de Justicia, dispone que: “No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria”, lo cual quiere decir que sólo el sujeto afectado se halla legitimado para promover la inconstitucionalidad.-----

Esta Excelentísima Corte Suprema de Justicia, en varias oportunidades, se ha pronunciado en el mismo sentido al manifestar que, “La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida por terceros que aleguen intereses ajenos”; “el titular del derecho lesionado debe demostrar de manera fehaciente su legitimación para la promoción de la acción de inconstitucionalidad, y su interés debe surgir de manera clara y constituye un requisito habilitante necesario la demostración del gravamen o perjuicio que afecta a ese interés, pues de otro modo ...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“VERONICA ANTUNEZ DE ALVISO Y ELISA GREGORIA ANTUNEZ DE HIDALGO C/ LA LEY N° 5426 DE FECHA 30 DE ABRIL DE 2015, DICTADA POR EL CONGRESO NACIONAL QUE DEROGA LA LEY N° 3942/09”. AÑO: 2015**  
- N° 595.-----



... no existía una relación directa que amerite el estudio de la cuestión introductoria (Ac y Sent. 91, 14/03/2005).-----

En doctrina, Néstor Pedro Sagues en *"Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario"*, pág. 488 expone que: *"Sabido es, dentro de la economía del recurso extraordinario, que no se lo destina para resolver consultas, ni para discutir "cuestiones abstractas", sino para impugnar decisiones que produzcan agravios atendibles"*. En resumen, la inexistencia de agravios concretos cancela la competencia de la Corte Suprema de Justicia.-----

Es preciso señalar que no cualquier agravio es atendible por la vía constitucional, y quedan fuera de los agravios atendibles aquellos hipotéticos o eventuales. Esta Sala ha sostenido ya la importancia de la identificación, dimensionamiento y comprobación de un "agravio concreto, real y cierto" a efectos de la viabilidad de la acción de inconstitucionalidad, **siendo insuficientes las alegaciones sobre posibilidades, por más ciertas que sean**. Es pues necesaria para esta Sala la identificación, dimensionamiento y comprobación de un agravio, concreto, real y cierto a efectos de la viabilidad de la acción de inconstitucionalidad.-----

Bien lo dice el Artículo 11 de la Ley N° 609/95 *"Que Organiza la Corte Suprema de Justicia"* que la Sala Constitucional es competente para *"conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución en cada caso concreto."*-----

Es de recordar que la Acción de Inconstitucionalidad constituye una vía de "carácter excepcional", que se encuentra prevista para salvaguardar los principios y derechos consagrados en la Constitución, **solo debe acudirse a ella cuando no existe otro modo de salvaguardar algún derecho o garantía amparado por la Ley Suprema y para evitar que se desencadenen inconstitucionalidades de singular magnitud.**-----

Es justamente por ese motivo que nuestro Código de forma prevé limitaciones al ejercicio del control de constitucionalidad por parte de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, sujetándolo al cumplimiento de determinadas reglas que hacen viable la acción de inconstitucionalidad, previstas en los su artículo 550 y siguientes; y su complementación en la Constitución (Artículo 260) y en la Ley N° 609/95 *"Que organiza la Corte Suprema de Justicia"* (Artículos 11 y 12), siendo las mismas: a) la individualización del acto normativo de autoridad, aquél de carácter general o particular, señalado como contrario a disposiciones constitucionales; b) **la especificación del precepto de rango constitucional que se entienda como vulnerado** y c) **en lo que hace a la fundamentación de la acción, la demostración suficiente y eficiente de agravios que irán a constituirse en el eje central de la justificación de la inaplicabilidad.**-----

Es de entender que el control de constitucionalidad debe limitarse al estudio de la "compatibilidad" de la norma impugnada con los preceptos constitucionales, entendida como un conjunto armónico, conexo al orden supremo.-----

Las accionantes manifiestan su disconformidad con el "criterio" de los Poderes Legislativo y Ejecutivo para la sanción y promulgación de la Ley N° 5426/2015, sin señalar concretamente el derecho constitucional lesionado.-----

Al respecto es de entender que una de las características del sistema republicano, es la existencia de la **división de poderes**, reconocida y tutelada por el Artículo 3 de nuestra

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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAKEIRO de MODICA**  
Ministra

  
**Abog. Julio C. Ravón Martínez**  
Secretario

Constitución. Ante esta situación, la Corte Suprema de Justicia tiene la obligación de custodiar el orden establecido por la Ley Suprema (en garantía de la primacía constitucional) resguardando el equilibrio entre el ejercicio de las competencias constitucionalmente atribuidas a los tres poderes del Estado, manteniéndose dentro de la órbita de su jurisdicción, sin pretender jamás menoscabar las funciones que incumben a los demás poderes del Estado. Por lo que necesariamente debe reconocer las facultades que la Ley Suprema otorga a los Poderes Legislativo y Ejecutivo para la formación, sanción y promulgación de las leyes, de no ser así, atentaría contra la armonía constitucional y el orden público, vulnerando la garantía institucional de la autonomía.-----

**En este sentido entendemos que la Corte no tiene la facultad para modificar, alterar ni sustituir los criterios de valoración escogidos por el Legislador en empleo razonado y razonable de sus facultades reservadas.** No puede juzgar el mero acierto o conveniencia de criterios adoptados por otros poderes del Estado en el ámbito de sus atribuciones exclusivas y excluyentes, salvo que estos resulten irrazonables, inicuos o arbitrarios en detrimento del mandato constitucional, cuya existencia de presupuestos no fue probada en autos.-----

Por lo tanto en virtud a lo manifestado, opino que por mandato legal esta Sala no puede efectuar declaraciones de inconstitucionalidad "en abstracto", es decir, fuera de un "caso concreto" en el que aquellas deban aplicarse, razón por la cual no amerita el análisis de las normas impugnadas y en consecuencia corresponde **rechazar** la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Las accionantes VERONICA ANTUNEZ DE ALVISO y ELISA GREGORIA ANTUNEZ DE HIDALGO promueven Acción de Inconstitucionalidad contra la Ley N° 5426 de fecha 30 de abril de 2015 "Que deroga la Ley N° 3942/09 Que reconoce al Instituto Técnico Superior de Formación Profesional Santa Librada como Institución de Educación Superior", varios artículos de la Ley N° 4995/13 "De Educación Superior" y contra las Resoluciones N° 7, 14, 15 y 17 dictadas por el Consejo Nacional de Educación Superior "CONES", alegando la conculcación de disposiciones constitucionales.-----

La primera cuestión a examinar en cualquier proceso es la relativa a la legitimación procesal, es decir, si la relación señalada y suscitada con motivo del proceso puede tener la virtualidad de generar una confirmación, modificación o extinción de la relación jurídica de fondo que subyace en el mismo, vale decir si existe la "legitimación *ad causam*". Es esta la primera obligación a cargo de cualquier juzgador, y es la razón por la cual nos imponemos con carácter previo a su consideración.-----

Ahora bien, sin entrar a considerar la procedencia o no del fondo de la acción, corresponde mencionar lo siguiente: El artículo 550 del Código de Procedimientos Civiles establece: "*Procedencia de la acción y juez competente. Toda persona lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación principios o normas de la Constitución, tendrá la facultad de promover ante la Corte Suprema de Justicia, la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por las disposiciones de este capítulo*" Agrega el Dr. Casco Pagano en su obra Código Procesal Civil Comentado y Concordado: "*La norma consagra la facultad que le asiste a la persona lesionada en sus legítimos derechos de reclamar, mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, como demanda introductoria de un proceso autónomo, la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que en su aplicación violen los principios y normas de la Constitución*", continúa diciendo: "*Interés Jurídico. El ejercicio de la acción de inconstitucionalidad requiere que quien lo intente tenga un interés en su declaración, por sentirse lesionado como consecuencia de la aplicación de una ley- siempre en su acepción amplia- que infrinja principios o normas de rango constitucional. De acuerdo con el aforismo que dice "el interés es la medida de la acción", sólo puede promover la ...///...*"



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"VERONICA ANTUNEZ DE ALVISO Y ELISA GREGORIA ANTUNEZ DE HIDALGO C/ LA LEY N° 5426 DE FECHA 30 DE ABRIL DE 2015, DICTADA POR EL CONGRESO NACIONAL QUE DEROGA LA LEY N° 3942/09". AÑO: 2015  
- N° 595.**



Inconstitucionalidad la persona agraviada. Siendo así, no sería admisible cuando con ella se busque obtener exclusivamente resultados de orden moral, científico o académico. Finalmente para definir más claramente la idea con la que se inicia este fallo agregamos lo expresado por el citado jurista al referirse a la legitimación activa: "La calidad para obrar (legitimatío ad causam) es la condición jurídica en que se halla una persona con relación al concreto derecho que invoca en el proceso, en razón de su titularidad u otra circunstancia que justifica su pretensión". Nótese que tanto en la norma procesal transcrita como en los comentarios doctrinarios que guardan relación con la acción de inconstitucionalidad se ha dejado suficiente constancia de la necesidad de una legitimación suficiente al efecto del planteamiento de la demanda, la misma norma establece *ab initio*: "toda persona lesionada en sus legítimos derechos..."

Las recurrentes se presentan a promover la presente acción de inconstitucionalidad por derecho propio, atribuyéndose dicha facultad al ser directoras y propietarias del Instituto Superior Santa Librada. Ahora bien, de la lectura de los estatutos agregados en autos surge que dicha legitimación tan solo la posee el Rector de dicha institución, ya que de conformidad al Art. 12 inciso b) es el único que puede ejercer la representación legal del mismo.

Por los motivos expuestos precedentemente, y de conformidad al Dictamen Fiscal, considero que la presente Acción de Inconstitucionalidad debe ser rechazada, por defectos de forma. Es mi voto.

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere a los votos de los Ministros, Doctores **BAREIRO DE MÓDICA** y **FRETES**, 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:

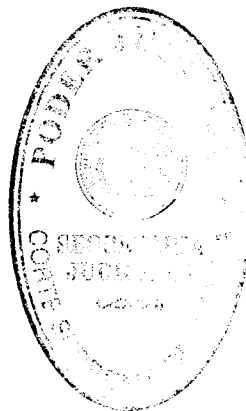
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

Ante mí:

**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario



SENTENCIA NÚMERO: 516

Asunción, 2a de mayo de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida, por defectos de forma.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
GLADYS E. BARETTO de MODICA  
Ministra

Ante mí:

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario