

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCION  
(UNA) C/ ARTS. 53, 54 Y 207 DE LA LEY N°  
5142/14". AÑO: 2014 - N° 93.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *sesenta y nueve*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a *06* días del mes de *marzo* del año dos mil dieci*ocho* estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, **MIRYAM PEÑA CANDIA** y **MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI**, quien integra la Sala por inhibición del Doctor **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCION (UNA) C/ ARTS. 53, 54 Y 207 DE LA LEY N° 5142/14"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Miguel Arnaldo Canale Frescura, en representación de la Universidad Nacional de Asunción.-----

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: El Abogado Miguel Arnaldo Canale Frescura, en representación de la Universidad Nacional de Asunción, según testimonio de Poder General que acompaña, promueve acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 53, 54 y 207 de la Ley N° 5142/14 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014" y los Arts. 34 Incs. c) y d), 103, 104, 105, 106 y 389 del Anexo "A" del Decreto N° 1100/14 "Que reglamenta la Ley N° 5142/14 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014" por resultar violatorios de los Artículos 46, 47, 79, 137, 202 y 215 de la Constitución Nacional.-----

Las disposiciones impugnadas de la Ley N° 5142/14 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014" establecen cuanto sigue:-----

**Artículo 53.-** Durante el Ejercicio Fiscal 2014, no podrán ocuparse las vacancias producidas en virtud de cualquiera de las causales previstas en el artículo 40 de la Ley N° 1.626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", inferiores a Jefes de Departamentos y cargos equivalentes de los Organismos y Entidades del Estado (OEE), tales como: renuncia o retiro voluntario, destitución o despido, jubilación, supresión o fusión de cargos por modificaciones del Anexo de Personal autorizadas por ley y otras causas legales de desvinculación laboral definitiva del personal público con la entidad, los cuales no podrán ser ocupados para nombramiento de nuevo personal.-----

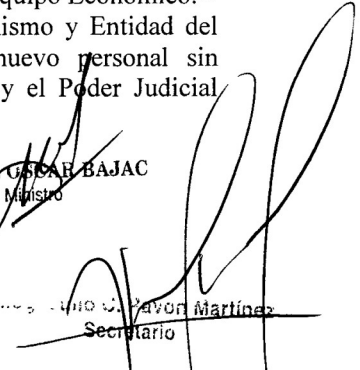
En la reglamentación, se podrán prever los casos de excepciones a esta disposición para nombramientos del personal de las distintas carreras de la función pública de los diferentes Organismos y Entidades del Estado (OEE), dependientes del Poder Ejecutivo, las que deberán ser aprobadas por el Equipo Económico Nacional. El Poder Legislativo y el Poder Judicial realizarán los nombramientos de su personal de acuerdo con su requerimiento institucional y a las vacancias disponibles, dada su independencia funcional y facultades legales, sin necesidad de requerir autorización alguna del Equipo Económico.--

**Artículo 54.-** Durante el Ejercicio Fiscal 2014, ningún Organismo y Entidad del Estado (OEE) dependiente del Poder Ejecutivo podrá contratar nuevo personal sin autorización del Equipo Económico Nacional. El Poder Legislativo y el Poder Judicial

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

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

  
**MIGUEL OSCAR BAJAC**  
Ministro

  
**Juan Carlos Favon Martínez**  
Secretario

podrán contratar de acuerdo con su disponibilidad presupuestaria y conforme a sus requerimientos sin necesidad de autorización del Equipo Económico.-----

**Artículo 207.-** Durante el Ejercicio Fiscal 2014, los Organismos y Entidades del Estado (OEE), no podrán adquirir equipos de transporte sin expresa autorización del Equipo Económico Nacional, conforme a un tope establecido para las mismas.-----

Los Poderes Legislativos y Judicial podrán realizar las adquisiciones en el marco de la Ley N° 2.051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", de acuerdo con su disponibilidad presupuestaria y con las necesidades institucionales, con autorización expresa de su máxima autoridad, conforme a su independencia funcional, sin requerir autorización del Equipo Económico Nacional teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 3° de la Constitución Nacional.-----

En la adquisición de equipos de transporte livianos los Organismos y Entidades del Estado (OEE), deberán optar por vehículos del tipo Flex, híbridos o eléctricos hasta un 30% (treinta por ciento) del parque automotor a ser adquirido.-----

Por su parte, el Decreto N° 1100/14 "Que reglamenta la Ley N° 5142/14 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014" dispone al respect. -----

**Art. 34 Procedimientos.** Plan Financiero. Procedimientos Base del Plan Financiero del PGN 2014.-----

c) El MH, en base a la Programación Financiera, podrá elaborar los topes financieros afectados a los OEE que reciben transferencias de la Tesorería General, las que serán debidamente comunicadas a la Entidad.-----

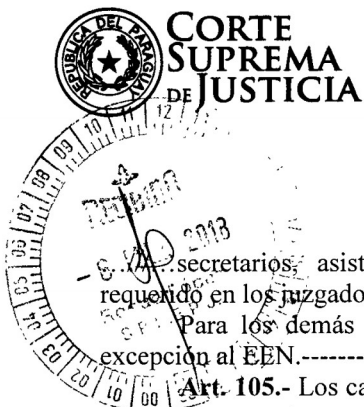
d) El 80% de los saldos no utilizados en fuente de financiamiento 10 "Recursos del Tesoro" genuino al final de cada trimestre serán transferidos al mes siguiente en forma automática. Los saldos no ejecutados del mes de noviembre al mes de diciembre no serán migrados.-----

**Art. 103.- Cargos Vacantes del PGN 2014.** Los OEE dependientes del Poder Ejecutivo, otros Organismos del Estado (CGR y Defensoría del Pueblo) y las ED establecidas en el Artículo 3° de la Ley No 1535/99, en ningún caso podrán utilizar cargos vacantes producidos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, para nombramientos de nuevos funcionarios inferiores a Jefes de Departamentos y cargos equivalentes en los OEE, financiados con las fuentes de financiamiento JO (Recursos del Tesoro) y 30 (Recursos Institucionales) transferidos de la Tesorería General por la DGTP, cuyos cargos vacantes sean producidas por cualquiera las causales previstas en el Artículo 40 de la Ley N° 1.626/2000, "De la Función Pública" tales como, renuncia, destitución o despido, jubilación, supresión o fusión de cargo por modificaciones del anexo del personal autorizadas por Ley y otras causas legales de desvinculación laboral definitiva del personal público con la Entidad.-----

Los cargos vacantes (inferiores a jefes de Departamentos), producidos del 1 de enero al 31 de diciembre de 20 14, podrán ser destinados a promociones internas de funcionarios de la Entidad por medio de Concurso de Méritos conforme lo dispone el Artículo 35 de la Ley No 1626/2000 "De la Función Pública".-----

**Art. 104.- Excepciones.** Quedan exceptuados de lo dispuesto en el Artículo anterior, los nombramientos en los cargos vacantes previstos para el crecimiento vegetativo de los sectores de fuerzas armadas y fuerzas policiales. Asimismo, podrán ser nombrados durante el Ejercicio Fiscal 2014, los cargos de las carreras diplomática y consular, militar, policial, judicial, docente primaria, secundaria y universitaria, las autorizadas por disposición judicial y la incorporación de personas con discapacidad para que posibilite el cumplimiento de lo establecido en las leyes 2479/04 y 3585/08, que en su Art. 1° dispone: "Todos los organismos y entidades del Estado, gobernaciones y municipalidades, así como las personas jurídicas de derecho privado con mayoría accionaria del Estado, incorporará y mantendrá dentro de su plantel de personal un porcentaje de personas con discapacidad que no será menor al 5% (cinco por ciento) del total de sus funcionarios".-----

En la carrera judicial, incluye los cargos previstos para el nombramiento de ...//...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCION  
(UNA) C/ ARTS. 53, 54 Y 207 DE LA LEY N°  
5142/14". AÑO: 2014 – N° 93.**

secretarios, asistentes, actuarios, dactilógrafo, ujieres, relatores y el personal requerido en los juzgados, tribunales y fiscalías de la República.

Para los demás casos, las máximas autoridades de los OEE podrán solicitar la excepción al EEN.

**Art. 105.-** Los cargos vacantes disponibles al 31 de diciembre de 2013 y los nuevos cargos incorporados en el Anexo del Personal 2014, podrán ser utilizados conforme a los procedimientos detallados a continuación:

a) no se requerirá autorización del EEN y del MH para los nombramientos en los cargos vacantes previstos para el crecimiento vegetativo de los sectores de fuerzas armadas y fuerzas policiales.

Asimismo, podrán ser nombrados durante el Ejercicio Fiscal 2014, los cargos de las carreras diplomática y consular, militar, policial, judicial, docente primaria, secundaria y universitaria, las autorizadas por el EEN y resolución del MH en años anteriores al 2014 y las autorizadas por disposición judicial.

Para la carrera judicial, se incluyen los cargos previstos para el nombramiento de magistrados judiciales, secretarios, asistentes, actuarios, dactilógrafo, ujieres, relatores y el personal requerido en los juzgados, tribunales y fiscalías de la República.

b) No se requerirá autorización del EEN y del MH para el nombramiento de nuevo personal en los cargos presupuestados de Ministros, Viceministros, Directores, Coordinadores, hasta el cargo de jefes de departamentos y equivalentes en los OEE, así como para los cargos previstos para el funcionamiento de nuevas Entidades creadas por Ley o acto administrativo e incorporadas en el PGN 2013 y los traslados de cargos por movilidad laboral conforme al Artículo 26 de la Ley N° 5142/2014.

e) No se requerirá autorización del EEN y del MH para las promociones internas de funcionarios de la Entidad. Estas deberán realizarse obligatoriamente por Concurso de Méritos.

d) Las máximas autoridades de los OEE podrán solicitar la autorización correspondiente para el nombramiento de nuevo personal en, cargos presupuestados: inferiores del nivel de Jefe de Departamentos y sus equivalentes, en cargos vacantes provenientes del Ejercicio 2013, en los nuevos cargos incorporados en el Anexo del Personal del PGN 2014 y los vacantes producidos en el año, financiados con la FF 10 (Recursos del Tesoro) y FF 30 (Recursos Institucionales) transferidos de la Tesorería General por la DGTP. Estos cargos deberán ser llenados obligatoriamente por Concurso Público de Oposición.

**Art. 106.-** Los actos administrativos de los Organismos y Entidades del Poder Ejecutivo y otros Organismos del Estado, por los cuales se disponen nuevos nombramientos de funcionarios en cargos creados inferiores a jefes de Departamentos y cargos equivalentes en los OEE creados y disponibles en el Anexo del Personal del PGN 2014 financiados con las fuentes de financiamiento 10 (Recursos del Tesoro) y 30 (Recursos Institucionales) transferidos de la Tesorería General por la DGTP, serán incorporados gradualmente en planilla del Ejercicio Fiscal 2014, previa autorización del EEN. En todos los casos, serán incorporados de acuerdo a los recursos financieros y Plan Financiero aprobado o disponible para el efecto.

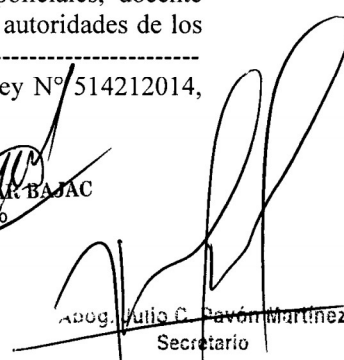
Exceptuase de esta disposición los nombramientos en los cargos creados para el crecimiento vegetativo de los sectores de fuerzas armadas, fuerzas policiales, docente primaria, secundaria y universitaria. Para los demás casos, las máximas autoridades de los OEE podrán solicitar la excepción al Equipo Económico Nacional.

A los efectos de lo establecido en los Artículos 53 y 55 de la Ley N° 5142/2014,

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

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

  
**MIGUEL OSCAR BAJAC**  
Ministro

  
**Abog. Julio C. Gavón Martínez**  
Secretario

constituirán cargos vacantes creados del PGN 2014; los cargos vacantes provenientes del ejercicio anterior, los nuevos cargos incorporados durante el procesos de aprobación del PGN 2014 y los vacantes producidos en el año.-----

El MH, a través de sus dependencias, no dará curso a la incorporación de nuevo personal en los sistemas del SIAF y el SINARH, sin el cumplimiento de esta disposición.---

**Art. 389.-** Adquisición de equipos de transporte. Durante el Ejercicio Fiscal 2014 no podrán adquirirse equipos de transporte descriptos en el Clasificador Presupuestario bajo el Objeto del Gasto 537.-----

Exceptuase de la prohibición establecida en el párrafo anterior, la adquisición de equipos de transporte terrestre no automotores, ambulancias y otros vehículos utilizados para los servicios de salud, de seguridad nacional, fuerzas públicas, y los requeridos para situaciones de emergencia nacional, cualquiera fuera la fuente de financiamiento.-----

Los casos no previstos más arriba podrán ser autorizados por el EEN y formalizados por disposición emitida por el MH a través de la SSEE. El precio por unidad no deberá superar el monto de guaraníes ciento ochenta millones (G. 180.000.000.-), pudiendo el EEN autorizar montos superiores para la adquisición de camiones, autobuses y casos debidamente justificados, cualquiera fuera la fuente de financiamiento. Los gastos de transferencia y escrituración correrán por cuenta del Proveedor.-----

Los llamados a contratación para adquisición de equipos de transporte cuya autorización del EEN se encuentre en trámite, podrán ser iniciados ante la DNCP presentando copia de la constancia correspondiente. La respectiva adjudicación queda supeditada a que la Institución cuente con la citada autorización, requisito sin el cual no se expedirá el correspondiente Código de Contratación.-----

En atención al caso planteado, la presente acción debe prosperar, habida cuenta que las disposiciones reglamentarias impugnadas transgreden la autonomía de las Universidades, ya que las mismas son contrarias al mandato constitucional contemplado en el Art. 79, que determina: "... **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 garantizan 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..."; al Art. 137 de la Carta Magna: "La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado..." y al Art. 34 de la Ley N° 4995/13 De Educación Superior: "Las universidades públicas gozarán de **autarquía financiera para generar, administrar y disponer de sus fondos, correspondientes al Presupuesto General de la Nación**". (Negritas y Subrayados son míos).-----

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el Ac. y Sent. N° 153 del 25/06/1998 (www.laleyonline.com.py) ya sostuvo que: "la autonomía universitaria se halla garantizada por el texto constitucional de manera expresa. Jurídicamente significa la posibilidad de establecer las propias normas de actuación, el poder de reglamentar su propio funcionamiento. No se trata con ello de que con la autonomía se pretenda el establecimiento de un estado dentro de otro. La personalidad jurídica del Estado es una. Si le es conferida autonomía a la Universidad y otros órganos del Estado, ello no significa que se estén creando otros tantos Estados, sino que configura un criterio establecido para una administración más eficiente y conformada a las finalidades de cada uno de tales órganos".-----

Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Universidad Nacional de Asunción, declarando la inaplicabilidad de los Arts. 53, 54 y 207 de la Ley N° 5142/14 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014" y los Arts. 34 Incs. c) y d), 103, 104, 105, 106 y 389 ...//...



del Anexo “A” del Decreto N° 1100/14 “Que reglamenta la Ley N° 5142/14 “QUE  
APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO  
FISCAL 2014” en relación a la accionante, de conformidad al Art. 555 del C.P.C.-----  
Así también, ordenar el levantamiento de la medida de suspensión de efectos  
dispuesta por A.I. N° 180 de fecha 20 de febrero de 2014. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Con respecto a la validez de las normas en las leyes temporales, es importante dejar en claro que las mismas están supeditadas al tiempo, en virtud de cual han sido creadas. Justamente en el caso de autos, han sido impugnadas dos normas jurídicas (LEY Y DECRETO) cuya temporalidad es de un año de vigencia, como lo son las leyes del presupuesto general de gastos de la nación y su consecuente decreto reglamentario.-----

De manera que la presente acción de inconstitucionalidad, es improcedente, a causa de que las disposiciones atacadas de inconstitucionalidad contenidas en el la Ley N° LEY 5142/14, como el Decreto Reglamentario N°1100/14, ya no se encuentran vigentes, en razón de su carácter temporal, pues han sido aplicadas únicamente al ejercicio fiscal 2014 respectivamente. Las reglamentaciones complementarias de las leyes que establecen presupuestos generales de la Nación son anuales, por lo que a la fecha ya no corresponde emitir pronunciamiento al respecto por estar exentas de virtualidad jurídica.-----

Esta Corte ha sostenido en diversos fallos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se la dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, debido a que ya no se encuentran en vigencia, las leyes impugnadas, el agravio ha dejado de ser actual y la controversia ha dejado de existir, encontrándose esta Sala ante un asunto abstracto, donde su decisión sobre el fondo de la cuestión se tomaría inoficiosa.-----

En definitiva, esta situación impide que la Corte se expida respecto a la constitucionalidad o no de las leyes atacadas, ya que al momento de pronunciarnos acerca de la constitucionalidad o no de las mismas, no existiría un interés jurídicamente tutelado en peligro de sufrir una vulneración, ni mucho menos principios ni garantías de rango constitucional conculcados, dada la ejecución plena de las normas impugnadas.-----

Con relación a la medida cautelar y advirtiendo que fue concedida la suspensión de efectos de los actos normativos impugnados, a fin de aclarar cualquier duda que pudiera surgir en el futuro en cuanto a los efectos de aquella, me permito agregar lo siguiente:-----

Comparto plenamente lo expuesto en anteriores fallos por el entonces Ministro de Corte Dr. Núñez Rodríguez, en cuanto sostiene: “(...) *Ahora bien, la cuestión que se plantea es si la suspensión de efectos decretada en una acción de inconstitucionalidad que luego es rechazada, puede retrotraerse al estado anterior al del derecho de suspensión. En otras palabras el levantamiento de la medida decretada por la Corte Suprema de Justicia actúa con efecto retroactivo, como si la medida nunca hubiese sido decretada. Creemos que no. En primer lugar hay que decir que en la ley no hay apoyo alguno para presumir que dicho efecto retroactivo deba aplicarse ante el levantamiento de la medida por lo que no existe sustento legal para dicha tesis. En segundo lugar, tal aplicación retroactiva no haría sino introducir un caos jurídico que ningún tribunal puede avalar. Un principio elemental del derecho establece que el mismo debe ser predecible; predictibilidad que se desmorona, si lo actuado en virtud de una medida cautelar decretada judicialmente pudiera ser invalidada con posterioridad. Así pues, la revocación de la medida solo puede*

tener efectos "ex-nunc" (...) ("HUGO CASTOR IBARRA C/ ART. 50 DE LA LEY N.º 1626/2000 – AÑO 2006 N.º 853").-----

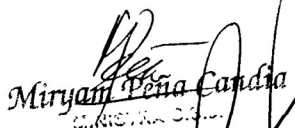
En resumidas, pretender lo contrario vulneraría el principio consagrado en el artículo 14 "De la irretroactividad de la ley" de la Constitución Nacional, pues lo retroactivo aquí sería la aplicación de la Ley suspendida en sus efectos, siendo aplicable la ley recién a partir del levantamiento de la medida de suspensión.-----

Por último, en cuanto refiere a lo actuado durante la vigencia de la medida, el citado fallo acertadamente ha entendido que: "(...) es válido todo acto realizado durante la suspensión, repetimos, significa que se suspende la aplicación de la ley. En suma, los beneficiados por la suspensión de efectos de una sentencia o una ley solo están obligados a su cumplimiento a partir de la declaración de constitucionalidad que realiza la Corte volviendo aplicable la ley (...)".-----

En consecuencia, corresponde rechazar la presente acción de inconstitucionalidad y levantar la medida de suspensión de efectos de las normas impugnadas. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **BAJAC ALBERTINI** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra, Doctora **PEÑA CANDIA**, por los mismos fundamentos.-----

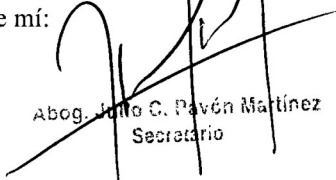
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO: 69**

Asunción, 1 de marzo de 2018.

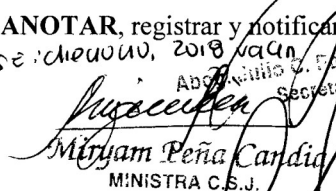
**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

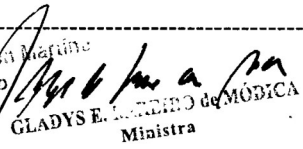
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida.-----

**ORDENAR** el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dispuesta por A.I.Nº 180 de fecha 20 de febrero de 2014.-----

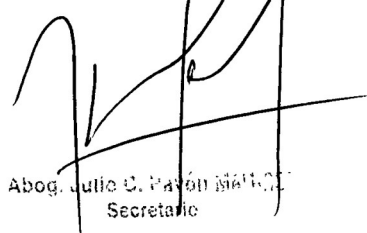
ANOTAR, registrar y notificar.  
k se chodouo, 2018 caun  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

