



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"EDELIRA SALINAS MORINIGO C/ ART. 29  
DE LA LEY N° 2421/04". AÑO: 2015 - N° 898.-----**



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *Cuatrocientos cuarenta y tres*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *diecisiete* días del mes de *mayo* 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 **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: "EDELIRA SALINAS MORINIGO C/ ART. 29 DE LA LEY N° 2421/04"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Abog. Edelira Salinas Morinigo, por sus propios derechos.-----

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 el Doctor **FRETES** dijo: La Abg. Edelira Salinas Morinigo, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 29 de la ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal".-----

Solicita la citada profesional sea declarada la inaplicabilidad del Art. 29 de la Ley N° 2421/04, en todos los juicios en contra del Estado en donde posea intervención. A fin de que pueda solicitar y obtener la regulación de los honorarios que le corresponden legítimamente conforme a la Ley. Alega como fundamento la violación de los Arts. 46 y 47 de la Constitución de la República.-----

De la lectura de los argumentos esgrimidos por la profesional surge un análisis bastante crítico de las disposiciones que ataca. En efecto, en un seguimiento de las alegaciones con la lectura del texto atacado se vislumbran situaciones que podrían resultar objetables o injustas, sin entrar por ello a pronunciarnos sobre la constitucionalidad o no de las mismas.-----

En otro orden de ideas, de las disposiciones que rigen y guardan relación con la acción autónoma de inconstitucionalidad, esto es, de la Constitución Nacional en su artículo 132, del Código de Procedimientos Civiles en su artículo 550 y siguientes; y su complementación en la Ley N° 609/95 "Que organiza la Corte Suprema de Justicia" artículos 11 y 12, emergen los requisitos para la viabilidad de este tipo de acciones los cuales pueden ser resumidos en los siguientes: 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.-----

En el caso en cuestión es precisamente éste el requisito no observado por el accionante, elemento habilitante que no puede ser desconocido ni pasado por alto en el control de constitucionalidad de las leyes, ello debido a la notable trascendencia que deviene, en caso de ser positivo, del resultado de la acción. Siendo la consecuencia una sentencia que eventualmente haga lugar a un planteamiento constitucional, el efecto inmediato de tal pronunciamiento es la no ejecución de una orden emanada nada más y nada menos que de uno de los poderes del Estado, esto es, una desobediencia autorizada judicialmente a desconocer sobre una persona o personas una disposición que ha recorrido todos los canales legales para su vigencia al tiempo de ser dictada en virtud de la soberanía de un Estado.-----

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

*Antonio Fretes*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*Gladys E. Bareiro de Módica*  
**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

*Julio C. Payon*  
**Abog. Julio C. Payon**  
Secretario

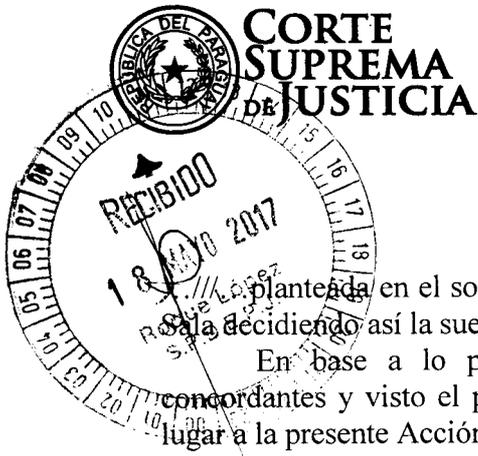
En prosecución del estudio y analizando las pretensiones de la accionante canalizadas por la presente acción es dable concluir que las mismas no reúnen los requisitos exigidos por la ley para enervar la validez de las disposiciones que ataca, siendo que aquella se centra más bien en una apreciación respecto del encuadre de los mismos en el marco constitucional sin demostrar fehacientemente verse afectado por las disposiciones atacadas, es más, en el propio escrito de promoción de la acción aclara que la promueve de manera preventiva. En este sentido, esta Sala ha especificado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la obligación de la existencia de un nexo efectivo entre el agravio y la garantía constitucional a invocarse, en el caso particular ese nexo no se encuentra detallado ni constatado en el escrito de promoción de la acción.-----

En doctrina, Néstor Pedro Sagües en "Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario", pág. 488 *mutatis mutandi* 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 cancela la competencia de la Corte Suprema, a los fines del recurso extraordinario*" y agrega "*No cualquier agravio o perjuicio, conviene advertirlo, es reparable por medio del recurso extraordinario. El "agravio atendible" por esta vía excluye la consideración de cierto perjuicios, como los inciertos, los derivados de la propia conducta del recurrente, o los ajenos al promotor del recurso*". Ya a nivel nacional cabe aquí traer a colación lo expresado por el Dr. Casco Pagano en su obra Código Procesal Civil Comentado y Concordado cuando en referencia a la declaración en abstracto y el interés legítimo en este tipo de acciones nos dice: "*...debe existir un interés en obtener la declaración por parte del afectado, de modo a tutelar efectivamente un derecho violado. Siendo así, no se concibe la declaración en abstracto de la inconstitucionalidad, vale decir, en el sólo beneficio de la ley, sin un concreto y legítimo interés en su declaración*".-----

La Corte Suprema de Justicia no se ha mostrado renuente a la adopción del pensamiento jurídico en cuestión, habiéndose pronunciado en anteriores oportunidades en el sentido señalado, así "*La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida por terceros que aleguen intereses ajenos*" y agrega "*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 no existiría una relación directa que amerite el estudio de la cuestión introductoria con la acción*" (Ac y Sent. 91, 14/03/2005).-----

En esta misma idea se ha pronunciado aún más específicamente al manifestar que "*La impugnación por la vía de la inconstitucionalidad de una norma, debe plantearse haciendo análisis y aportando argumentaciones consistentes en relación con la afectación o lesión directa, concreta o visible derivada de la aplicación de la misma, ya que por medio de esta vía legal y de efecto concreto se intenta depurar el ordenamiento jurídico, logrando la ecuanimidad y el equilibrio en el impacto de aplicación de las normas a la sociedad*" (Ac. y Sent. 836) 22/09/2005.-----

Como se ve, 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, no siendo eficientes las alegaciones sobre posibilidades, por más ciertas que sean, de sufrirlos. Así, como he mantenido en fallos anteriores y sostengo, los agravios forzosamente debieron emerger trasluciendo a la luz de las garantías o preceptos que se denuncian como violentados, este requisito imprescindible ha sido obviado y en este sentido y luego de la lectura de los términos de la acción entiendo que el solicitante no ha enhebrado adecuadamente una fehaciente exhibición de aquellos incurriendo sus argumentaciones en lo que señala Sagües en la obra citada como "*perjuicios inciertos, es decir, los que acrecen de entidad real actual*". En consecuencia, el criterio sostenido en reiteradas ocasiones por esta Sala, ante una circunstancia como la señalada siempre ha sido que la pretensión contenida en la demanda resulta apuntada a un pronunciamiento en abstracto de la inconstitucionalidad, o, en el mejor de los casos ...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
“EDELIRA SALINAS MORINIGO C/ ART. 29  
DE LA LEY N° 2421/04”. AÑO: 2015 – N° 898.-----**

planteada en el solo beneficio de la ley, extremo cuya resolución le está vedado a esta Sala decidiendo así la suerte de las acciones presentadas con tal contexto.-----  
En base a lo precedentemente expuesto, a las disposiciones legales citadas y concordantes y visto el parecer del Ministerio Público, considero que no corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Abogada Edelira Salinas Morínigo, por sus propios derechos, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 29 de la Ley N° 2421/04 “DE REORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO Y ADECUACIÓN FISCAL”.-----

Manifiesta la accionante que el acto normativo impugnado transgrede los Arts. 46 y 47 de la Constitución Nacional, y que le agravia en razón a que actúa como representante convencional en varios juicios contra el Estado, algunos de los cuales se tramitan en las instancias administrativas y otros ante los Juzgados y Tribunales de Cuentas y Corte Suprema de Justicia.-----

La disposición legal cuestionada establece que: *“En los juicios en que el Estado Paraguayo y sus entes citados en el Artículo 3° de la Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado” actúe como demandante o demandado, en cualquiera de los casos, su responsabilidad económica y patrimonial por los servicios profesionales de abogados y procuradores que hayan actuado en su representación o en representación de la contraparte, sean en relación de dependencia o no, no podrán exceder del 50% (cincuenta por ciento) del mínimo legal, hasta cuyo importe deberán abstenerse los jueces de la República para regular los honorarios a costa del Estado. Queda modificada la Ley N° 1376/88 “Arancel de Abogados y Procuradores; conforme a esta disposición”*.-----

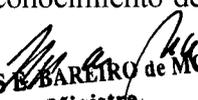
De la lectura del Artículo 550 del C.P.C. titulado Procedencia de la Acción y Juez Competente surge ab initio del mismo que resultará procedente la acción planteada por: *“Toda persona lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos...”*, vale decir, debe existir un interés jurídico por parte de quien busca la nulidad en su aplicación de la norma impugnada. Requiere que quien lo intente tenga un interés -siempre real- en la declaración de nulidad de aquella, esto a consecuencia de sentirse lesionado o menoscabado en sus derechos a causa de la aplicación de la norma que alega como contraria a los principios constitucionales. Cabe agregar que a más de la efectiva existencia del derecho lesionado, éste debe ser legítimo, tutelado por el derecho objetivo.-----

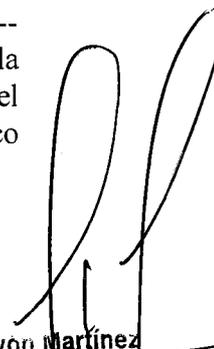
Tenemos en el caso de autos, que si bien la accionante arrima una serie de fundamentos jurídicos tendientes a alcanzar el pronunciamiento por parte de esta Sala en relación a la inconstitucionalidad del artículo citado en el acápite de la presente, surge que la misma no expresa en momento alguno en qué sentido la norma atacada le perjudica, no menciona siquiera a modo de cita la circunstancia, extremo o el proceso en el cual se dio la aplicación del artículo impugnado, vale decir que la accionante no ha acreditado suficiente calidad para demandar. Cabe recordar que 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. En el caso en estudio, la titularidad de la actora se daría como resultado de un proceso -debida y acabadamente especificado- cuya consecuencia fuera una resolución que le agraviare por la aplicación de la ley que impugna, lo que no se ha dado en autos. -----

Surge claro el criterio de la accionante en la forma de instaurar la acción, siendo que la misma se vale de precedentes de casos similares solicitando en consecuencia se adopte el mismo criterio. En atención a lo expresado, deviene innegable el desconocimiento del marco

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

  
**Dr. Antonio Ferrer**  
Ministro

  
**GLADYS BAREIRO DE MODICA**  
Ministra

  
**Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

normativo regulatorio de este tipo de acciones así como sus efectos. En efecto, por la manera en que fue planteada la acción, la misma se presenta como obstáculo a la aplicación de lo dispuesto por el artículo 555, primera parte, del C.P.C. que expresa: "Efectos de la sentencia. La sentencia de la Corte Suprema sólo tendrá efectos para el caso concreto". De los términos de la demanda tal y como se ha señalado anteriormente, no hay caso concreto, sino una expresión de agravios seguido del listado de disposiciones constitucionales cuya violación se denuncia. Ante tales circunstancias entendemos entonces la pretensión contenida en la presente demanda como apuntada a un pronunciamiento en abstracto de la inconstitucionalidad, o sea en el sólo beneficio de la ley, lo que le está vedado a esta Sala decidiendo así la suerte de la presente acción.-----

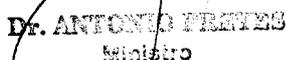
Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, opino que la presente acción de inconstitucionalidad debe ser archivada. Es mi voto.-----

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

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 443

Asunción, 17 de mayo de 2017.-

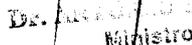
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida.-----  
**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

