



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
 “CAYO ALBERTO BUSTO COEFFIER C/
 ART. 29 DE LA LEY N° 2421/04”. AÑO: 2015
 - N° 721.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil doscientos sesenta y uno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 06 días del mes de octubre del año dos mil diecisiete, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Abg. Alba González 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: “CAYO ALBERTO BUSTO COEFFIER C/ ART. 29 DE LA LEY N° 2421/04”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Cayo Alberto Busto Coeffier, 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 la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Abogado Cayo Alberto Busto Coeffier, por sus propios derechos, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Art. 29 de la Ley N° 2421/04 “De Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal”, por considerarlo violatorio de los Arts. 46, 47, 109 y 137 de la Constitución Nacional, ya que imita el reclamo de los honorarios profesionales a un 50 % de lo que le corresponde por la ley de honorarios profesionales de Abogados.-----

Refiere el accionante que en su doble carácter de Abogado y Procurador interviene en juicios contenciosos-administrativos representando a contribuyentes que demandan a la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), dependiente del Ministerio de Hacienda, y en los procesos que resultan favorables al demandante, las costas son impuestas a la demandada (SET). Que en uno de los últimos casos donde intervino fue resuelto en ese sentido en el Ac. y Sent. N° 94 de fecha 30/03/2012 del Tribunal de Cuentas, 2da. Sala, ratificado por el Ac. y Sent. N° 1616 de fecha 13/12/2013 de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en el expediente caratulado: “CONSORCIO CESBE CONEMPA S.A. C/ RESOLUCIÓN N° 7580000854 DE FECHA 15/04/09 Y RESOLUCIÓN N° 7580000879 DE FECHA 30/10/09 DICTADAS POR LA SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE TRIBUTACIÓN, Y NOTA DGGC N° 133 DE FECHA 21/04/09 DEL DIRECTOR GENERAL DE GRANDES CONTRIBUYENTES”.-----

El Art. 29 de la Ley N° 2421/04 establece: “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 atenerse 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”.-----

El Artículo 46 de nuestra Ley Fundamental establece: “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”. Y, el Art. 47 dispone: “El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: 1) la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto

Miryam Peña Candia
 Abg. Julio C. Pavón *Mirya*
 Secretario C.S.J.

Antonio Fretes
 Dr. ANTONIO FRETES
 Ministro

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

allanará los obstáculos que la impidiesen; 2) la igualdad ante las leyes...".-----

De tales garantías constitucionales, se deduce que la igualdad jurídica consiste en que la ley debe ser igual para todos los iguales en igualdad de circunstancias, y que no se pueden establecer privilegios que concedan a unos lo que se niega a otros bajo las mismas circunstancias.-----

Según Gregorio Badeni: "*...la igualdad que prevé la Constitución significa que la ley debe ofrecer iguales soluciones para todos los que se encuentran en igualdad de condiciones y circunstancias. Asimismo, que no se pueden establecer excepciones o privilegios que reconozcan a ciertas personas lo que, en iguales circunstancias, se desconozca respecto de otras...*" (Badeni Gregorio, obra "Instituciones de Derecho Constitucional", AD HOC S.R.L., Pág. 256).-----

Con respecto a la pretensión del accionante, cabe señalar que efectivamente la norma legal objetada lesiona la garantía constitucional de la igualdad ante la ley, desde el momento que establece la reducción hasta un 50% de los honorarios profesionales que corresponde legalmente al Abogado que litigue con el Estado o alguno de los entes enunciados en el Art. 3° de la Ley N° 1535/99. En efecto, el Art. 29 de la Ley N° 2421/04, establece que en caso de que el Estado o sus entes fueren condenados en costas, su responsabilidad económica y patrimonial por los servicios profesionales del abogado de la contraparte, no podrá exceder el 50% del mínimo legal, hasta cuyo importe deben abstenerse los jueces para regular los honorarios.-----

Es decir, que si las costas se imponen a la contraparte, la responsabilidad de ésta debe ser el 100% por los servicios profesionales del abogado del Estado o sus entes. Consideramos que esto es así, teniendo en cuenta que el texto de la norma habla de "*...su responsabilidad económica...(haciendo referencia a El Estado y sus entes), ...no podrá exceder del 50% del mínimo legal, ...para regular los honorarios a costa del Estado...*".-----

Si el Estado, como persona jurídica de derecho debe litigar con un particular, lo debe hacer en igualdad de condiciones para obtener el reconocimiento judicial del derecho reclamado o su restablecimiento. Y, el hecho de resultar perdedor, mal puede constituir una razón para reducir las costas del juicio, en detrimento del derecho que corresponde a la contraparte de percibir lo que por ley le es debido. Sin embargo, la disposición legal objetada establece una desigualdad entre los profesionales abogados que litigan no solamente contra el Estado y sus entes, sino también en relación con los que litigan en casos similares en las que no son parte el Estado o sus entes, pues, en el primer caso sus honorarios se verán reducidos en un 50%, mientras que en el segundo caso podrán percibir los que la Ley de Arancel de Honorarios prevé para el caso específico. No cabe duda que con la citada normativa se establece una desigualdad injusta entre iguales en iguales circunstancias.-----

Dice Zarini, que el concepto de igualdad debe tomarse en sentido amplio. No solo la igualdad ante la ley como expresa textualmente el Art. 16, sino en la vasta acepción con que la emplea Bidart Campos: "igualdad jurídica". Es decir, que no es sólo la igualdad ante el legislador que sanciona la ley, sino también ante toda formación jurídica (decreto, resolución, ordenanza, etc.). Se extiende, además, a los otros campos de actuación del Estado (igualdad ante la Administración y ante la jurisdicción) y comprende, asimismo, la esfera privada (igualdad ante y entre particulares)...". (Zarini, Helio Juan, obra "Derecho Constitucional", Editorial Astrea, Bs. As. año 1992, Pág. 385).-----

Las citas doctrinarias sustentan nuestra tesitura en el sentido de que la garantía de igualdad ante ley, debe ser observada también por el Estado y sus entes en su relación con los particulares, no solo en el ámbito administrativo sino también en el ámbito jurisdiccional. Sin embargo, la norma legal cuestionada propicia un trato privilegiado a favor del Estado en perjuicio de los Abogados que intervienen en las causas que aquel es parte, ya sea como demandante o demandado.-----

Por las consideraciones que anteceden, considero que el Art. 29 de la Ley...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CAYO ALBERTO BUSTO COEFFIER C/
ART. 29 DE LA LEY N° 2421/04". AÑO: 2015
- N° 721.**



2421/04 es inconstitucional por lo que corresponde declarar su inaplicabilidad en relación al caso concreto, por ser violatorio de la garantía constitucional de la igualdad consagrada en los Arts. 46 y 47 de nuestra Constitución Nacional. Es mi voto.

En su turno el Doctor **FRETES** dijo: El Abogado **CAYO ALBERTO BUSTO COEFFIER**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 29° de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal". Alegando la violación de los Arts. 1°, 46°, 47°, 86°, 88°, 92° y 137° de la Constitución Nacional.

La disposición impugnada 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 1376/88 "Arancel de Abogados y Procuradores", conforme a esta disposición"*.

El accionante impugna la norma transcripta manifestando cuanto sigue: *"...Que fundo esta Acción, en el hecho de que en mi doble carácter de Abogado y Procurador, intervengo en juicios Contenciosos Administrativos, representando a Contribuyentes que demandan a la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), dependiente del Ministerio de Hacienda, entidad del Estado, y en los procesos que resulten favorables al demandante, las costas son impuestas a la demandada (SET). Uno de los últimos casos en los que intervine, fue resuelto en ese sentido con el Acuerdo y Sentencia N° 94 de fecha 30/03/2012, del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, ratificado por el Acuerdo y Sentencia N° 1616 de fecha 13/12/2013, de la Sala Penal de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, en el Expediente caratulado "CONSORCIO CESBE CONEMPA S.A. C/ RESOLUCION N° 7580000854 DE FECHA 15/04/09 Y RESOLUCION N° 7580000879 DE FECHA 30/10/09 DICTADAS POR LA SUB SECRETARIA DE ESTADO DE TRIBUTACION, NOTA DGGC N° 133 DE FECHA 21/04/09 DEL DIRECTOR GENERAL DE GRANDES CONTRIBUYENTES..."*

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 el 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 el mismo 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 el accionante no ha acreditado suficiente calidad para demandar. Cabe recordar que la calidad para obrar "legitimación en la Causa" es la condición jurídica en que se halla una persona con relación al concreto derecho que

Miryam Peña Candia
Abog. Julio C. Pavón **MINISTRA C.S.J.**
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

invoca en el proceso, en razón de su titularidad u otra circunstancia que justifica su pretensión.-----

En efecto, dado el sistema de control constitucional de las normas, el Poder Judicial se limita a inaplicar la norma reputada de inconstitucional en un expediente específico donde el justiciable lo haya objetado. Recordemos que la sentencia a ser dictada “sólo produce efectos dentro de una causa y con vinculación de la ley y a las relaciones jurídicas que la motivaron. De ninguna manera, enseña la Corte Suprema podría hacerse extensiva a leyes y hechos futuros ni poseer la eficacia de una prohibición impuesta al legislador”.-----

En atención a lo expresado, deviene innegable el desconocimiento por parte del accionante del marco 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 Art. 555°, primera parte del C.P.C. que expresa: “*Efectos de la sentencia. La sentencia de la Corte Suprema solo 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 y también jurisprudencia citada y transcrita que resuelve hacer lugar a la disposición tildada de inconstitucional. Cabe preguntarse entonces respecto de que caso se decretaría la inaplicabilidad de la norma impugnada siendo que no se ha especificado ninguno, el accionante solo se ha limitado a citar el Acuerdo y Sentencia de su último juicio como el mismo lo cita a fs. 17 del escrito de presentación. 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.-----

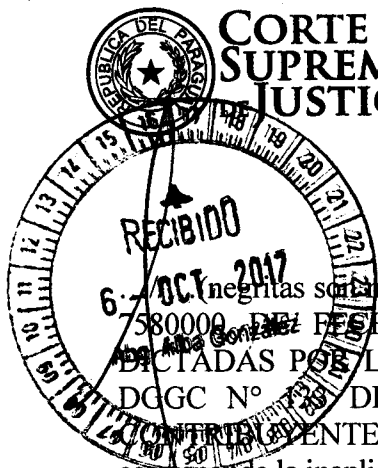
Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas y visto el parecer del Ministerio Público, la presente acción de inconstitucionalidad debe ser desestimada. Es Mi Voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Me adhiero al voto de la preopinante, Dra. Bareiro, en el sentido de hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad del Art. 29 de la Ley N° 2421/ 04, sin embargo agrego cuanto sigue.-----

Cabe destacar que he sentado el criterio, de que el Art. 29 de la Ley 2421/04 es inconstitucional, así lo he sostenido en numerosas acciones: “*En relación con el tema sometido a consideración de esta Sala, se puede percibir que la disposición legal objetada –Art. 29 de la Ley N° 2421/2004–, lesiona ostensiblemente la garantía constitucional de la igualdad ante la ley, al establecer que en el caso en que las costas se impongan al Estado o a sus entes citados en el Art. 3° de la Ley N° 1535/1999, su responsabilidad económica y patrimonial por los servicios profesionales de todos los abogados intervinientes, no podrá exceder el 50% del arancel mínimo legal dispuesto por la Ley N° 1376/ 1988 de honorarios de Abogados y Procuradores, hasta cuyo importe deben atenerse los jueces al regular los honorarios de aquellos. Si el Estado como persona jurídica debe litigar con un particular, lo debe hacer en igualdad de condiciones, y el hecho de resultar perdedor, mal puede constituir una razón para reducir las costas del juicio, en detrimento del derecho de los profesionales intervinientes a percibir la retribución que por ley les es debida*”.-----

En el caso que nos ocupa, si bien es cierto, impugna la norma más arriba señalada, lo hace en principio en forma genérica, pretendiendo la declaración de inconstitucionalidad *in-abstracto*, a fin- según sus expresiones – evitar aplicar una norma inconstitucional en el futuro, a todas las causas en que el mismo tenga como contraparte al Estado.-----

Seguidamente el accionante menciona uno de sus últimos juicios, en el que fueron impuestas las costas a la demandada (SET), el cual consideraremos el **caso concreto**...//...



(negritas sombriadas): "CONSORCIO CEBSBE CONEMPA S.A. C/ RESOLUCIÓN N° 7580008 DE FECHA 10/30/09 y resolución N° 7580000879 DE FECHA 30/10/09, DICTADAS POR LA SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE TRIBUTACIÓN, Y NOTA DGGC N° DE FECHA 21/04/09 DEL DIRECTOR GENERAL DE GRANDES CONTRIBUYENTES". En dicha causa, por imperio de la declaración de inconstitucionalidad, corresponde la inaplicabilidad de la norma impugnada en relación al caso concreto (Art. 555 del C.P.C. que expresa: "Efectos de la sentencia. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia solo tendrá efectos para el caso concreto"). 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:

[Handwritten signatures]
Miriam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Handwritten signature]
GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

Ante mí:

[Handwritten signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

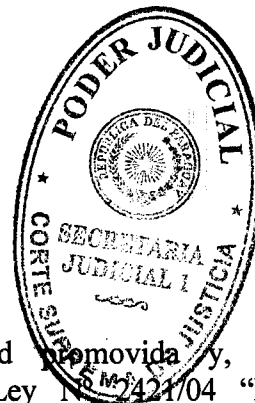
[Handwritten signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1261

Asunción, 3 de octubre de 2.017.-

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 la inaplicabilidad del Art. 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal", al caso concreto, con relación al accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

[Handwritten signatures]
Miriam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Handwritten signature]
GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

Ante mí:

[Handwritten signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Handwritten signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario