



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *Setenta.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *catorce* días del mes de *febrero* del año dos mil *veintitres*, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, **Doctores ANTONIO FRETES, VÍCTOR RÍOS OJEDA Y CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **CONSULTA CONSTITUCIONAL: "R.H.P. DE ANASTACIO ARGÑA EN: "BANCO NACIONAL DE FOMENTO C/ HIROSHI SHINDOI S/ EJECUCIÓN HIPOTECARIA. N° 594/1991".**, a fin de resolver la Consulta Constitucional elevada por el Tribunal de Apelación Civil y Comercial, Quinta Sala de la Capital. -----

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

**CUESTIÓN:**

¿Es inconstitucional el Art. 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal"? -----

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **VÍCTOR RÍOS OJEDA, CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS y ANTONIO FRETES.** -----

A la cuestión planteada, el **Doctor VÍCTOR RÍOS OJEDA** dijo: -----

1. Por A.I. N° 487 de fecha 26 de julio de 2021, dictado por el Tribunal de Apelación Civil y Comercial, Quinta Sala, de la Capital, se ordenó la remisión de los autos "**R.H.P. DE ANASTACIO ARGÑA EN: BANCO NACIONAL DE FOMENTO C/ HIROSHI SHINDOI S/ EJECUCIÓN HIPOTECARIA. N° 594/1991**" a la Corte Suprema de Justicia. -----
2. La citada remisión, dice el fallo, fue realizada en virtud a lo establecido en el art. 18 inc. a) del Código Procesal Civil, a efectos de que ésta Sala de la Corte se expida sobre la constitucionalidad o no del artículo 29 de la ley 2421/04, disposición que el mencionado tribunal estima aplicable al caso de Regulación de Honorarios arriba referido. -----
3. El artículo 18 del Código Procesal Civil, establece cuanto sigue: "**Facultades ordenatorias e instructorias. Los jueces y tribunales podrán, aun sin requerimiento de parte: a) remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el artículo 200 de la Constitución, siempre que, a su juicio, una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales...**". -----
4. En primer lugar, la norma de remisión contenida en el artículo 18 inciso a) del Código Procesal Civil que faculta la elevación de los autos a la Corte a los efectos previstos en el Artículo 200 de la Constitución, se refiere, en realidad, a la Constitución dictada en el año 1967 que a la fecha se encuentra total y absolutamente derogada. Cabe aclarar que el propio artículo 200 de la Constitución de 1967 tampoco hacía referencia a la vía de la consulta constitucional, contemplando únicamente la acción y excepción de inconstitucionalidad. Es decir, "*el artículo 18 inciso a) hace una remisión a una Constitución derogada que en su propio contenido desconoce la existencia de la*

*Abeg. Julio C. Pavón Martínez*  
Secretario

*Cesar M. Diesel Junghanns*  
Ministro CSJ.

*D. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*Dr. Víctor Ríos Ojeda*  
Ministro

vía que motiva la remisión en primer lugar.”<sup>1</sup>. Al derogarse la Constitución de 1967, el mencionado art. 18 inc. a) del CPC quedó automáticamente sin el más mínimo sustento en nuestro Estado Constitucional y Democrático que no ha validado estas dos normas (Constitución de 1967 y art. 18 inc. a) del CPC) aprobadas en plena dictadura. -----

5. El Artículo 137 de la Constitución Nacional vigente, es claro en cuanto a la prelación de las normas jurídicas, y contundente al determinar que **carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en ella.** -----
6. En cuanto a la administración de justicia, el Artículo 247 de nuestra carta magna, al tiempo de señalar que el poder judicial **en todas sus instancias** es el custodio de la misma, le atribuye la función de interpretar, cumplir y hacerla cumplir. Es importante también agregar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que los Estados **no solo deben realizar el control de constitucionalidad, sino también el de convencionalidad**, “evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes...”<sup>2</sup>, estableciendo, finalmente, que el control de convencionalidad recae en “cualquier autoridad pública y no solamente el Poder Judicial”<sup>3</sup>.-----
7. Respecto al caso sometido a estudio – consulta constitucional, las leyes dictadas con posterioridad a la Constitución del año 1992, carecen de regulación sobre el tema. Establecida nuestra tesis de carencia normativa para el planteamiento oficioso del control de constitucionalidad -mal denominada *consulta constitucional*<sup>4</sup>- cabe ahora preguntarse ¿qué camino debe seguir un juzgador ante la situación de tener que resolver un litigio al que resulta aplicable una norma que considera inconstitucional? La respuesta se encuentra establecida en la norma fundamental y es coherente con todo nuestro diseño constitucional. La interpretación de normas constitucionales y convencionales es una labor que compete a todos los órganos del Poder Judicial, y a todas las autoridades con competencia para aplicar normas jurídicas, no es competencia única y exclusiva de la Corte Suprema de Justicia, que sí tiene la facultad de declarar la inaplicabilidad de las normas y la nulidad de las resoluciones judiciales (Artículos 259 numeral 5 y 260 de nuestra Carta Magna). -----
8. Néstor Pedro Sagües, enseña que la interpretación por parte de todos los miembros del Poder Judicial, se corresponde con la dimensión “constructiva” del Control de Constitucionalidad. En ese sentido, expresa que “...en rigor de verdad, en este trabajo, todos los jueces son jueces constitucionales... ningún juez podría darse el lujo de hacer funcionar una norma subconstitucional, prescindiendo del enfoque constitucionalista de esa misma norma. Es decir, que le toca, inevitablemente, interpretarla, adaptarla, conformarla, armonizarla, rescatarla, reciclarla y aplicarla, según la Constitución”<sup>5</sup>. -----

---

<sup>1</sup> En la Carta Magna del año 1.967, encontramos por primera vez regulado de forma expresa el control constitucional, concretamente en su artículo 200. El mismo rezaba cuanto sigue: “La Corte Suprema de Justicia tendrá facultad para declarar la inconstitucionalidad de las leyes y la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución, en cada caso concreto y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a ese caso. El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Corte Suprema de Justicia, y por excepción en cualquier instancia, y se elevarán sus antecedentes a dicha Corte. El incidente no suspenderá el juicio, que proseguirá hasta el estado de sentencia”. - Ortiz Rodríguez, J. F. (2017). Control Constitucional - la consulta constitucional. Revista Jurídica De La Universidad Americana, 5(1). Recuperado a partir de <https://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/revistajuridicaua/article/view/171>.

<sup>2</sup> Corte IDH. Sentencia del 24 de noviembre de 2006. Caso Trabajadores Cesados del Congreso Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo Reparaciones y Costas.

<sup>3</sup> Corte IDH. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Fondo y Reparaciones y Costas. Caso Gelman vs. Uruguay.

<sup>4</sup> “No es una consulta que el Juez o Tribunal formula a la Corte Suprema de Justicia. Es un sometimiento oficioso de una cuestión constitucional; es decir, un sometimiento de oficio a la Corte Suprema de Justicia en una cuestión en que la norma aplicable a la solución del conflicto puede ser inconstitucional” Mendonca, J.C. (2007). Cuestiones constitucionales (p.86). Asunción: Litocolor S.R.L.

<sup>5</sup> Empalmes entre el control de constitucionalidad y el de convencionalidad. La “Constitución Convencionalizada”. Néstor Pedro Sagües. Librotecnia. Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Santiago de Chile. 2014.



9. Juan Carlos Mendonca, concretamente afirmó: *"Hoy día, bajo la vigencia de la Constitución de 1992, la cuestión quedó resuelta en el sentido apuntado: a favor de la competencia de todos los órganos jurisdiccionales para hacer la interpretación de la Constitución, como integrantes del Poder Judicial. O sea que la facultad de control es compartida en este caso por la Corte Suprema de Justicia con los demás órganos jurisdiccionales"*<sup>6</sup>. -----
10. Puntualmente, respecto de esta norma, también, Juan Carlos Mendonca, advertía que: *"...la norma consagra dos principios: 'el de la lex superior', al declarar que la Constitución es la ley suprema de la República; y el principio de 'jerarquía', al establecer el orden de prelación de los instrumentos normativos, que lleva la consecuencia de que la norma más débil cede ante la norma más fuerte. En lo cual consiste finalmente, el principio de lex superior"*<sup>7</sup>. -----
11. El principio de supremacía constitucional *"postula que todo el complejo normativo jurídico se organiza en base a un orden de prelación de normas que necesariamente debe ser respetado a fin de evitar contradicciones internas que hagan colapsar el sistema. Según el modelo adoptado (o si se prefiere, adaptado) por la República del Paraguay, es la Corte Suprema de Justicia la encargada final de velar por el respeto y el mantenimiento de dicho orden..."*<sup>8</sup>. -----
12. Pablo Villalba Bernié, ha dicho de manera lúcida que *"La noción de supremacía constitucional es uno de los puntos angulares sobre los que reposa el ordenamiento jurídico, implicando reconocer a la Constitución como norma fundamental del Estado, ubicada en la cima de la pirámide jurídica, todo el ejido legal estructurado alrededor del imperio de la Constitución, nada por sobre ella, todo dentro de ella. Trasluce erigir a la Constitución en fuente y fundamento del orden legal, cuya misión fundamental consiste en regular la vida humana en sociedad"*<sup>9</sup>. -----
13. Finalmente, el Dr. Manuel Ramírez Candia, sin duda, ya expresó con anterioridad la tesis que hoy sostenemos, al referir que: *"...para dejar de aplicar una norma que se considera inconstitucional no se requiere que previamente sea declarada su inconstitucionalidad, pues el magistrado tiene la obligación de fundar su fallo, en primer lugar, en la Constitución, por lo que de encontrar una antinomia entre la Constitución y la ley, debe proceder a la aplicación de la Constitución, en aplicación al criterio de jerarquía. Esto implica que el magistrado podrá dejar de aplicar la ley que reputa inconstitucional, por el criterio de jerarquía como mecanismo de resolución de antinomia, sin necesidad de requerir la declaración de inconstitucionalidad por vía de la Consulta"*<sup>10</sup>. -----
14. En definitiva, en todo proceso, el juzgador, cualquiera fuera su instancia, al advertir la incompatibilidad de un acto normativo cualquiera aplicable al caso, con principios, derechos y garantías constitucionales; deberá **-por el principio de jerarquía-** aplicar directamente la Constitución o los Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales aprobados y ratificados por el Paraguay, es decir, todos los jueces y todas las juezas de la República deben ejercer los controles de constitucionalidad y convencionalidad de las leyes. Con ello se satisface igualmente el mandato del artículo 256 de la norma fundamental, que, con claridad y, en primer término, expresa: **"Toda sentencia judicial debe estar fundada en esta Constitución..."**. -----

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**Dr. Víctor Ríos Ojeda**  
Ministro

<sup>6</sup> Algunos problemas constitucionales. Juan Carlos Mendonca. Intercontinental Editora. 2011. Pág. 47.

<sup>7</sup> La interpretación Literal en el Derecho. Juan Carlos Mendonca. Intercontinental. Año 2016. Pág. 85.

<sup>8</sup> Amaya, J. A. (2014). La Jurisdicción Constitucional. Asunción, Paraguay: La Ley Paraguaya. Pág.88.

<sup>9</sup> Villalba Bernié, Pablo, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, La Ley Paraguaya, Asunción, 2014, Pág. 26.

<sup>10</sup> Control de Constitucionalidad. Manuel Ramírez Candia. Arandurá. 2019. Pág. 75

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

15. En consecuencia, ante la falta de normas que estipulen la vía de consulta como mecanismo de control de constitucionalidad y en atención a las facultades interpretativas y de aplicación con que cuentan todos los jueces de la República, la pretensión esbozada por el Tribunal de Apelación Civil y Comercial, Quinta Sala, de la Capital, debe ser rechazada por improcedente. -----

A su turno, el **Doctor CÉSAR DIESEL JUNGHANNS**, dijo: Mediante A.I. N° 487 de fecha 26 de julio de 2021 (fs.76), el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Quinta Sala, de la Capital, resuelve remitir estos autos en consulta a la Corte Suprema de Justicia, a los efectos de que la misma declare si el Art. 29 de la Ley N° 2421/04 “*De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal*” es o no constitucional. -----

Frente al imperativo de aplicar la ley que rige la materia, el Tribunal requirente considera que el referido Art. 29 de la Ley N° 2421/04 podría quebrantar la garantía constitucional de la igualdad, y, considerando que la declaración de inconstitucionalidad puede producirse solamente en el seno de la Sala Constitucional o por decisión del pleno de la Corte, remite estos autos para que esta Sala se expida respecto de la constitucionalidad –o no– del aludido artículo.-----

Ante supuestos como el *sub examine*, la ley prevé expresamente una vía, la indicada en el Art. 18 inciso a) del Código Procesal Civil, vía que provoca un pronunciamiento decisivo sobre la constitucionalidad de la ley, decreto o disposición de que se trata, ya sea afirmativa o negativamente. El texto del referido artículo dice, en el inciso señalado: “*Art. 18.- Facultades ordenatorias e instructorias. Los jueces y tribunales podrán, aún sin requerimiento de parte: a) remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el Artículo 200 de la Constitución, siempre que, a su juicio, una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales...*”. -----

A pesar del uso, en la práctica tribunalicia, del término “consulta” para referirse a la vía procesal prevista en el citado Art. 18, inciso “a)”, procediéndose –incluso– a usar el término en el caratulado del expediente respectivo (como se ve también en estos autos), dicha vía, por su naturaleza, lejos está de constituirse en una “consulta”, en el sentido del requerimiento de una simple información, opinión o consejo. El trámite causa un pronunciamiento, por lo que mal podría admitirse que el uso cotidiano e impropio de un nombre para designar cierto trámite, tenga la virtualidad de cambiar su naturaleza y efectos. -----

Delimitada la procedencia y finalidad de esta vía, corresponde analizar el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Art. 18 del C.P.C. para la viabilidad de este planteamiento. Ellos son: 1) La ejecutoriedad de la providencia de autos; y, 2) La mención por el requirente de la disposición normativa acerca de cuya constitucionalidad tiene duda, así como de los preceptos constitucionales que presume son vulnerados por aquella, expresando claramente los fundamentos de dicha duda. -----

Debe señalarse que, al tratarse de la constitucionalidad de una disposición legal atinente a honorarios profesionales, no es dable exigir razonablemente el cumplimiento del primer requisito de viabilidad señalado más arriba –providencia de “autos” ejecutoriada– dado que la solicitud de la regulación de los honorarios se resuelve directamente, sin llamarse “autos”. Esto es, no existe el llamamiento de “autos”. -----

Con respecto al segundo requisito –fundamentación suficiente de la duda–, el mismo se halla cumplido en la especie, con los argumentos expuestos por el Tribunal acerca de la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada. Dicho esto, paso a tratar considerar el tema que nos ocupa. -----

El Art. 29 de la Ley N.º 2421/04 “*De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal*”, establece: “*En los juicios en que el Estado Paraguayo y sus entes citados en el Artículo 3º 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". -----

Considero que cuando las normas crean desigualdades ante casos similares, dando un tratamiento distinto a uno y otro, se infringe la garantía constitucional de igualdad, consagrada en el Art. 46 de la Carta Magna, que 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". Asimismo, 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 allanará los obstáculos que la impidiesen; 2) la igualdad ante las leyes...". -----

De tal garantía constitucional, se deduce que la igualdad jurídica consiste en que la ley debe ser igual para todos los que se encuentren en igualdad de circunstancias, y que no se puede establecer privilegios que concedan a unos lo que se niega a otros bajo las mismas circunstancias. En este aspecto, resulta oportuno traer a colación las palabras de Robert Alexy: "Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual" (ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. España. 1993. Pág. 395). -----

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° 2421/04– 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 1535/99, 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° 1376/88 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 perdidoso, 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. -----

**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. Instituciones de Derecho Constitucional. AD HOC S.R.L. pág. 256). -----

En esa misma línea, señala Zarini que el concepto de igualdad debe tomarse en sentido amplio. No solo la igualdad ante la ley como expresa textualmente el Art. 46, 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 todo acto normativo (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 precedentes citas doctrinales 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

Adog. Julio V. Favon Martinez  
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. ANTONIO PRATES  
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

jurisdiccional. Contrariamente a lo dicho, la norma legal cuestionada propicia un trato privilegiado a favor del Estado y en perjuicio de los abogados que intervienen en las causas en las que aquél es parte, ya sea como demandante o demandado. -----

Por los fundamentos que anteceden, considero que corresponde declarar la inconstitucionalidad del Art. 29 de la Ley N.º 2421/04 en este caso, por ser violatorio de la garantía constitucional de la igualdad consagrada en los Arts. 46 y 47 de la Constitución. **Voto en ese sentido.** -----

A su turno, el **Doctor ANTONIO FRETES** manifestó, que se adhiere al voto del Ministro **Doctor CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS**, 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: -----

  
Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO:** 70.

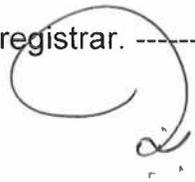
Asunción, 14 de febrero de 2023.-

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

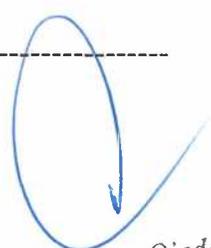
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Sala Constitucional  
RESUELVE:**

**TENER POR EVACUADA** la Consulta Constitucional y, en consecuencia, declarar la inconstitucional del Art. 29 de la Ley 2421/04, "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal" y su correspondiente inaplicabilidad en el caso en concreto. -----

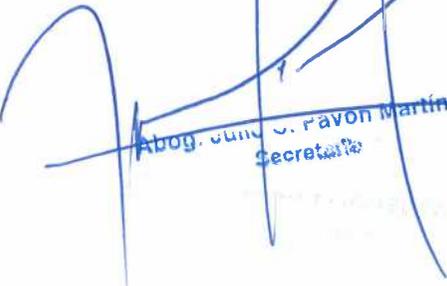
**ANOTAR** y registrar. -----

  
Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

