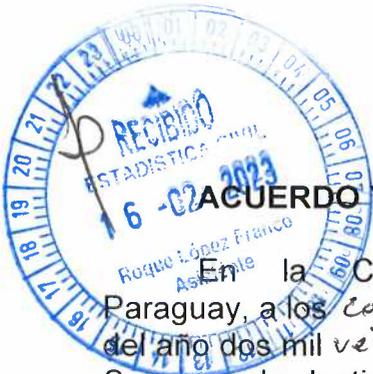


**CONSULTA CONSTITUCIONAL R.H.P. DEL ABOGADO CARLOS ANTONIO ZUGASTI EN EL JUICIO CARATULADO: "BANCO NACIONAL DE FOMENTO C/ ANDRESPARINI AGUERO Y OTROS s/ ACCION EJECUTIVA". AÑO: 2021 – N° 209.-----**



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

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintidós* días del mes de *febrero* del año dos mil *veintidós*, estando reunidos 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 MANUEL DIESEL JUNGHANNS**, , Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente: **CONSULTA CONSTITUCIONAL R.H.P. DEL ABOGADO CARLOS ANTONIO ZUGASTI EN EL JUICIO CARATULADO: "BANCO NACIONAL DE FOMENTO C/ ANDRES PARINI AGUERO Y OTROS s/ ACCION EJECUTIVA"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Vigésimo Primer Turno, de la Capital.-

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

**CUESTION:**

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

A la cuestión planteada, el Doctor **DIESEL JUNGHANNS** dijo: Mediante el A.I. N° 11 de fecha 7 de enero de 2021, (fs. 3), el Juzgado de Justicia Letrada del Primer Turno, resolvió remitir estos autos 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 Juez 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

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Dr. Victor Ríos Ojeda<sup>1</sup>  
Ministro

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 ésta 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 Juez, 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 Nº 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 Nº 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 Nº 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. 3º 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 Nº 1376/88 de honorarios de Abogados y Procuradores, hasta cuyo importe deben atenerse los jueces al



CONSULTA CONSTITUCIONAL R.H.P. DEL ABOGADO CARLOS ANTONIO ZUGASTI EN EL JUICIO CARATULADO: "BANCO NACIONAL DE FOMENTO C/ ANDRES PARINI AGUERO Y OTROS s/ ACCION EJECUTIVA". AÑO: 2021 - N° 209.-----

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.--

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 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° 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 **RIOS OJEDA** dijo: Por A.I. N° 11 de fecha 07 de enero de 2021, dictado por el entonces Juzgado de Justicia Letrada en lo en lo Civil y Comercial del Primer Turno de la Capital, se ordenó la remisión de los autos "**RHP DEL ABOGADO CARLOS ANTONIO ZUGASTI EN EL JUICIO CARATULADO: "BANCO NACIONAL DE FOMENTO C/ ANDRÉS PARINI AGÜERO Y OTROS S/ ACCIÓN EJECUTIVA"**" a la Corte Suprema de Justicia. -----

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 Juzgador considera aplicable al caso arriba señalado. -----

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...**". -----

Abog. Julio C. Favon Martinez  
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

D. ANTONIO PRETES  
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

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 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. -----

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.** -----

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>. -----

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). -----

---

<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.



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>. -----

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>. -----

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>. -----

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>. -----

Pablo VillalbaBernié, 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>. -----

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*

*Dr. Víctor Ros Jorda*  
Ministro

<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.

<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> VillalbaBernié, Pablo, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, La Ley Paraguaya, Asunción, 2014, Pág. 26.

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
Secretario

*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>. -----

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...”**. -----

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 entonces Juzgado de Justicia Letrada en lo Civil y Comercial del Primer Turno de la Capital, debe ser rechazada por improcedente.

A su turno, el Doctor **FRETES** dijo: Por A.I. N° 11 de fecha 07 de enero de 2021, el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Vigésimo Primer Turno de la Capital, remitió oficio a la Sala Constitucional a fin de que se pronuncie o no sobre la constitucionalidad o no del Artículo 29 de la Ley N° 2421/2004. Y, en uso de la facultad ordenatoria establecida en el art. 18 inciso a) del C.P.C. que establece: “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 y otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales...”. -----

La norma remitía el alcance de la medida a lo dispuesto en el art. 200 de la Constitución de 1967 entonces vigente, cuyo precepto normativo se reitera en los arts. 132 y 260 de la Constitución de 1992, y atribuye a la Corte Suprema de Justicia -Sala Constitucional o integrada en Pleno- la facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales, en la forma y con los alcances establecidos en esta Constitución y en la ley, esto es, y en caso de ser violatorias declarar la inaplicabilidad de las normas al caso concreto y con efecto en relación al mismo, y la nulidad de las resoluciones judiciales. Ello condice con el control centralizado de la constitucionalidad atribuido a la misma en nuestro sistema jurídico. -----

La mencionada facultad ordenatoria se conoce doctrinariamente como “Consulta constitucional”, y su viabilidad está supeditada a la ejecutoriedad de la providencia de autos y a la duda del magistrado respecto de la constitucionalidad de disposición aplicable al caso. Dicho esto tenemos que la consulta puede elevarse una vez que la cuestión este en estado de resolver, esto es así en cuanto el parecer de la máxima instancia constituye una cuestión prejudicial al dictamiento de la sentencia, en cuya oportunidad el magistrado consultante posee todos los elementos de hecho y derecho para resolver y determinar la norma aplicable al caso, y encuentra que dicha norma -a su entender- resulta contraria a la constitución; lo cual se relaciona con el segundo requisito que consiste en la duda que alberga el magistrado respecto de la norma que debe aplicar al caso concreto. -----

Así tenemos que corresponde evacuar la llamada “consulta constitucional” cuando el órgano consultante manifiesta que la norma cuya aplicación es determinante para resolver el caso concreto, a la vista de todos los elementos de

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



juicio, es –a su fundado criterio- violatoria de la Constitución. En este punto es preciso recalcar que resulta indispensable que el magistrado realice la interpretación de las disposiciones en conflicto, -la norma que considera violatoria respecto de la norma constitucional violada, para ello debe efectuar la labor hermenéutica resultante del análisis sistemático, teleológico de las normas en cuestión atribuyéndoles un significado y alcance, arribando a la conclusión que los preceptos normativos son incompatibles por contradicción, y configurando la inconstitucionalidad de la norma cuestionada.-----

Al respecto, la doctrina española sostuvo: "Los problemas interpretativos se han centrado en la definición de los supuestos afectados por la notoriedad de la falta de fundamentación. A este respecto el Tribunal Constitucional ha exigido desde el principio que el Auto del órgano jurisdiccional se encontrase suficientemente motivado. La motivación debía ser expresa y razonable y versaría principalmente en torno a dos cuestiones: la duda de la constitucionalidad (juicio de constitucionalidad) y la justificación de la conexión de la norma con el proceso y su necesaria aplicación para definir el fallo (juicio de relevancia). La ausencia de motivación, la deficiencia en el juicio de constitucionalidad (SSTC 17/1981 y 4/1988; AATC 296/1992 y 73/1996) o en el juicio de relevancia (SSTC 76/1990, 14/1981, 301/1993, entre otras) han sido las causas más frecuentes invocadas en la inadmisión". (s.a. "Procedimiento de la cuestión constitucional". Obtenido DerechoConstitucional: <http://www.derechoconstitucional.es/2013/01/procedimiento-de-la-cuestion-de-inconstitucionalidad.html>. 14-01-2013).-----

En este punto es pertinente realizar un análisis de las actuaciones de autos a fin de determinar si se reúnen los presupuestos señalados para la procedencia de la consulta. Vistas las constancias de autos se advierte que la consulta es elevada dentro de la tramitación del incidente de regulación de honorarios profesionales, el cual se resuelve in audita pars, por tanto el caso que nos ocupa se encuentra en estado de resolución. Asimismo, el Órgano consultante ha cumplido con el requisito de fundar la duda que alberga acerca de la constitucionalidad de la norma que considera sería aplicable al caso sometido a su jurisdicción. Por tanto, la remisión a esta Sala reúne los requisitos establecidos en la norma precedentemente transcrita.-----

En relación al tema sometido a consideración de esta Sala Constitucional, la norma de cuya constitucionalidad se duda 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".-----

La cuestión sometida a decisión por esta Corte pone en movimiento las siguientes disposiciones constitucionales: Art. 46: "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

Abog. Juan C. Pavon Martínez  
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro GSJ.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”. Y, el Art. 47: “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 tales garantías constitucionales, se deduce que la igualdad jurídica consiste en que la ley debe ser igual para todos/as los/as iguales en igualdad de circunstancias, y que no se pueden establecer privilegios que concedan a unos/as lo que se niega a otros/as 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).

De todo ello surge que evidentemente 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/la Abogado/a que litiga cuando es parte el Estado o alguno de los entes enunciados en el Art. 3° de la Ley N° 1535/99, entre los cuales se enmarca el Banco Nacional de Fomento, parte actora del juicio caratulado: “BANCO NACIONAL DE FOMENTO C/ ANDRÉS PARINI AGÜERO Y OTROS S/ ACCIÓN EJECUTIVA”, por el que se pide la regulación. En efecto, el art. 29 de la Ley N° 2421/04, establece que en caso de que el Estado Paraguayo y sus entes citados en el Artículo 3° de la Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado” actúen como actor o demandado, su responsabilidad económica y patrimonial por los servicios profesionales del/la abogado/a de la contraparte, no podrá exceder el 50% del mínimo legal, hasta cuyo importe deben abstenerse los/las magistrados/as para regular los honorarios, mientras que la contraparte responde el 100% por los servicios profesionales.

Si el Estado Paraguayo y los entes citados en el Artículo 3° de la Ley N° 1535/99, como como personas jurídicas de derecho deben litigar con un particular, lo debe hacer en igualdad de condiciones para obtener el reconocimiento judicial del derecho reclamado o su restablecimiento. El hecho de resultar perdidoso, 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/as profesionales abogados/as que litigan cuando el Estado y los entes del Art. 3 de la Ley N° 1535/99, son parte, en relación con los que litigan en casos similares en los 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 lo 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 sostienen nuestra tesis en el sentido de que la garantía de igualdad ante la ley, debe ser observada también por el Estado y los entes del Art. 3 de la Ley N° 1535/99 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 y los



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**CONSULTA CONSTITUCIONAL R.H.P. DEL ABOGADO CARLOS ANTONIO ZUGASTI EN EL JUICIO CARATULADO: "BANCO NACIONAL DE FOMENTO C/ ANDRES PARINI AGUERO Y OTROS s/ ACCION EJECUTIVA". AÑO: 2021 - N° 209.-----**



entes enunciados en el artículo 3 de la Ley N° 1535/99, en perjuicio de las/os Abogadas/os que intervienen en las causas que aquellos son parte, ya sea como demandante o demandada/o, contraviniendo la garantía de igualdad prevista en la Constitución Nacional.-----

En atención a lo precedentemente expuesto, y visto el parecer del Ministerio Público, corresponde evacuar la consulta constitucional elevada respecto a la constitucionalidad del Artículo 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal" y declarar su inconstitucionalidad e inaplicabilidad al 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:

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

**SENTENCIA NUMERO: 73.**  
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 inconstitucionalidad e inaplicabilidad del Art. 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal" con relación al caso 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

