



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Ciento diecinueve.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinte* días del mes de *febrero* del año dos mil *veintitres*, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **VÍCTOR RÍOS OJEDA, CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS y ALBERTO MARTÍNEZ SIMÓN**, quien integra ésta Sala, por **inhibición** del Doctor **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **CONSULTA CONSTITUCIONAL: "R.H.P. DEL ABG. OMAR NAYAR ACUÑA EN EL EXPTE: "ENRIQUE BIEBER ALONSO C/I.P.S. S/AMPARO" AÑO 2019; N° 09"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala 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 A.I. N° 94 de fecha 24 de marzo de 2021 (fs. 15/16), el Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala, resuelve remitir estos autos a la Sala Constitucional a los efectos de que la misma se pronuncie sobre la constitucionalidad o no del Art. 29 de la Ley N° 2421/2004 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal". -----

Suscita la duda del Tribunal el hecho de que el Art. 29 de la Ley 2421/04 impondría la reducción en un 50% del mínimo legal del resultado del justiprecio, lo que podría infringir la garantía de igualdad ante la ley, pues los abogados estarían percibiendo una retribución manifiestamente inferior a la que percibiría cualquier otro abogado, y él mismo, de trabajar en un juicio en el cual no sea parte el Estado. -----

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 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. -----

**Alberto Martínez Simón**  
Ministro

**Cesar M. Diesel Junghanns**  
Ministro CSJ.

**Dr. Víctor Ríos Ojeda**  
Ministro

En cuanto al primer requisito, el llamamiento de "autos", éste se halla cumplido en la especie, conforme a la providencia de "autos para resolver", que obra en autos y que, a la fecha, se encuentra firme y ejecutoriada. -----

Con respecto al segundo requisito –fundamentación suficiente de la duda–, el mismo también 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 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.º 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.º 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.º 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 N.º 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 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 tesis, en el sentido de que la garantía de igualdad ante la 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



CONSULTA CONSTITUCIONAL: "R.H.P. DEL ABG. OMAR NAYAR ACUÑA EN EL EXPTE: "ENRIQUE BIEBER ALONSO C/I.P.S. S/AMPARO" AÑO 2019; N° 09". AÑO: 2021. N°: 798. -----

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 VICTOR RÍOS OJEDA** dijo: -----

1. Por A.I. N° 94 de fecha 24 de marzo de 2021, dictado por el Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala, de la Capital, se ordenó la remisión de los autos "**R.H.P. DEL ABG. OMAR NAYAR ACUÑA EN EL EXP: ENRIQUE BIEBER ALONSO C/ I.P.S. S/ AMPARO. - AÑO 2019; N° 09**" 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 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

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

<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/revistajuridica/ua/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.

Alberto Martínez Simón  
Ministro

Abdg. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

- 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>.-----
  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*

<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.

<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.



- 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...**". -----
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 del Trabajo, Segunda Sala, de la Capital, debe ser rechazada por improcedente. -----

A su turno, el **Doctor ALBERTO MARTÍNEZ SIMÓN** dijo: Me adhiero al sentido del voto del Señor Ministro César Diésel Junghanns. No obstante paso a realizar las siguientes consideraciones. -----

Se plantea en el presente caso la consulta de la constitucionalidad del art. 29 de la Ley 2421/2004, en cuanto establece, como tarifa casi tasada, el 50% del mínimo legal como parámetro para regular los honorarios de los profesionales hayan actuado en representación del Estado, sus entes citados en el Artículo 3° de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" o en representación de la contraparte. -----

Primeramente, debe destacarse que el art. 15 del Cód. Proc. Civ. en su inc. b), impone como requisito fundar las resoluciones a ser dictadas en un proceso en la Constitución y en las Leyes, lo que coincide con la disposición constitucional del art. 256 y, desde luego, con el orden de prelación establecido por el art. 137 de la Carta Magna. Es por ello que, en definitiva, "*como consecuencia del Principio de supremacía, los jueces, cualquiera sea su fuero o jerarquía, y con motivo de los casos concretos sometidos a su decisión, deben preservar el orden jerárquico de las leyes, subordinándolas a la Constitución, de conformidad al art. 241, primer párrafo de la misma*" (Casco Pagano, Hernán. Código Procesal Civil comentado y concordado. Asunción, La Ley Paraguaya, 4ª ed., 2000, tomo I, pp. 83 y 84). -----

Por ello, y con fundamento en las normas mencionadas, es el caso de proceder al estudio de la inconstitucionalidad del art. 29 de la Ley 2421/2004, en cuanto establece, como tarifa casi tasada, el 50% del mínimo legal como parámetro para regular los honorarios de los juicios que hayan actuado en su representación o en representación de la contraparte. -----

Se ha realizado la consulta de la citada norma, con fundamento en el principio de igualdad. En efecto, como se ha expuesto reiteradamente en anteriores fallos de esta Sala, la norma legal que nos ocupa 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 corresponden legalmente al Abogado que litigue con el Estado o alguno de los entes enunciados en el art. 3° de la Ley N° 1535/99, ya sea en su representación o en representación

<sup>10</sup> Control de Constitucionalidad. Manuel Ramírez Canales y Junghanns. 2019. Pág. 75

de la contraparte. En efecto, el art. 29 de la Ley N° 2421/04, atenta gravemente contra el Principio de Igualdad, que en nuestro ordenamiento jurídico adquiere rango constitucional, pues no resiste al menor análisis constitucional el hecho de que un profesional abogado, ya sea que se encuentre en relación de dependencia o no, que realice una tarea profesional en el marco de un juicio en el que intervenga el Estado, como actor o demandado, o cualquiera de sus entes citados en el art. 3 de la Ley N° 1535/99, perciba por su actividad profesional solo hasta el 50% del mínimo legal establecido en la Ley de Honorarios, por igual trabajo realizado por él mismo, y otro Abogado en un pleito en el que intervenga el 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 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 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 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. -----

A estos fundamentos, repetidos muchas veces por la Sala Constitucional que hoy integro, agregamos que muchas veces la labor de litigar contra el Estado supone un esfuerzo profesional aún mayor, por la complejidad de las cuestiones que se pueden presentar, no solo en el ámbito puramente civil, sino también administrativo, que hacen que la valoración de la labor profesional sea profundamente desigual respecto de los abogados que actúan en juicio en defensa de intereses particulares. El factor de desigualdad, en este caso, tampoco puede considerarse como basado en una injusticia a norma del último párrafo del art. 46 de la Constitución, dado que la valoración del trabajo profesional se hace exclusivamente en función del cliente del abogado. Es decir, ante una idéntica complejidad de labor, y consiguiente paridad de esfuerzo profesional, el honorario es limitado únicamente según quien sea parte en el juicio, imponiendo así una desigualdad a favor del Estado que va directamente en detrimento de la labor profesional del abogado, que por lo demás, puede ser su contraparte, es decir, carecer de todo vínculo contractual con el ente protegido. No se cumple así con la enseñanza que pide que "la igualdad exige que se trate del mismo modo a *quienes se encuentran en iguales situaciones*"; por lo que ello implica el derecho a que no se "*establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias*" (Bidart Campos, Germán J.; Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, pág. 259, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1992). -----

El mismo autor señala que la garantía de igualdad está dada a favor de los hombres contra el Estado, y no viceversa. (Bidart Campos, Germán J.; Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, pág. 260, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1992); lo que viene a abonar aún más nuestra tesis; ya que, puestos todos los profesionales abogados en un pie de igualdad en cuanto hace a la valoración de su labor, una distinción que merma el justiprecio de su trabajo colocándolo incluso en valores inferiores al mínimo legalmente establecido para los demás casos vulnera profundamente incluso el emolumento que toda persona tiene derecho a tener en virtud de su trabajo, conforme con el art. 86 de la Constitución, y al régimen de igualdad de oportunidades consagrado en el art. 107 de la Carta Magna, en relación con la libertad de iniciativa económica de los individuos; lo que se merma por la injusta disminución de los honorarios ante la idéntica calidad y envergadura de la labor profesional, exclusivamente en función del eventual sujeto obligado. -----

Por lo demás, la calidad excepcional de la norma hace que el privilegio que ella establece a favor del Estado deba ser juzgado con mucha más rigurosidad, puesto que "*si es un principio de recta interpretación de las leyes que las concebidas en términos generales,*



**CONSULTA CONSTITUCIONAL: "R.H.P. DEL ABG. OMAR NAYAR ACUÑA EN EL EXPTE: "ENRIQUE BIEBER ALONSO C/I.P.S. S/AMPARO" AÑO 2019; N° 09". AÑO: 2021. N°: 798. -----**

*general e indistintamente deben entenderse, no es lo menos que esa regla pierde mucho de su importancia cuando se trata de interpretar leyes contrarias al derecho común y que estatuyen en perjuicio de terceros, acordando privilegios en detrimento de los derechos privados" (Jurisprudencia citada en Linares Quintana, Segundo V.; Tratado de Interpretación Constitucional, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, p. 540). -----*

Debemos destacar aquí que esta misma Sala Constitucional ha declarado, en inúmeras oportunidades, la inconstitucionalidad del art. 29 de la Ley 2421/2004, por atentar contra el principio de igualdad consagrado en el art. 46 de la Constitución Nacional, por la vía de la consulta de constitucionalidad elevada, a tenor del art. 18 del Cód. Proc. Civ., por los juzgadores de Tribunales inferiores. En tales términos, por ejemplo, pueden verse las consultas elevadas por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala: A.I. N° 463, de fecha 29 de junio de 2010, *in re*: "JUICIO: "R.H.P. DEL ABOG. DANIEL ACOSTA TALAVERA EN EL EXPTE.: MINISTERIO DE HACIENDA C/ SANTA LIBRADA S.R.L. S/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA"; A.I. N° 842, de fecha 15 de octubre de 2009, en el juicio: "R.H.P. DEL ABOG. JOSÉ E. PEREIRA SOSA Y FRANCISCO FLEITAS EN EL JUICIO: MUNICIPALIDAD DE CIUDAD DEL ESTE C/ I.P.S. S/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA". -----

Dichas consultas se ven resueltas favorablemente por jurisprudencia que puede considerarse, a estas horas, consolidada. Véanse, por ejemplo, las S.D. 375/2010, *in re*: "C.I.E. C/ ANDE S/ INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS", en la regulación de honorarios del Abog. César M. Royg A.; S.D. N° 304/2010, en los autos principales "HAHN HORN, EUGENIO Y OTROS C/ ESTADO PARAGUAYO S/ INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS", siempre a los efectos de la regulación de honorarios; S.D. N° 223/2010, *in re* "REG. HON. PROF. DEL ABOG. C., A. G. EN LOS AUTOS: EL ESTADO PARAGUAYO C. NOGUERA, CARLOS RAÚL Y OTROS S/ DILIGENCIAS PREPARATORIAS", entre otros. ---

En consecuencia, y por todo lo expuesto, el art. 29 de la Ley 2421/2004 resulta evidentemente inconstitucional, por lo que, de conformidad con el art. 260 inc. 1) de la Constitución Nacional, concordante con el art. 555 del Cód. Proc. Civ., corresponde declarar la inconstitucionalidad de dicha norma y su consiguiente inaplicabilidad al presente caso, consignándolo expresamente en la parte resolutive. 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:

Alberto Martínez Simon  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Ante mí: ~~Abog. Julio C. Pavón Martínez~~  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 119.

Asunción, 20 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 del Art. 29 de la Ley 2421/04, "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal", y su correspondiente inaplicabilidad en el presente caso, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del C.P.C. -----

ANOTAR y registrar. -----

Alberto Martínez Simon  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghans  
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Ante mí:

ADOG. Juan C. Pavón Martínez  
Secretario

