



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *Trescientos cincuenta y cinco*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *cuatro* días, del mes *Julio*, del año dos mil *veintiocho*, estando en Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. señores Ministros que integran la Sala Constitucional, **VÍCTOR RÍOS OJEDA, MANUEL RAMÍREZ CANDIA y CÉSAR ANTONIO GARAY**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado **CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "R.H.P. DE LOS ABOGS. JORGE LUÍS BERNIS, GRACIELA BERNIS Y ELISA BERNIS EN: "PATRICIA BALBUENA C/ENTIDAD BINACIONAL YACYRETA S/REINTEGRO"**, a fin de resolver la Consulta constitucional 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:

*César Antonio Garay*  
César Antonio Garay

**CUESTIÓN:**

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

PRACTICADO EL SORTEO DE LEY, RESULTÓ EL SIGUIENTE ORDEN DE VOTACIÓN: MANUEL RAMÍREZ CANDIA, CÉSAR ANTONIO GARAY y VÍCTOR RÍOS OJEDA. -----

A la cuestión planteada, el **Doctor MANUEL RAMÍREZ CANDIA** dijo: El Art. 29 de la Ley 2421/04, que se consulta en su constitucionalidad, establece que los profesionales que deben percibir honorarios en concepto de costas contra las entidades estatales percibirán una cuantía del 50% en relación con la cuantía que se percibe cuando los sujetos pasivos del pago de los honorarios son sujetos estatales. -----

Considero que esta norma legal no afecta el principio general de la igualdad que se establece en la normativa constitucional, conforme con los argumentos siguientes: -----

En primer lugar, corresponde afirmar que el principio constitucional de la igualdad no supone igualdad, en el sentido de que todos los sujetos o todas las situaciones jurídicas deben tener el mismo trato, porque lo que prohíbe el principio de igualdad es la discriminación arbitraria, con lo que se admite la discriminación o diferencia basada en criterio racional. -----

En el sentido señalado, es admisible en el ordenamiento jurídico diferencias racionales, tal como ocurre en el ámbito tributario, en donde el principio de la igualdad se traduce en la afirmación de "igual riqueza igual tributación", lo que supone que se admite la diferencia entre los sujetos contribuyentes en función de su riqueza. -----

También, esta diferencia se percibe con el principio de la igualdad laboral, que se traduce en la afirmación de "a igual trabajo igual salario", lo cual supone la existencia de diferencia salarial en razón de la actividad laboral desarrollada. -----

Por otra parte, también en la propia normativa legal que establece la regulación de los honorarios profesionales se establecen diferencias en las cuantías de los honorarios en razón de los tipos de procesos o fueros. -----

En el caso de la ley impugnada, se establece diferencia en la cuantía de los honorarios en función del sujeto obligado al pago que es el Estado y dicha diferencia establecida en la norma legal no es arbitraria, pues la entidad estatal es administradora de los bienes públicos - incluso del profesional que requiere su honorario - y se halla destinado a solventar el bienestar

*[Handwritten signatures and stamps]*  
Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia  
MINISTRO  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretaría

*[Handwritten signature]*  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

colectivo y no para solventar el interés particular de las personas. -----

Por consiguiente, el criterio de discriminación que establece la norma legal impugnada no resulta arbitrario sino de carácter racional porque se justifica en el destino de los bienes que será afectado por la regulación de los honorarios. -----

Por las breves consideraciones expuestas, considero que la norma legal impugnada no viola el principio constitucional de la igualdad, por lo que corresponde evacuar la presente Consulta Constitucional, en el sentido de declarar constitucional el Art. 29 de la Ley 2421/04.

**ES MI VOTO.** -----

A su turno, el **Doctor VICTOR RÍOS OJEDA** dijo: -----

1. Por A.I. N° 219 de fecha 04 de junio de 2018, dictado por el Tribunal de Apelación en lo Laboral, Segunda Sala, de la Capital, se ordenó la remisión de los autos **R.H.P. DE LOS ABOGS. JORGE LUÍS BERNIS, GRACIELA BERNIS Y ELISA BERNIS EN: "PATRICIA BALBUENA C/ENTIDAD BINACIONAL YACYRETA S/REINTEGRO"** 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 órgano colegiado 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.** -----

<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>.



CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "R.H.P. DE LOS ABOGS. JORGE LUÍS BERNIS, GRACIELA BERNIS Y ELISA BERNIS EN: "PATRICIA BALBUENA C/ENTIDAD BINACIONAL YACYRETA S/REINTEGRO". AÑO: 2018. N°: 2053. -----

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>. -----
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>. -----

*Jorge Luis Bernis*  
*Graciela Bernis*  
*Elisa Bernis*  
*Abog. Julio Pavón Martínez*  
*Secretario*  
*Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia*  
**MINISTRO**  
*Dr. Víctor Ríos Ojeda*  
**Ministro**

2 Corte IDH. Sentencia del 24 de noviembre de 2006. Caso Trabajadores Cesados del Congreso Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo Reparaciones y Costas.  
3 Corte IDH. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Fondo y Reparaciones y Costas. Caso Gelman vs. Uruguay.  
4 "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.  
5 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.  
6 Algunos problemas constitucionales. Juan Carlos Mendonca. Intercontinental Editora. 2011. Pág. 47.  
7 La interpretación Literal en el Derecho. Juan Carlos Mendonca. Intercontinental. Año 2016. Pág. 85

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 Candía, 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..."**. -----
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 en lo Laboral, Segunda Sala, de la Capital, debe ser rechazada por improcedente. -----
16. Ahora bien, aclarada mi posición sobre la vía de la consulta constitucional, sin embargo, de la lectura del voto del Ministro Ramírez Candía, que ha justificado la constitucionalidad del Art. 29 de la Ley Nro. 2421/04, con argumentos que comparto plenamente, considero pertinente adherirme a los argumentos referidos y a la conclusión de la constitucionalidad de la norma objeto de la remisión ante esta Sala Constitucional. -----

<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 Candía. Arandurá. 2019. Pág. 75



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "R.H.P. DE LOS ABOGS. JORGE LUÍS BERNIS, GRACIELA BERNIS Y ELISA BERNIS EN: "PATRICIA BALBUENA C/ENTIDAD BINACIONAL YACYRETA S/REINTEGRO". AÑO: 2018. N°: 2053. -----



A SU TURNO, EL SEÑOR MINISTRO CÉSAR ANTONIO GARAY dijo: Adhiero al voto del MINISTRO PREOPINANTE 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: -----

Ante mí:  
*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*[Signature]*  
Cesar Antonio Garay

*[Signature]*  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia  
MINISTRO

SENTENCIA NÚMERO: 355

Asunción, 04 de Julio de 2023 .-

Y VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la Excelentísima;

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**Sala Constitucional**

**RESUELVE:**

**TENER POR EVACUADA** la Consulta Constitucional elevada por el Tribunal de Apelación en lo Laboral, Segunda Sala de la Capital, en el sentido de declarar constitucional en Art. 29, de la Ley 2421/04, de conformidad a los términos expuestos en el exordio de la presente Resolución. -----

ANOTAR y registrar. -----

Ante mí:  
*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*[Signature]*  
Cesar Antonio Garay

*[Signature]*  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia  
MINISTRO



