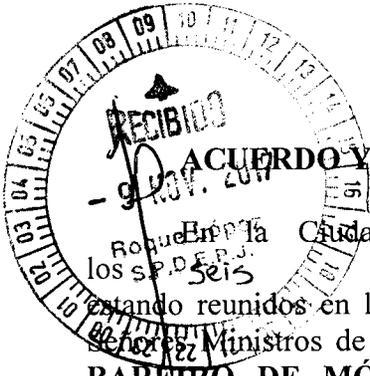


CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "R.H.P. EN SEGUNDA INSTANCIA DE LOS ABOGS. RAFAEL ANTONIO TORRES Y MARTA GRACIELA ANTONIOLI DE TORRES EN: CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL MUNICIPAL C/ MUNICIPALIDAD DE CONCEPCION S/ ACCION EJECUTIVA". AÑO: 2016 - N° 1984.----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Mil quinientos sesenta y obs.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los seis días del mes de noviembre del año dos mil diecisiete, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA y MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente: **CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "R.H.P. EN SEGUNDA INSTANCIA DE LOS ABOGS. RAFAEL ANTONIO TORRES Y MARTA GRACIELA ANTONIOLI DE TORRES EN: CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL MUNICIPAL C/ MUNICIPALIDAD DE CONCEPCION S/ ACCION EJECUTIVA"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Segunda Sala.-----

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

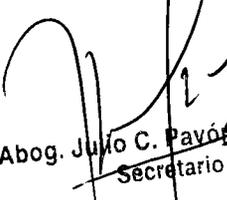
CUESTION:

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

A la cuestión planteada la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: 1) El Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Segunda Sala, dispuso remitir por A.I. N° 679 de fecha 24 de noviembre de 2016, estos autos en consulta a la Corte Suprema de Justicia, a los efectos de expedirse con relación al Art. 29 de la Ley N° 2.421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal", si el mismo es o no constitucional y aplicable al presente caso. El Tribunal realiza la citada consulta de conformidad con lo dispuesto en el Art. 18 inc. a) del C.P.C.-----

2) Si bien la facultad de responder consultas de constitucionalidad de parte de la Corte Suprema de Justicia está prevista en la norma invocada y ha sido admitida en ocasiones anteriores por esta Sala, respecto al punto señalamos el Artículo 18 numeral a) del Código Procesal Civil: "...*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...*" (Art. 200 de la CN 1967 derogado por la CN de 1992), he aquí el error el cual consiste en la existencia de un artículo legal que nos remite erróneamente a otro artículo o institución derogada o inexistente, me permito realizar las siguientes consideraciones con relación al tema:-----

2.1) La Constitución Nacional, en cuyo Art. 259 establece los deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, no incluye entre los mismos la facultad de evacuar consultas constitucionales. Tampoco incluye tal posibilidad el Art. 260, referido a los deberes y atribuciones de la Sala Constitucional. En efecto, el Art. 259 de la Carta Magna, en su única disposición referida a las cuestiones constitucionales, dispone en su numeral 5 el deber y la atribución de "conocer y resolver sobre inconstitucionalidad". A su vez, en el Art. 260, con respecto a los deberes y atribuciones concretos y exclusivos de la Sala menciona sólo dos: "1) conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de

 **Abog. Julio C. Pavón**
Secretario

 **Miryam Peña Candia**
MINISTRA C.S.J.

 **Dr. ANTONIO FRETES**
Ministro

 **GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**
Ministra

otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto y en fallo que solo tendrá efecto con relación a ese caso, y 2) decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución". Y agrega que "el procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y por vía de excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte".-----

2.2) La CSJ en reiterados fallos se ha expedido siempre en el sentido de que solo pueden iniciar la acción de inconstitucionalidad quienes se ven directamente afectados por la norma o resolución judicial que reputan de inconstitucional, conforme lo establece el Art. 550 del Código Procesal Civil que dispone: "**Toda persona lesionada en su legítimo derecho por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, principios o normas de la Constitución, tendrá facultades de promover ante la Corte Suprema de Justicia la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por disposiciones de este Capítulo**".-----

Y el Art. 552 del mencionado cuerpo legal establece: "Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad impugnado, o en su caso, la disposición inconstitucional. Citará además, la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición".-----

Al respecto, corresponde señalar que quien pretende promover una acción de esta naturaleza, debe acreditar la **titularidad** de un **interés particular y directo**, en contraposición, se ha admitido la consulta constitucional elevada por jueces y Tribunales, quienes no se encuentran legitimados para hacerlo.-----

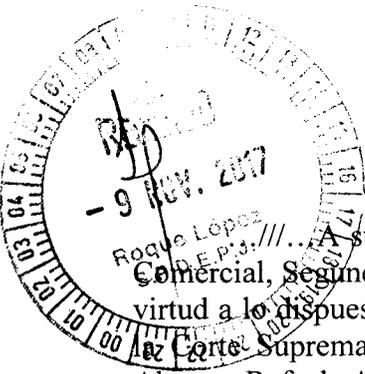
2.3) De la lectura de las normas constitucionales transcritas no surge que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia tenga como deber y atribución entender las consultas remitidas por los Jueces y Tribunales, pues su competencia está limitada a conocer y resolver la inconstitucionalidad de actos normativos y de resoluciones judiciales contrarios a la Carta Magna, por las vías procesales de la acción y de la excepción. Estando taxativamente establecidas por la Constitución las facultades de esta Sala y no encontrándose comprendida entre ellas la de evacuar consultas, ésta es inexistente. Una ley, aún de la importancia del Código Procesal Civil, no puede fijar deberes y atribuciones que los convencionales constituyentes en su momento decidieron no incluir. Es más, ni siquiera autorizaron la remisión a una ley para la fijación de otras facultades no previstas en el texto constitucional, postura que la misma CSJ reafirma en sesión ordinaria del 14 de abril de 2015 sentada en Acta Punto 8 en contestación al *oficio N° 17/2015 de los Miembros del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Sexta Sala de la Capital, por el cual consultan respecto a la vigencia del Art. 9° de la Acordada N° 58 del 20 de diciembre de 1985, en el cual se dispuso que el turno de los Amparos en cuanto a la sustanciación y competencia en los recursos de apelación se regirá por el turno de rúbrica de los Tribunales, o, si fue modificado por la Acordada 593/09, debiendo por ello estas causas ser sorteadas. "SE RESUELVE HACER SABER QUE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA NO ES ÓRGANO DE CONSULTA"*. En consecuencia, la de evacuar consultas referida a la Sala Constitucional de la Corte lisa y llanamente no forma parte de nuestro ordenamiento jurídico.-----

3) Los Jueces se encuentran obligados a fundar sus resoluciones en la Constitución Nacional y en las leyes (Art. 256, CN). Y han de hacerlo, conscientes de que sus fallos estarán sujetos al recurso de revisión. Son las partes litigantes las que, eventualmente, han de objetar la constitucionalidad de las normas aplicadas en la decisión del caso que les ocupa, para lo cual tienen los resortes legales pertinentes. Más allá del hecho decisivo de que la Sala Constitucional carece de atribuciones para evacuar consultas, desde un punto de vista práctico, hacerlo presupondrá un prejuzgamiento y un dispendio innecesario de la actividad jurisdiccional.-----

4) En atención a las consideraciones que anteceden, considero que no corresponde evacuar la consulta realizada por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Segunda Sala, en los términos expuestos. Es mi voto.-----...///...



CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "R.H.P. EN SEGUNDA INSTANCIA DE LOS ABOGS. RAFAEL ANTONIO TORRES Y MARTA GRACIELA ANTONIOLI DE TORRES EN: CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL MUNICIPAL C/ MUNICIPALIDAD DE CONCEPCION S/ ACCION EJECUTIVA". AÑO: 2016 - N° 1984.----



A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Segunda Sala, por medio del A.I. N° 679 de fecha 24 de noviembre de 2016, en virtud a lo dispuesto por el Art. 18 inc. a) del C.P.C., dispuso remitir por vía de consulta a la Corte Suprema de Justicia los autos caratulados: "RHP en segunda instancia de los Abogs. Rafael Antonio Torres y Marta Graciela Antonioli en el juicio: Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal c/ Municipalidad de Concepción s/ acción ejecutiva", a los efectos de expedirse sobre la constitucionalidad del artículo 29 de la Ley 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal".-----

Entendemos que el Tribunal ha obrado de tal manera en atención a las facultades que le otorga el artículo 18 del Código de Procedimientos Civiles cuando expresa: "*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*".-----

Ahora bien, retomando el contenido del artículo 18 del C.P.C. vemos que el mismo establece dos requisitos a los efectos de la viabilidad de la consulta, el primero de ellos resulta en la obligación de la ejecutoriedad de la providencia que ordena el llamamiento de autos y el segundo -el mecanismo que activa el ejercicio de esta facultad- emerge de la duda del magistrado respecto de la constitucionalidad de alguna disposición legal aplicable al caso, en el particular sometido a consideración de esta Sala.-----

En cuanto al primer requisito, y en lo que hace al caso en particular, no podemos desconocer que el proveído recaído en la tramitación de regulaciones de honorarios profesionales que dispone traer a la vista los autos principales, equivale a decir que el órgano jurisdiccional interviniente, una vez cumplido dicho requerimiento, dictará resolución sin más trámites -salvo aquellas cuestiones incidentales previas- vale decir que posterior a ello, sólo resta un acto procesal de decisión, por lo que ante esto considero que el primer requisito se encuentra cumplido.-----

En lo que hace al segundo requisito: la duda del Tribunal sobre la constitucionalidad del Art. 29 de la Ley 2421/04. Considero que la misma se encuentra debidamente fundada conforme se aprecia de los términos del auto interlocutorio por el cual se solicita la presente consulta, por lo que, en las condiciones apuntadas, soy del criterio que corresponde evacuar la misma.-----

Así pues, tenemos que la consulta surge a consecuencia del proceso accesorio, cual es el del justiprecio de las labores profesionales, en el que el órgano jurisdiccional solicitante se encuentra constreñido a la aplicación del artículo 29 de la Ley N° 2421/04 De Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal" que modifica la Ley N° 125/92 "Nuevo Régimen Tributario", considerando dicho órgano que la citada disposición podría colisionar con el Principio de Igualdad y su garantía consagrados en la Constitución Nacional por medio del Capítulo III, artículos 46 y 47 respectivamente.-----

En este orden de ideas, y procediendo al análisis respecto al punto dubitado por el magistrado tenemos que el artículo 29 de la ley N° 2421/04 establece: "*En los juicios en que el Estado Paraguayo y sus entes citados en el Artículo 3° de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", actúe como demandante o demandado, en cualquiera de los casos, su responsabilidad económica y patrimonial por los servicios profesionales de abogados y procuradores que hayan actuado en su representación o en*

Bog. Julio C. Payón Martínez
Secretario

Mirjam Peña Candia
Ministra C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BARRERO de MÓNICA
Ministra

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".--

Por su parte, el Principio de Igualdad consagrado en los artículos 46 y 47 de la Constitución Nacional instituye: "*Artículo 46 - De la igualdad de las personas. 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*", "*Artículo 47 - De las garantías de la igualdad. 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; 3) la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, y 4) la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura*".-----

Como se señalara con anterioridad, manifiesta el inferior que la disposición transcrita se erige potencialmente como una conculcación al principio de igualdad lo que motiva la presente consulta.-----

Conviene entonces realizar ciertas consideraciones sobre el principio de igualdad.---

El estudio sobre la igualdad que se iniciara en los tiempos de la Grecia antigua arrojó con notable éxito a lo largo de la historia las conclusiones de Aristóteles cuando señala: "*parece que la justicia consiste en igualdad, y es así, pero no para todos, sino para los iguales; y la desigualdad parece ser justa, y lo es, en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales*". De aquella época surgen entonces básicamente dos cosas sobre este principio que han dominado el pensamiento occidental:-----

1. La igualdad significa: las cosas que son iguales deben tratarse igual y las cosas que son desiguales deben tratarse de manera desigual en proporción a su desigualdad.-----

2. Igualdad y justicia son sinónimos: ser justo es ser igual, ser injusto es ser desigual.-----

La proposición: "los iguales deben ser tratados igual" se manifiesta como una verdad universal, una verdad que intuitivamente puede conocerse con perfecta claridad y certeza ¿Por qué? ¿Cuál es la conexión entre el hecho de que dos cosas sean iguales y la conclusión normativa de que tengan que tratarse igual?-----

La respuesta puede encontrarse en las partes que componen la fórmula de la igualdad. La fórmula "los iguales deben ser tratados igual" encierra dos componentes:-----

1. La determinación de que dos personas son iguales; y

2. El juicio de que tienen que ser tratadas igual.-----

El componente determinante es el primero. Una vez que se determina que dos personas son iguales, se sabe cómo deben ser tratadas. Para entender por qué es así, se debe saber de qué tipo de determinación se trata. Tiene que saberse con precisión lo que significa decir para los propósitos de la igualdad lo que significa que dos personas sean iguales.-----

Manteniendo este orden de ideas damos un vuelco para pasar a analizar la situación de los particulares que mantengan en representación del Estado y en este punto considero conveniente traer a colación las esclarecedoras ideas del eximio jurista Luis P. Frescura y Candia quien en su Obra Introducción a la Ciencia Jurídica, 1977, expresa: "*La doble personalidad jurídica del Estado*".-----

Si el Estado como poder soberano realiza actos de gobierno en virtud del imperio que tiene sobre su población y territorio, es persona de Derecho Público. Así sucede cuando organiza una función o un servicio público, sanciona y promulga leyes impositivas o de expropiación por causa de utilidad social o necesidad pública, decreta estado de sitio total o parcial por tiempo limitado, etc. Cuando el Estado actúa como poder administrador para la prestación de los servicios públicos, en caso de controversia la competencia jurisdiccional es la contenciosa administrativa.-----

El Estado como persona jurídica de Derecho Privado es sujeto de derechos y obligaciones en pie de igualdad con los sujetos particulares. En tal concepto, puede...///...

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "R.H.P. EN SEGUNDA INSTANCIA DE LOS ABOGS. RAFAEL ANTONIO TORRES Y MARTA GRACIELA ANTONIOLI DE TORRES EN: CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL MUNICIPAL C/ MUNICIPALIDAD DE CONCEPCION S/ ACCION EJECUTIVA". AÑO: 2016 - N° 1984.----



...///...ser propietario, locatario, acreedor, deudor, actor, demandado. Y la decisión de los casos litigiosos compete a la jurisdicción judicial".-----

Construyendo un escenario en el presente caso en el que el Órgano ocupa dentro de la demanda un rol de igualdad con quien le reclama, corresponden igualmente ciertas consideraciones sobre este contexto que se da en llamar Derecho Privado, comenzando por señalar que sus principios por lo general se suelen contraponer con los principios de legalidad y la potestad de imperio del Derecho público. Así, en su esencia, el Derecho Privado goza de los principios fundamentales de Autonomía de la voluntad. Este señala que en la persecución de sus propios intereses, las personas se relacionan entre sí mediante actos fundamentados en sus propias voluntades. La voluntad libre de vicios, dolo, coacción o engaño de personas con capacidad legal para realizar negocios jurídicos es suficiente para efectuar actos con efectos jurídicos. En principio, los sujetos de derecho privado pueden realizar todo aquello que no esté expresamente prohibido por el ordenamiento.-----

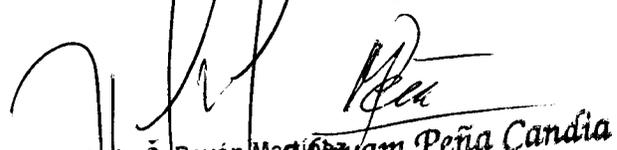
Finalmente en contraposición al *imperium* señalado se erige el Principio de igualdad señalando que en los actos privados, los sujetos de derecho se encuentran en un punto equilibrado de igualdad, en donde ninguna de las partes es más que la otra.-----

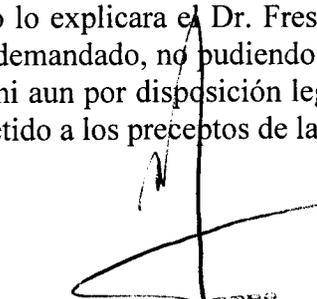
Ahora bien, no obstante las consideraciones que anteceden, el caso en cuestión nos presenta una paradójica situación en la que el Órgano de eminente Derecho Público al instante de protagonizar un rol dentro del ámbito privado, irrumpe en el círculo privado investido de una superioridad propia y dotada por la norma dubitada, lo que lo coloca en una situación irregular respecto del Principio de Igualdad, inclinando la balanza en su beneficio injustamente.-----

El problema radica en el extremo del piso de igualdad que comparten en un litigio como el de los autos principales, ya que como se ha expresado con suficiencia líneas arriba, el caso en sí sometido al estudio de la instancia es prueba suficiente de que tanto el conflicto como los efectos del mismo pertenecen a la esfera del derecho privado, ficción temporal en la que Estado y particular son iguales.-----

Como bien es sabido el Estado por medio de sus poderes, organismos, entes y dependencias tiene atribuciones para establecer normas, y si bien de distintas jerarquías y alcances, las mismas rigen las actividades de las distintas dependencias en sus interacciones con otros sujetos estatales como con los particulares. Como lo hemos señalado anteriormente, cuando esas relaciones reúnen ciertas características, no nos hallamos ya ante una situación de subordinación sino de equiparación. En este sentido el planteamiento de las pretensiones de las partes por medio de sus acciones en la jurisdicción ordinaria es la máxima representación de esa igualdad, levantándose cada parte frente la otra sin beneficio alguno ni otro elemento que el mejor derecho pretendido por ellas y el que a su vez será juzgado y concedido por el tercero imparcial, que no es otro que el representante del propio Estado en su faz resolutoria de conflictos y perseguidora de la paz social.-----

Volviendo entonces a lo expresado anteriormente respecto del principio de igualdad y atendiendo a las conclusiones aristotélicas podremos resaltar que si la igualdad significa que las cosas que son iguales deben tratarse igual, en el caso de autos, ambos litigantes se presentan en idénticas condiciones, particularmente en lo tocante al Estado, el mismo por medio del municipio asume -como lo explicara el Dr. Frescura y Candia- su personalidad jurídica de Derecho Privado al ser demandado, no pudiendo eximirse de este marco en tal o cual aspecto ni momento procesal ni aun por disposición legal siendo que el propio Estado en toda su integridad debe ser sometido a los preceptos de la Constitución Nacional.-----

Abog. Julio C. Pavón Magaña
Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO PRETES
Ministro


GLADYS E. PÉREZ DE MODICA
Ministra

Corresponde entonces mantener esa igualdad a los efectos de la realización de la conclusión subsiguiente, “Igualdad y justicia son sinónimos: ser justo es ser igual, ser injusto es ser desigual”, ergo, la disposición que establece que “*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*”, representa una desigualdad en perjuicio de quienes accionen en defensa o en contra del Estado, tal desigualdad se manifiesta como injusticia la cual no puede ser “legalizada” por medio de una resolución judicial, correspondiendo ante tal situación la aplicación de lo preceptuado en el caso por la Ley N° 1376/88 “Arancel de Honorarios de Abogados y Procuradores”.

Concluyendo, respecto de la norma base que establece la igualdad en derechos, vemos que como lo ha mantenido esta Sala en fallos anteriores, si bien es cierto que en no pocas ocasiones debido a la negligencia e impericia de los profesionales contratados por el Estado, éste ha debido cargar con cuantiosas cargas patrimoniales consecuentes del mal desempeño de quienes le representaren en los procesos judiciales y que a consecuencia de ello surge en la voluntad del legislador el ánimo protector de los intereses del Estado el cual se puede palpar en el artículo que hoy es objeto de análisis constitucional; tal extremo no puede erigirse, aunque sea con tan noble finalidad, en un detrimento de las garantías que deben amparar también a quienes reclaman contra el Estado mismo.

En tales circunstancias y atendiendo al parecer constante que ha mantenido esta Sala en relación a las acciones planteadas contra la disposición transcrita, ello en concordancia con el criterio del Ministerio Público, téngase por evacuada la consulta realizada por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Segunda Sala, concluyendo que el Art. 29 de la Ley 2.421/04 resulta violatorio de la garantía constitucional de la igualdad consagrada en los Arts. 46 y 47 de la Constitución. ES MI VOTO.

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Mediante A.I. N° 679 de fecha 24 de noviembre de 2016 (fs. 02), el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Segunda 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° 2421/2004 “*De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal*” es o no constitucional.

Frente al imperativo de aplicar la ley que rige la materia a la regulación peticionada por trabajos cumplidos ante la Cámara consultante, sus Miembros estiman que el referido Art. 29 de la Ley N° 2421/2004 quebranta 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, remiten estos autos para que esta Sala se expida respecto de la constitucionalidad –o no- del aludido artículo.

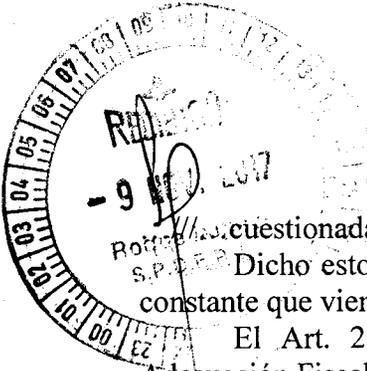
El Tribunal requirente plantea la consulta de conformidad con lo dispuesto en el Art. 18 inciso a) del C.P.C., que estatuye que los Jueces y Tribunales tienen la facultad de “*remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el artículo 200 de la Constitución, siempre que a su juicio una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales...*”.

Del texto de la disposición legal transcrita, se desprende que los requisitos para la viabilidad de la consulta constitucional 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 versar la consulta sobre 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 de viabilidad –fundamentación suficiente de la duda-, el mismo se halla cumplido en la especie, con los enjundiosos argumentos expuestos por el Tribunal consultante acerca de la posible inconstitucionalidad de la norma...///...

**CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL
JUICIO: "R.H.P. EN SEGUNDA INSTANCIA DE
LOS ABOGS. RAFAEL ANTONIO TORRES Y
MARTA GRACIELA ANTONIOLI DE TORRES
EN: CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES
DEL PERSONAL MUNICIPAL C/
MUNICIPALIDAD DE CONCEPCION S/
ACCION EJECUTIVA". AÑO: 2016 - N° 1984.----**



cuestionada. Ante todo ello, estimo que corresponde evacuar la presente consulta.-----
Dicho esto, paso a tratar el tema de la consulta, acogiendo el criterio mayoritario y
constante que viene sustentando esta Sala en relación al mismo.-----

El Art. 29 de la Ley N° 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 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"*.-----

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
pueden 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 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 toda norma 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, pag. 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 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 que aquél es parte, ya sea como demandante o demandado.-----

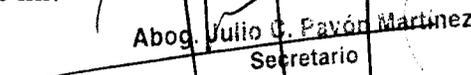
Por los fundamentos que anteceden, se evacua la presente consulta en el sentido expresado en reiterados fallos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que han declarado la inconstitucionalidad del Art. 29 de la Ley N° 2421/04, por ser violatorio de la garantía constitucional de la igualdad consagrada en los Arts. 46 y 47 de la Constitución. Voto en ese sentido.-----

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:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Ante mí:


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 1562

Asunción, 6 de noviembre de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

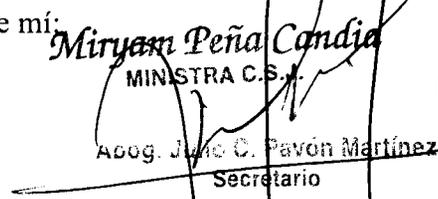
DECLARAR la inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal" y su inaplicabilidad en el presente caso.-----

ANOTAR y registrar.-----


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Ante mí:


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

