

**CONSULTA CONSTITUCIONAL EN LA: "R.H.P. DE LA ABOG. LOURDES FINOZZI EN LOS AUTOS: FÁTIMA MARÍA GONZÁLEZ C/ COPACO S.A. S/ COBRO DE GUARANIES EN DIVERSOS CONCEPTOS". AÑO: 2016 - N° 2004.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *cuero cuarenta y uno.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a *veintisiete* días del mes de *marzo* del año dos mil *dieciséis*, 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 LA: "R.H.P. DE LA ABOG. LOURDES FINOZZI EN LOS AUTOS: FÁTIMA MARÍA GONZÁLEZ C/ COPACO S.A. S/ COBRO DE GUARANIES EN DIVERSOS CONCEPTOS"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Tribunal de Apelación Laboral, 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 la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: El Tribunal de Apelación Laboral, Segunda Sala de la Capital, por A.I. N° 409 de fecha 24 de noviembre de 2016, dispuso remitir estos autos en consulta a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a los efectos de que la misma declare si el Art. 29 de la Ley N° 2.421/2004 es o no constitucional.-----

El Tribunal de Apelación en lo Laboral, Segunda Sala de la Capital realiza la citada consulta de conformidad con lo dispuesto en el Art. 18 Inc. a) del C.P.C., el que acuerda a los Jueces y Tribunales 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 del artículo transcrito - Art. 18 inc. a) -, se desprende que los requisitos a los efectos de 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 en cuestión y los preceptos constitucionales que presume son vulnerados por la misma, expresando claramente los fundamentos de su duda.-----

Debe convenirse que los requisitos mencionados se hallan plenamente cumplidos. En cuanto al primer requisito -providencia de "autos" ejecutoriada-, se halla cumplido teniendo en cuenta que la presente consulta refiere sobre la constitucionalidad de una disposición legal atinente a honorarios profesionales en grado de apelación (ver f. 23) y respecto al segundo requisito -fundamentación suficiente de la duda-, también se encuentra cumplido con los argumentos expuestos por el órgano consultante acerca de la norma cuestionada -Art. 29 de la Ley N° 2421/2004-.-----

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° 2421/2004 "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*

Abog. *Julio G. Favón Martínez*  
Secretario

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

Dr. *ANTONIO FRETES*  
Ministro

*GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

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".-----

Frente al imperativo de aplicar la ley que rige la materia, el Tribunal requirente considera que la misma violenta la garantía constitucional de la igualdad, y por tanto solicita a la Corte Suprema de Justicia que se expida sobre su constitucionalidad.-----

Considero que, cuando las normas crean desigualdades ante casos similares, dando un tratamiento distinto a uno y otro, se infringe la garantía constitucional del principio de igualdad. En efecto, el Artículo 46 de la Carta Magna 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"; 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 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 relación al tema sometido a consideración de esta Sala, se puede percibir que evidentemente la norma legal objetada – Art. 29 de la Ley N.º 2421/2004-, lesiona la garantía constitucional de la igualdad ante la ley, desde el momento que establece una reducción hasta un 50% de los honorarios profesionales del abogado, ya sea representante de la contraparte o de alguno de los entes enunciados en el Art. 3º de la Ley N.º 1535/99, en el caso en que el Estado deba responder por las costas del juicio. En efecto, el Art. 29 de la Ley N.º 2421/2004 establece que en el caso en que las costas se impongan al Estado o a sus entes, 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 1376/1988 de honorarios de Abogados y Procuradores, hasta cuyo importe deben abstenerse 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 que corresponde a los profesionales del derecho intervinientes de percibir lo que por ley les es debido.-----

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 el mismo sentido, 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, pag. 385).-----

Las citadas doctrinas 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.-----...///...



**CONSULTA CONSTITUCIONAL EN LA:  
"R.H.P. DE LA ABOG. LOURDES FINOZZI EN  
LOS AUTOS: FÁTIMA MARÍA GONZÁLEZ C/  
COPACO S.A. S/ COBRO DE GUARANIES EN  
DIVERSOS CONCEPTOS". AÑO: 2016 - N°  
2004.**-----



Por los fundamentos que anteceden, considero evacuada 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.º 2.421/2004, por ser violatorio de la garantía constitucional de la igualdad consagrada en los Arts. 46 y 47 de nuestra Carta Magna. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: 1) El Tribunal de Apelación en lo Laboral, Segunda Sala, dispuso remitir por A.I. N° 409 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 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**".-----

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

**Abog. Julio C. Pavón**  
Secretario

**GLADYS E. BAREIRO DE MÓNICA**  
Ministra

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 transcriptas 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 Laboral, Segunda Sala, en los términos expuestos. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **PEÑA CANDIA**, 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:

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO...  
Ministro

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN LA:  
 “R.H.P. DE LA ABOG. LOURDES FINOZZI EN  
 LOS AUTOS: FÁTIMA MARÍA GONZÁLEZ C/  
 COPACO S.A. S/ COBRO DE GUARANIES EN  
 DIVERSOS CONCEPTOS”. AÑO: 2016 – N°  
 2004.-----



SENTENCIA NUMERO: 144.

23 de marzo de 2018.-

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*

**Dr. ANTONIO FRETES**  
 Ministro

*GLADYS E. BAREIRO de MODICA*  
 Ministra

Ante mí:

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

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
 Secretario

