



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "R.H.P. DE 2º INST. ABOGS. RAUL SAPENA BRUGADA Y HERMANN WEISENSEE SAMSON EN: CONSORCIO TECNOEDIL S.A. C/ ESTADO PYO. Y OTROS S/ CUMPLIMIENTO DE CONTRATO Y COBRO DE GUARANIES". AÑO: 2017 - Nº 1695.**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: veintidós sesenta y cuatro**

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los **dieciséis** días del mes de **junio** del año dos mil **dieciocho**, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA y ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente **CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "R.H.P. DE 2º INST. ABOGS. RAUL SAPENA BRUGADA Y HERMANN WEISENSEE SAMSON EN: CONSORCIO TECNOEDIL S.A. C/ ESTADO PYO. Y OTROS S/ CUMPLIMIENTO DE CONTRATO Y COBRO DE GUARANIES"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Quinta 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 Nº 2.421/04 "De Reordenamiento Administrativo y De Adecuación Fiscal"?

A la cuestión planteada el Doctor **FRETES** dijo: El Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Quinta Sala, por medio del A.I. Nº 440 de fecha 21 de agosto de 2017, en los autos caratulados "R.H.P. de 2da. Instancia Abgs. Raul Sapena Brugada y Hermann Weisensee Samson en: Consorcio Tecnoedil S.A. c/ Estado Paraguayo y otros s/ cumplimiento de contrato y cobro de guaraníes", eleva estos autos a esta Máxima Instancia, basado en el artículo 18 del Código Procesal Civil.

El artículo 18 del Código de Procedimientos Civiles establece: "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".

La norma 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- lo constituye la duda del magistrado respecto de la constitucionalidad de alguna disposición legal aplicable al caso.

En cuanto al primer requisito, y en lo que hace al caso en particular elevado en consulta, tenemos que se trata de una incidencia de regulación de honorarios profesionales, por tanto el proveído que dispone traer a la vista los autos principales, equivale a decir que el órgano jurisdiccional interviniente, una vez cumplido dicho requerimiento y salvo cuestiones incidentales previas, dictará resolución sin más trámites; vale decir que posterior a ello, sólo resta el 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 artículo 29 de la Ley 2421/04, considero que el mismo se encuentra debidamente

**Dra. Gladys E. Bareiro de Módica**  
Ministra

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

**DR. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**Abog. Julio C. Pavón M.**  
Secretario

fundado conforme se aprecia de los términos del auto interlocutorio por el cual se eleva la presente consulta, por lo que, en las condiciones apuntadas, soy del criterio que corresponde evacuar la misma.

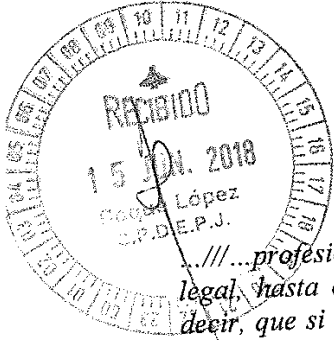
La consulta elevada a estudio surge a consecuencia del proceso accesorio, cual es el del justiprecio de las labores profesionales, en el que el órgano jurisdiccional solicitante se encuentra constreñido a la aplicación del artículo 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y Adecuación 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 en el Capítulo III, artículos 46 y 47 respectivamente.

En este orden de ideas, y procediendo al análisis respecto al punto elevado a consulta por el Tribunal 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 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".

Esta Magistratura mantiene el criterio sostenido por la Sala Constitucional en casos similares precedentes: "...1) El Art. 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". [...] 2) De tales garantías constitucionales, se deduce que la igualdad jurídica consiste en que la ley debe ser igual para todos los iguales 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. 3) Según Gregorio Badeni "...la igualdad que prevé la Constitución significa que la ley debe ofrecer iguales soluciones para todos los que se encuentran en igualdad de condiciones y circunstancias. Asimismo, que no se pueden establecer excepciones o privilegios que reconozcan a ciertas personas lo que, en iguales circunstancias, se desconozca respecto de otras..." (Badeni Gregorio, obra "Instituciones de Derecho Constitucional" AD HOC S.R.L., pag. 256). 4) En relación al tema sometido a consideración de esta Corte, podemos percibir que evidentemente la norma legal objetada, lesiona la garantía constitucional de la igualdad ante la ley, desde el momento que establece la reducción hasta un 50% de los honorarios profesionales que corresponde legalmente al Abogado que litigue con El Estado o alguno de los entes enunciado en el Art. 3° de la Ley N° 1535/99. En efecto, el art. 29 de la Ley N° 2421/04, establece que en caso de que el Estado o sus entes fueren condenados en costas, su responsabilidad económica y patrimonial por los servicios ...///...

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "R.H.P. DE 2º INST. ABOGS. RAUL SAPENA BRUGADA Y HERMANN WEISENSEE SAMSON EN: CONSORCIO TECNOEDIL S.A. C/ ESTADO PYO. Y OTROS S/ CUMPLIMIENTO DE CONTRATO Y COBRO DE GUARANIES". AÑO: 2017 - Nº 1695.-----



...///...profesionales del abogado de la contraparte, no podrá exceder el 50% del mínimo legal, hasta cuyo importe deben abstenerse los jueces para regular los honorarios. Es decir, que si las costas se imponen a la contraparte, la responsabilidad de ésta debe ser el 100% por los servicios profesionales del abogado del Estado o sus entes. Consideramos que esto es así, teniendo en cuenta que el texto de la norma habla de "...su responsabilidad económica...(haciendo referencia a El Estado y sus entes), ...no podrá exceder del 50% del mínimo legal, ...para regular los honorarios a costa del Estado...".

5) 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 perdidosa, 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. 6) 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).

7) Las citas doctrinarias sostienen nuestra tesis en el sentido de que la garantía de igualdad ante la ley, debe ser observada también por el Estado y sus entes en su relación con los particulares, no solo en el ámbito administrativo sino también en el ámbito jurisdiccional. Sin embargo, la norma legal cuestionada propicia un trato privilegiado a favor del Estado en perjuicio de los Abogados que intervienen en las causas que aquel es parte, ya sea como demandante o demandado. (Acuerdo y Sentencia Nº 1380 del 22 de noviembre de 2006)". (SIC).-----

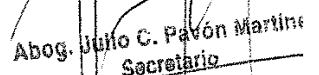
En tales circunstancias y habiéndose planteado en el caso que nos ocupa una situación similar a la resuelta por el Acuerdo y Sentencia Nº 1380 de fecha 22 de noviembre de 2006 y en concordancia con el criterio del Ministerio Público, corresponde tener por evacuada la consulta realizada por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Quinta Sala, concluyendo que el artículo 29 de la ley 2.421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal" resulta violatorio de la garantía constitucional de la igualdad consagrada en los artículos 46 y 47 de la Constitución. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** dijo: 1) El Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Quinta Sala, dispuso por A.I. Nº 440 de fecha 21 de Agosto de 2017, estos autos en consulta a la Corte Suprema, a los efectos de expedirse con

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Miryam Elena Candia  
MINISTRA C.E.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

relación al Art. 29 de la Ley N° 2421/04 “De Reordenamiento Administrativo y De Adecuación Fiscal”, si el mismo es o no constitucional y aplicable al presente caso. Se 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: -----

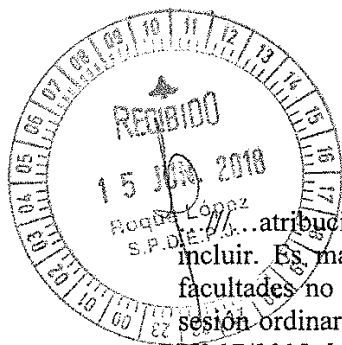
2.1) La Constitución Nacional, en cuyo Art. 259 establece los deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, no incluye entre los mismos la facultad de evacuar consultas constitucionales. Tampoco incluye tal posibilidad el Art. 260, referida a los deberes y atribuciones de la Sala Constitucional. 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 anta 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 mencionara claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad, impugnado, o en su caso, la disposición inconstitucional. Citara 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 9º 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, Quinta Sala, en los términos expuestos. Es mi voto.-----


A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA**, manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor **FRETES**, 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:

  
Dra. Gladys E. Baretto de Mélica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

**SENTENCIA NÚMERO: 468**

Asunción, 15 de JUNIO de 2019 .-

**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° 2.421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal" y su inaplicabilidad en el presente caso.

ANOTAR y registrar.

*[Signature]*  
Dra. Gladys Estigarribia de Mónica  
Ministra

Ante mí:

*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

*[Signature]*  
DR. ANTONIO FRETES  
Ministro

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

