



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN LA R.H.P. DEL ABOG. EDGAR BÁEZ RECALDE EN LOS AUTOS: "GUSTAVO MIRANDA VALENZUELA C/ LUIS MARÍA RAMÍREZ BOETTNER S/ INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS". AÑO: 2015 - N° 879.



AGUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Cuatrocientos setenta y cinco

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiseis 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, SINDULFO BLANCO y NERI E. VILLALBA FERNÁNDEZ, quienes integran esta Sala por inhabilitación de los Doctores GLADYS BAREIRO DE MÓDICA y ANTONIO FRETES, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente: CONSULTA CONSTITUCIONAL EN LA R.H.P. DEL ABOG. EDGAR BÁEZ MARÍA RAMÍREZ BOETTNER S/ INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS", a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia.

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: La Sala Civil y Comercial de la Corte Suprema de Justicia, por A.I. N° 762 de fecha 20 de mayo de 2015, dispuso 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° 2.421/04 es o no constitucional.

El Tribunal realiza la citada consulta de conformidad con lo dispuesto en el Art. 18 inc. a) del C.P.C. (fs. 04/08), 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 en el caso particular, en el que se consulta sobre la constitucionalidad de una disposición legal atinente a honorarios profesionales, no se puede exigir razonablemente el cumplimiento del primer requisito -providencia de "autos" ejecutoriada-, en razón de que la solicitud de la regulación de los honorarios directamente se resuelve, sin llamarse "autos". Esto es, no existe el llamamiento de "autos". En cuanto al segundo requisito - fundamentación suficiente de la duda-, el mismo se halla cumplido con los argumentos expuestos por el órgano consultante acerca de la norma cuestionada -Art. 29 de la Ley N° 2421/04-. Ante la situación excepcional señalada, 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.

DR. MST. NERI E. VILLALBA F.

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio S. Payón Martínez
Secretario

SINDULFO BLANCO
Ministro

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".-----

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 2421/04-, 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° 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 2421/04 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 1376/88 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 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 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 ...///....



CONSULTA CONSTITUCIONAL EN LA R.H.P.
DEL ABOG. EDGAR BÁEZ RECALDE EN LOS
AUTOS: "GUSTAVO MIRANDA VALENZUELA
C/ LUIS MARÍA RAMÍREZ BOETTNER S/
INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS".
AÑO: 2015 - N° 879.

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 citadas doctrinas sustentan nuestra tesis, en el sentido de que la garantía de
igualdad ante 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 en perjuicio de los Abogados que intervienen en las causas
que aquel es parte, ya sea como demandante o demandado.

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 2421/04, 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 el Doctor **BLANCO** dijo: La Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia,
por medio del A.I. N° 762 del 20 de mayo de 2015 en los autos caratulados R.H.P. DEL
ABOG. EDGAR BAEZ RECALDE EN EL EXPTE.: GUSTAVO MIRANDA
VALENZUELA C/ LUIS MARIA RAMÍREZ BOETTNER S/ INDEMNIZACIÓN DE
DAÑOS Y PERJUICIOS", remite estos autos en consulta a esta Maxima Instancia Judicial
en relación a la Constitucionalidad del Art. 29 de la Ley N° 2421/04.

Entendemos que los Ministros de la Sala Civil han obrado de tal manera en atención
a las facultades conferidas por 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".

Procediendo al análisis respecto al punto dubitado tenemos que el artículo 29 de la
ley N° 2421/04 establece: "En los juicios 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

DR. MST. NEFI E. VILLALBA F.

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

SINDULFO BLANCO
Ministro

Abog. Julia C. Páez Martínez
Secretario

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".-----

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 contencioso 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 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.-----...//...



CONSULTA CONSTITUCIONAL EN LA R.H.P.
DEL ABOG. EDGAR BÁEZ RECALDE EN LOS
AUTOS: "GUSTAVO MIRANDA VALENZUELA
C/ LUIS MARÍA RAMÍREZ BOETTNER S/
INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS".
AÑO: 2015 - N° 879.

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 jurisdicción judicial y no a la contencioso administrativa es prueba suficiente de que tanto el conflicto como los efectos del mismo pertenecen a la esfera del derecho privado, ficción temporal en 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 órgano 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.-----

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 contra o a favor 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".-----

DR. MST. NERIE VILLALBA F

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SINDULFO BLAN
Ministro

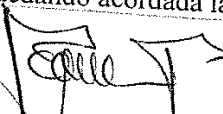
Concluyendo, respecto de la norma base que establece la igualdad en derechos, vemos que como lo ha mantenido esta Sala en fallos anteriores, si bien es cierto que en no pocas ocasiones debido a la negligencia e impericia de los profesionales contratados por el Estado, éste ha debido cargar con cuantiosas 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.

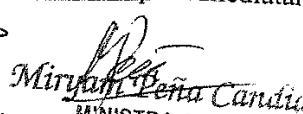
En esta inteligencia finalmente no resulta ocioso citar nuevamente y como en anteriores fallos al jurista Gregorio Badeni en su obra Instituciones de Derecho Constitucional cuando expresa: "...la igualdad que prevé la Constitución significa que la ley debe ofrecer iguales soluciones para todos los que 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".

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 respecto a la inconstitucionalidad del Art. 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal". Es mi voto.

A su turno el Doctor **VILLALBA FERNÁNDEZ** 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:


DR. MST. NERI E. VILLALBA F.
Ante mí:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

SENTENCIA NUMERO: 475

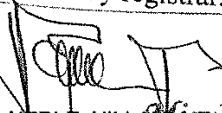
Asunción, 25 de junio de 2018 .-

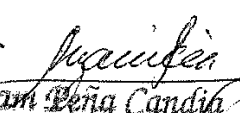
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

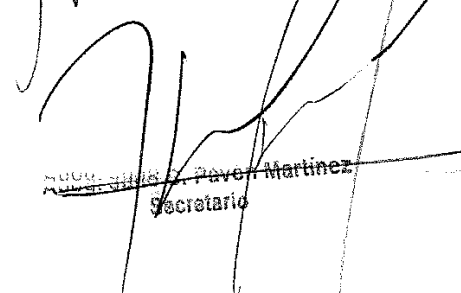
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

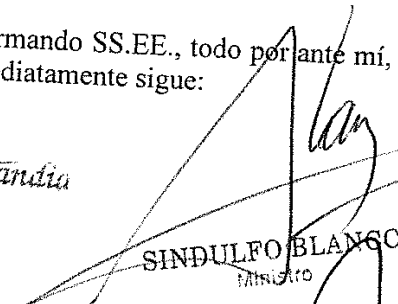
DECLARAR la inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal" y su inaplicabilidad en el presente caso.

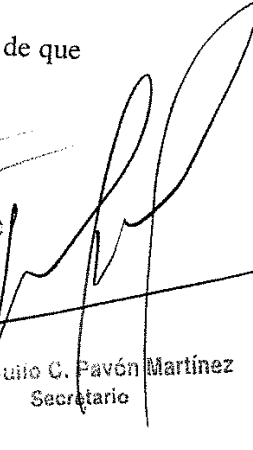
ANOTAR y registrar.



DR. MST. NERI E. VILLALBA F.
Ante mí:

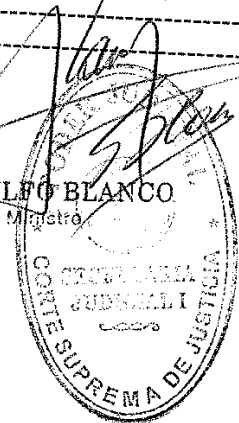

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Julio C. Pavón Martínez
Secretario


SINDULFO BLANCO
Ministro


Julio C. Pavón Martínez
Secretario


SINDULFO BLANCO
Ministro


CORTE SUPREMA DE JUSTICIA