

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "LUIS CRISTALDO KEGLER C/ ART. 29 DE LA LEY N° 2421/04". AÑO: 2015 - N° 392".**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Ciennoventa y siete.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~veinte~~ **veinte** días del mes de **Julio** del año dos mil dieciocho, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA, ANTONIO FRETES y GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "LUIS CRISTALDO KEGLER C/ ART. 29 DE LA LEY N° 2421/04"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Luis Cristaldo Kegler, por sus propios derechos y en causa propia.

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

**CUESTION:**

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?.

A la cuestión planteada la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Abogado Luis Cristaldo Kegler, por sus propios derechos, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Art. 29 de la Ley N° 2421/04 de "Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal" por considerarlo violatorio de los Arts. 46, 47, 86, 88 y 92 de la Constitución Nacional.

Refiere el accionante que intervino en el expediente caratulado: "UNINOBLE S.A. C/ RESOLUCIÓN FICTA Y DICTAMEN N° 110/07, DICTADA POR LA SUBSECRETARIA DE ESTADO DE TRIBUTACIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA", que se tramitó en el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, el cual dictó el A.I. N° 197 de fecha 22 de marzo de 2013 regulando sus honorarios profesionales aplicando lo dispuesto en el Art. 29 de la Ley N° 2421/04, con lo cual sus honorarios fueron reducidos al 50 % de lo que puede corresponder, situación que lesiona sus derechos a obtener una justa apreciación por sus trabajos profesionales.

En ese orden de cosas, el Art. 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*".

El Artículo 46 de 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 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 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.

Según Gregorio Badeni: "*...la igualdad que prevé la Constitución significa que la ley debe*

*[Firma]*  
Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

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

*[Firma]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

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

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., Pág. 256).-----

Con respecto a la pretensión del accionante, cabe señalar que efectivamente 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 enunciados 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 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...”.-----

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 perdedor, 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 los 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.-----

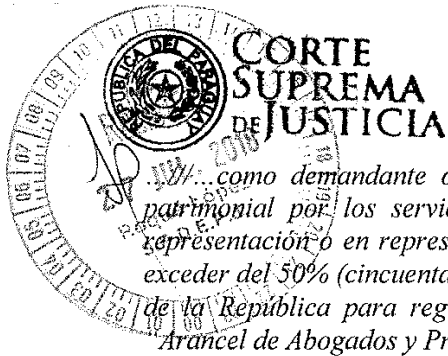
Dice Zarini, que el concepto de igualdad debe tomarse en sentido amplio. No solo la igualdad ante la ley como expresa textualmente el Art. 16, sino en la vasta acepción con que la emplea Bidart Campos: “igualdad jurídica”. Es decir, que no es sólo la igualdad ante el legislador que sanciona la ley, sino 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, Pág. 385).-----

Las citas doctrinarias 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. 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.-----

Por las consideraciones que anteceden, considero que es inconstitucional el Art. 29 de la Ley N° 2421/04, por lo que corresponde declarar su inaplicabilidad en relación al caso concreto (R.H.P. del Abog. Luis Cristaldo Kegler en la causa: “UNINOBLE S.A. c/ Resolución Ficta y Dictamen N° 110/07, dictada por la Subsecretaría de Estado de Tributación del Ministerio de Hacienda”), 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 **FRETES** dijo: El Abog. **Luis Cristaldo Kegler**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 29° de la Ley N° 2421/04 “De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal”. Alegando la violación de los Arts. 46°, 47°, 86 y 88 de la Constitución Nacional.-----

La disposición impugnada establece que: “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 ...//... ”



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “LUIS CRISTALDO KEGLER C/ ART. 29 DE LA LEY N° 2421/04”. AÑO: 2015 – N° 392”.

...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 abstenerse los jueces de la República para regular los honorarios a costa del Estado. Queda modificada la Ley 1376/88 “Arancel de Abogados y Procuradores”, conforme a esta disposición”.

El accionante impugna la norma transcrita manifestando cuanto sigue: “...Atendiendo a lo manifestado por la adversa en su descargo en la Regulación de mis honorarios profesionales, la misma atentan contra lo estipulado por la Ley 2421 DE REORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE ADECUACIÓN FISCAL y al mismo tiempo califica la actuación del Tribunal de Cuenta como INJUSTO, e INAPLICABLE; en términos que son rechazados por mi parte (sic)...”.

De la lectura del Artículo 550 del C.P.C. titulado Procedencia de la Acción y Juez Competente surge ab initio del mismo que resultará procedente la acción planteada por “Toda persona lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos...”, vale decir, debe existir un interés jurídico por parte de quien busca la nulidad en su aplicación de la norma impugnada. Requiere que quien lo intente tenga un interés “siempre real” en la declaración de nulidad de aquella, esto a consecuencia de sentirse lesionado o menoscabado en sus derechos a causa de la aplicación de la norma que alega como contraria a los principios constitucionales. Cabe agregar que a más de la efectiva existencia del derecho lesionado, éste debe ser legítimo, tutelado por el derecho objetivo.

Tenemos en el caso de autos, que si bien el accionante arrima una serie de fundamentos jurídicos tendientes a alcanzar el pronunciamientos por parte de esta Sala en relación a la inconstitucionalidad del artículo citado en el acápite de la presente, surge que el mismo no expresa en momento alguno en qué sentido la norma atacada le perjudica, no menciona siquiera a modo de cita la circunstancia, extremo o el proceso en el cual se dio la aplicación del artículo impugnado, vale decir que el accionante no ha acreditado suficiente calidad para demandar. Cabe recordar que la calidad para obrar “legitimación en la causa” es la condición jurídica en que se halla una persona con relación al concreto derecho que invoca en el proceso, en razón de su titularidad u otra circunstancia que justifica su pretensión. En el caso en estudio, la titularidad del actor se daría como resultado de un proceso debida y acabadamente especificado, cuya consecuencia fuera una resolución que le agraviare por la aplicación de la ley que impugna, lo que no se ha dado en autos. En este sentido el accionante se ha limitado a arrimar copias de resoluciones de regulación de sus honorarios en donde tampoco consta que se haya aplicado el artículo impugnado.

En efecto, dado el sistema de control constitucional de las normas, el Poder Judicial se limita a inaplicar la norma reputada de inconstitucional en un expediente específico donde el justiciable lo haya objetado. Recordemos que la sentencia a ser dictada “sólo produce efectos dentro de una causa y con vinculación de la ley y a las relaciones jurídicas que la motivaron. De ninguna manera, enseña la Corte Suprema podría hacerse extensiva a las leyes y hechos futuros ni poseer la eficacia de una prohibición impuesta al legislador”.

En atención a lo expresado, deviene innegable el desconocimiento por parte del accionante del marco normativo regulatorio de este tipo de acciones así como sus efectos. En efecto, por la manera en que fue planteada la acción, la misma se presenta como obstáculo a la aplicación de lo dispuesto por el artículo 555, primera parte, del C.P.C. que expresa: “Efectos de la sentencia. La sentencia de la Corte Suprema sólo tendrá efecto para el caso concreto.”. De los términos de la demanda tal y como se ha señalado anteriormente, no hay caso concreto, sino una expresión de agravios seguido del listado de disposiciones constitucionales cuya violación se denuncia. Cabe preguntarse entonces respecto de cuál caso se decretaría la inaplicabilidad de la norma impugnada siendo que no se ha especificado ninguno.

Ante tales circunstancias entendemos entonces la pretensión contenida en la presente demanda como apuntada a un pronunciamiento en abstracto de la inconstitucionalidad, o sea en el sólo beneficio de la ley, lo que le está vedado a esta Sala decidiendo así la suerte de la presente acción.

Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas y en concordancia con el parecer del Ministerio Público, la presente acción de inconstitucionalidad debe ser desestimada. Es Mi Voto.

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora BAREIRO DE MÓDICA, 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. Gladys E. Bareiro de Modica*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

Ante mí:

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 597

Asunción, 19 de Julio de 2018.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

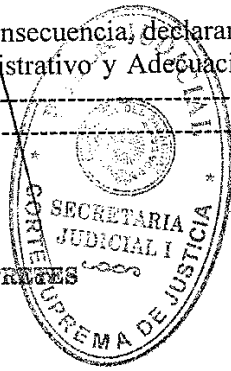
**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal", en relación al accionante en el caso concreto.

ANOTAR, registrar y notificar.

*Dr. Gladys E. Bareiro de Modica*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro



Ante mí:

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
Secretario