

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: “REG. DE HON. PROF. DE LAS ABOGS. SOLANGE GARCÍA Y FLORENCIA SAGUIER EN: CARMEN RUFINA LINDH VDA. DE PARODI C/ EL ESTADO PARAGUAYO S/ INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS”. AÑO: 2014 – N° 1412.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Dos mil sesenta y siete.* -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintiocho* días del mes de *diciembre* del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora MIRYAM PEÑA CANDIA, Presidenta y Doctores ANTONIO FRETES y MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI, quien integra esta Sala por inhibición de la Doctora GLADYS BAREIRO DE MÓDICA, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente: CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: “REG. DE HON. PROF. DE LAS ABOGS. SOLANGE GARCÍA Y FLORENCIA SAGUIER EN: CARMEN RUFINA LINDH VDA. DE PARODI C/ EL ESTADO PARAGUAYO S/ INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS”, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, 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: Mediante A.I.N° 641 de fecha 07 de octubre de 2014 (fs. 58), 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° 2421/04 “De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal” es o no constitucional.-----

Frente al imperativo de aplicar la ley que rige la materia, el Tribunal requirente considera que el referido Art. 29 de la Ley N° 2421/04 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 referido Tribunal realiza 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

*Miguel Oscar Bajac*  
MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

*Miryam Peña Candia*  
MIRYAM PEÑA CANDIA  
MINISTRA C.S.J.

*Dr. Antonio Fretes*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

directamente, sin llamarse “autos”. Esto es, no existe el llamamiento de “autos”.-----

Con respecto al segundo requisito –fundamentación suficiente de la duda-, el mismo se halla cumplido en la especie, con los argumentos expuestos por el Tribunal consultante acerca de la posible inconstitucionalidad de la norma 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).-----

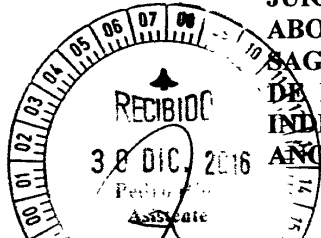
En relación con el tema sometido a consideración de esta Sala, se puede percibir que la disposición legal objetada -Art. 29 de la Ley N° 2421/04-, lesiona ostensiblemente la garantía constitucional de la igualdad ante la ley, al establecer que en el caso en que las costas se impongan al Estado o a sus 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 perdidoso, 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. 16, sino en la vasta acepción con que la emplea Bidart Campos: “igualdad jurídica”. Es decir, que ...///...

**CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DE LAS ABOGS. SOLANGE GARCÍA Y FLORENCIA SAGUIER EN: CARMEN RUFINA LINDH VDA. DE PARODI C/ EL ESTADO PARAGUAYO S/ INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS". AÑO: 2014 - N° 1412.**



...//...no es solo 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.**-----

A su turno el Doctor FRETES dijo: El Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Segunda Sala de la Capital, por medio del A.I. N° 641 de fecha 07 de octubre de 2014 en los autos caratulados "R.H.P. DE LAS ABOGS. SOLANGE GARCÍA Y FLORENCIA SAGUIER EN: CARMEN RUFINA LINDH VDA. DE PARODI C/ EL ESTADO PARAGUAYO S/ INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS" remite estos autos a esta Máxima Instancia.-----

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".-----

Procediendo al análisis respecto al punto dubitado 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

MIGUEL OSCAR BAJAS  
Ministro

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.G.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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*”-----

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.-----

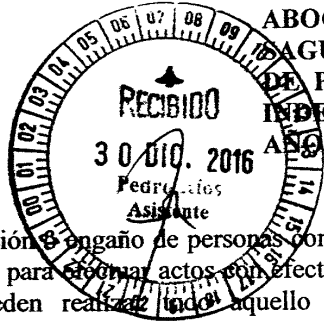
Manteniendo este orden de ideas damos un vuelco para pasar a analizar la situación de los particulares que mantengan en representación del Estado y en este punto considero conveniente traer a colación las esclarecedoras ideas del eximio jurista Luis P. Frescura y Candia quien en su Obra *Introducción 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 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, ...///...

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DE LAS ABOGS. SOLANGE GARCÍA Y FLORENCIA MAGUIER EN: CARMEN RUFINA LINDH VDA. DE PARODI C/ EL ESTADO PARAGUAYO S/ INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS". ASG: 2014 - N° 1412.



...//...coacción o engaño de personas con capacidad legal para realizar negocios jurídicos es suficiente para ~~realizar~~ ~~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.

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

Abog. Julio C. Pavón-Mahe  
Secretario

Abog. Pedro Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

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 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 constitucionalidad del Art. 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal". ES MI VOTO.-----

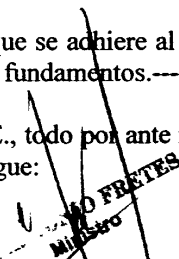
A su turno el Doctor **BAJAC ALBERTINI** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra proopinante, Doctora **PEÑA CANDIA**, por los mismos fundamentos.-----

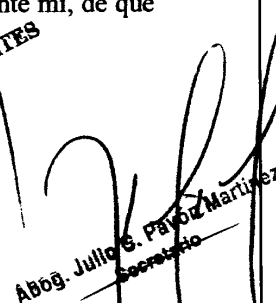
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

Ante mí:

  
OSCAR BAJAC  
Ministro

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
FERNANDO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 2067. -

Asunción, 28 de diciembre de 2016.-

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° Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal" y su inaplicabilidad en el caso.-----

ANOTAR y registrar

Ante mí:

  
OSCAR BAJAC  
Ministro

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
DR. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

