



**CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "RHP DE SOLANGE GARCIA Y FLORENCIA SAGUIER EN: CARMEN LINDH VDA DE PARODI Y OTROS C/ ESTADO PARAGUAYO S/ INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS POR RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL". AÑO: 2016 - Nº 476.--**



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *Doscientos treinta y cinco.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *treinta* días del mes de *abril* 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**, **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: "RHP DE SOLANGE GARCIA Y FLORENCIA SAGUIER EN: CARMEN LINDH VDA DE PARODI Y OTROS C/ ESTADO PARAGUAYO S/ INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS POR RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Segunda 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 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal"?-----

A la cuestión planteada la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Mediante A.I. Nº 088 de fecha 17 de marzo de 2016 (fs. 42), 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 Nº 2421/04 es o no constitucional.-----

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 transcripta, 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 convenirse que en el caso particular, 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 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 norma cuestionada -Art. 29 de la Ley Nº 2421/01-. 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.-----

*[Handwritten signatures and stamps]*  
**MIRYAM PEÑA CANDIA** (Ministra C.S.J.)  
**ANTONIO FRETES** (Ministro)  
**MIGUEL OSCAR BAJAC** (Ministro)  
**ROQUE LÓPEZ** (Secretario)

El Art. 29 de la Ley N.º 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 3º de la Ley N.º 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.º 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 ello 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, 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 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, al establecer 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 2421/04 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 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 perdedor, 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 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,...

**CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "RHP DE SOLANGE GARCIA Y FLORENCIA SAGUIER EN: CARMEN LINDH VDA DE PARODI Y OTROS C/ ESTADO PARAGUAYO S/ INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS POR RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL". AÑO: 2016 - N° 476.--**



...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 y en perjuicio de los abogados que intervienen en las causas en las que aquél 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 la Constitución.  
**Voto en ese sentido.**-----

A su turno el Doctor **BAJAC ALBERTINI** dijo: El Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Segunda Sala, por A.I. N° 88 de fecha 17 de marzo de 2016, dispuso remitir estos autos a la Corte Suprema de Justicia, a los efectos de formular consulta acerca de la constitucionalidad del Art. 29 de la Ley N° 2421/04. El *Ad-quem* realiza la citada consulta de conformidad con lo dispuesto en el Art. 18 inc. a) del C.P.C.-----

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, aún 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*".-----

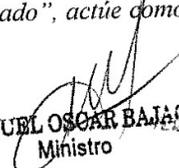
El contenido del artículo 18 del C.P.C. establece 2 requisitos a los efectos de la viabilidad de la consulta, el primero de ellos resulta en la obligación de la ejecutoriedad de la providencia que ordena el llamamiento de autos y el segundo -el mecanismo que activa el ejercicio de esta facultad- emerge de la duda del magistrado respecto de la constitucionalidad de alguna disposición legal aplicable al caso, en el particular sometido a consideración de esta Sala.-----

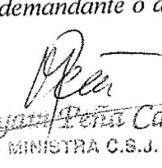
En cuanto al primer requisito, y en lo que hace al caso en particular, no podemos desconocer que el proveído recaído en la tramitación de regulaciones de honorarios profesionales que dispone traer a la vista los autos principales, equivale a decir que el órgano jurisdiccional interviniente, una vez cumplido dicho requerimiento, dictará resolución sin más trámites -salvo aquellas cuestiones incidentales previas- vale decir que posterior a ello, sólo resta un acto procesal de decisión, por lo que ante esto considero que el primer requisito se encuentra cumplido.-----

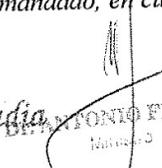
En lo que hace al segundo requisito, la duda del magistrado sobre la constitucionalidad del Art. 29 de la Ley 2421/04, considero que el mismo se encuentra debidamente fundado conforme se aprecia de los términos del auto interlocutorio por el cual se solicita la presente consulta, por lo que, en las condiciones apuntadas, soy del criterio que corresponde evacuar la misma.-----

En este orden de ideas, y 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 Art. 3° de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", actúe como demandante o demandado, en cualquiera de los casos, su*

Abog. Julio C. Ravón Martínez  
Secretario

  
MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

  
MINISTRA C.S.J.

  
ANTONIO FRETES  
Ministro

*responsabilidad 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 caso remitido por vía de consulta por parte del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Segunda Sala, registra antecedentes jurisprudenciales de esta Corte, en el cual se señaló lo siguiente: 1) *El Art. 46 de la Carta Magna, establece: "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. La 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 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., pág. 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 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 por 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...".* 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 perdedora, 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, pág. 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 ...//...*



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "RHP DE SOLANGE GARCIA Y FLORENCIA SAGUIER EN: CARMEN LINDH VDA DE PARODI Y OTROS C/ ESTADO PARAGUAYO S/ INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS POR RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL". AÑO: 2016 - Nº 476.--



... 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).

Por tanto, habiéndose planteado en el caso que nos ocupa una situación idéntica a la resuelta en el Acuerdo y Sentencia Nº 1380 de fecha 22 de noviembre de 2006, corresponde, por las mismas consideraciones expuestas en dicha resolución y en concordancia con el Dictamen del Ministerio Público, tener por evacuada la consulta respecto de la constitucionalidad del Art. 29 de la Ley Nº 2421/04 de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal, en el presente caso. 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:

*[Signature]*  
*[Signature]*  
ANGEL OSCAR BAJAR  
Ministro  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 235

Asunción, 30 de abril 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, Nº 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal" y su inaplicabilidad en el presente caso.

ANOTAR y registrar.

Ante mí: *[Signature]*  
ANGEL OSCAR BAJAR  
Ministro  
*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.  
*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES

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

