

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ASOCIACION 10 DE MARZO DE ASIST. JURIDICA Y SANITARIA DEL PERSONAL POLICIAL C/ RESOLUCION FICTA DICTADA POR LA MUNICIPALIDAD DE CORONEL OVIEDO". AÑO: 2014 - N°1179".-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Setecientos dieciocho.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~veinte~~ <sup>veinte</sup> días del mes de agosto 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: "ASOCIACION 10 DE MARZO DE ASIST. JURIDICA Y SANITARIA DEL PERSONAL POLICIAL C/ RESOLUCION FICTA DICTADA POR LA MUNICIPALIDAD DE CORONEL OVIEDO", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abog. Máximo Barreto Martínez, por derecho propio.-----

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 profesional abogado MÁXIMO BARRETO MARTINEZ, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el Artículo 29 de la Ley N° 2421/04 de "Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal".-----

Alega el accionante que se encuentra vulnerado el "principio de igualdad" previsto en la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que: "(...) la disposición legal en cuestión 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 (...)".-----

La disposición legal impugnada establece: "Art. 29: 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".-----

Recordemos lo previsto en nuestra Constitución referente al "principio de igualdad": el Artículo 46 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"; el Artículo 47 dispone: "El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: 1) la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanar 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.-----

En relación al tema que nos ocupa, podemos percibir que evidentemente la norma legal objetada, lesiona la garantía constitucional de la igualdad ante la ley, desde el momento que establece

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. Juan C. Paron Martínez  
Secretario

la reducción hasta un 50% de los honorarios profesionales que corresponde legalmente a los Abogados que litiguen con el Estado o alguno de los entes enunciados en el Artículo 3 de la Ley N° 1535/99. En efecto, el Artículo 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 atenerse 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...”.

Dice Zarini, que el concepto de igualdad debe tomarse en sentido amplio. No solo la igualdad ante la ley, 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).

Las citas doctrinarias 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. Sin embargo, la norma legal cuestionada propicia un trato privilegiado a favor del Estado en perjuicio de los Abogados que intervienen en las causas en que aquel es parte, ya sea como demandante o demandado, cuestión que trasgrede ampliamente la “igualdad” consagrada en la Ley Suprema de la República.

Es de entender que ninguna Ley puede vulnerar derechos consagrados en la Constitución, en virtud de la supremacía de esta, pues carecerían de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: “La ley suprema de la República es la Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución”.

Por lo tanto, en atención a las consideraciones que anteceden opino que corresponde *hacer lugar* a la acción de inconstitucionalidad promovida por el profesional abogado **MÁXIMO BARRETO MARTINEZ**, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del **Artículo 29 de la Ley N° 2421/04**, respecto del mismo. Es mi voto.

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El Abog. Máximo Barreto Martínez, por derecho propio, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Art. 29 de la Ley N° 2421/04 “De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal”, alegando la violación del art. 46 de la Constitución.

El Art. 29 de la Ley 2421/04 dispone: “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 accionante manifiesta que ante el Tribunal de Cuentas Segunda Sala ha radicado demanda contenciosa administrativa caratulada: “**ASOCIACION 10 DE MARZO DE ASIST. JURIDICA Y SANITARIA DEL PERSONAL POLICIAL C/ RESOLUCION FICTA DICTADA POR LA MUNICIPALIDAD DE CORONEL OVIEDO**”, resultando gananciosa la parte a la cual representara; condenando en costas procesales a la Municipalidad de Coronel Oviedo. Señala además que ha petitionado la regulación de sus honorarios en el juicio mencionado, por lo que solicita la inaplicabilidad de la norma impugnada, resguardando así la garantía de la igualdad ante la ley...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ASOCIACION 10 DE MARZO DE ASIST. JURIDICA Y SANITARIA DEL PERSONAL POLICIAL C/ RESOLUCION FICTA DICTADA POR LA MUNICIPALIDAD DE CORONEL OVIEDO". AÑO: 2014 - Nº1179".-----

establecida en el artículo 46 de la Constitución.-----  
El Ministerio Público al contestar el traslado de la presente acción, recomienda se haga lugar a la presente acción de inconstitucionalidad, declarando la inconstitucionalidad del Art. 29 de la Ley 2421/04.-----

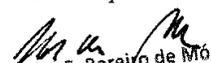
Analizadas las compulsas de los autos principales obrantes por cuerda, se desprende que si bien el accionante promovió la acción en forma anticipada, es decir antes de que efectivamente le fuera aplicada la norma tachada de inconstitucional, no es menos cierto que el Fiscal Adjunto consideró prudente contar con la documentación que guarda relación a los hechos mencionados por el recurrente (fs. 18); así se encuentran agregados en autos copias de los A.I. Nº 1141 y A.I. Nº 1142 ambos de fecha 18 de noviembre de 2014, dictados por el Tribunal de Cuentas Segunda Sala, aplicando la norma del Art. 29 de la Ley Nº 2421/04 que fuera impugnada en esta acción.-----

Por ello, y habiéndose generado el agravio que establece la ley, como requisito necesario para impugnar una norma tachada de inconstitucional, considero conveniente por razones de celeridad procesal, el estudio de la acción contra el A.I. Nº 1141 y A.I. Nº 1142 de fecha 18 de noviembre de 2014.-----

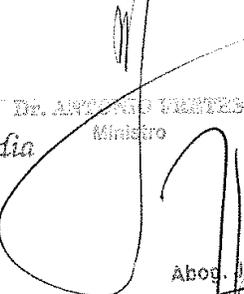
Procediendo al análisis respecto al planteamiento realizado tenemos que el artículo 29 de la ley Nº 2421/04 establece: "En los juicios en que el Estado Paraguayo y sus entes citados en el Artículo 3º de la Ley Nº 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", actúe como demandante o demandado, en 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 Nº 1376/88 "Arancel de Abogados y Procuradores", conforme a esta disposición".-----

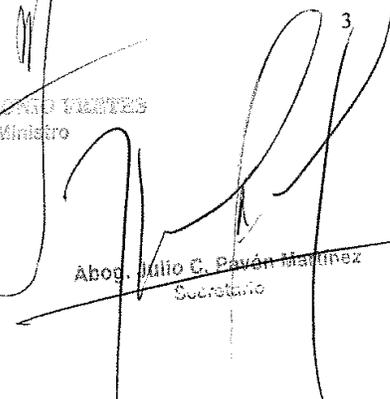
Por su parte, el Principio de Igualdad consagrado en los artículos 46 y 47 de la Constitución Nacional instituye: "Artículo 46 - De la igualdad de las personas. Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e 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. 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 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

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FUERTES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*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 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, 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 N° 1380 del 22 de noviembre de 2006)”. (SIC).-----*

En tales circunstancias y manteniendo el criterio sostenido en el Acuerdo y Sentencia N° 1380 de fecha 22 de noviembre de 2006, corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida, declarando la inconstitucionalidad de art. 29 de la Ley N° 2421/04 y consecuentemente la nulidad del A.I. N° 1141 y A.I. N° 1142 ambos de fecha 18 de noviembre 2014, dictados por el Tribunal de Cuentas Segunda Sala, con los alcances previstos en los artículos 555 y 560 del C.P.C. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Me adhiero al voto del Ministro Antonio Fretes más respetuosamente me permito realizar la siguiente ampliación en cuanto a sus fundamentos señalando que:

Es preciso dejar constancia de que el control de constitucionalidad ejercido en esta oportunidad sobre el A.I. N° 1142 de fecha 18 de noviembre de 2014, por el cual se procedió a justipreciar los honorarios de hoy accionante, en realizado en virtud de las atribuciones que son otorgadas a esta Sala en virtud del Art. 563 del Código Procesal Civil, que reza “...Declaración de oficio por la Corte Suprema de Justicia. Cuando correspondiente, la Corte Suprema de Justicia declarara, de oficio, la ...///... ”

.....inconstitucionalidad de resoluciones, en los procesos que le fueren sometidos en virtud de la ley, cualquiera sea su naturaleza."-----

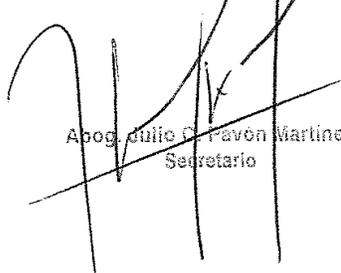
Por ende, considero que al haber tenido conocimiento de la citada resolución, así como de las circunstancias de hecho y derecho que la rodearon, además atendiendo a las consecuencias del presente fallo, esta Corte se encuentra facultada a los efectos a realizar el control de constitucionalidad pertinente con miras a la defensa de los preceptos de nuestra ley fundamental. Es mi voto.-----

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:

  
Dra. Gladys Barreiro de Modica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO: 718**

Asunción, 14 de agosto de 2018.-

**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

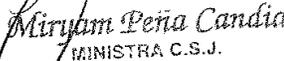
**Sala Constitucional**

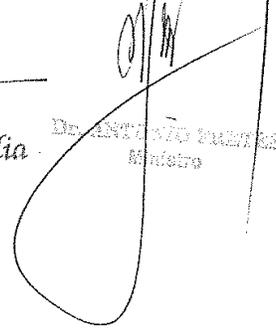
**RESUELVE:**

**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 29 de la Ley N° 2421/04 y consecuentemente la nulidad del A.I. N° 1141 y A.I. N° 1142 ambos de fecha 18 de noviembre 2014, dictados por el Tribunal de Cuentas Segunda Sala.-----

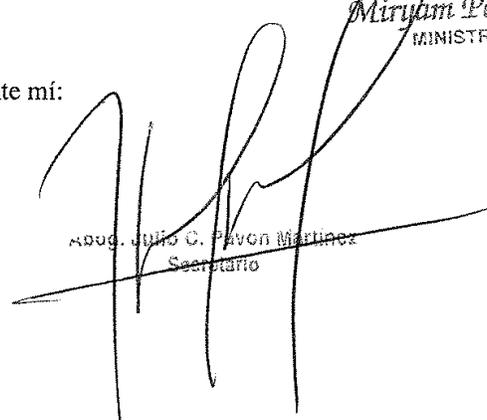
**ANOTAR,** registrar y notificar.-----

  
Dra. Gladys Barreiro de Modica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dra. Gladys Barreiro de Modica  
Ministra

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

