

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "R.H.P. DEL ABOG. JAVIER MORAN PEREIRA EN LOS AUTOS: JUAN ESTEBAN RAMIREZ RIVAROLA C/ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES S/ EJECUCION DE RESOLUCIONES JUDICIALES". AÑO: 2014 - N° 554".-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Setecientos setenta y uno.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintitres* 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, RAUL TORRES KIRMSER y NERI VILLALBA**, quienes integran esta Sala, por inhibición de los Doctores **ANTONIO FRETES y GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "R.H.P. DEL ABOG. JAVIER MORAN PEREIRA EN LOS AUTOS: JUAN ESTEBAN RAMIREZ RIVAROLA C/ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES S/ EJECUCION DE RESOLUCIONES JUDICIALES"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Cuarta 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° 2421/2004 "*De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal*"?-----

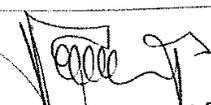
A la cuestión planteada la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: El Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Cuarta Sala, de la Capital, por A.I. N° 228 de fecha 22 de abril de 2014, dispuso remitir estos autos en consulta a la Corte Suprema de Justicia, a los efectos de que la misma declare si el Art. 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...*".-----

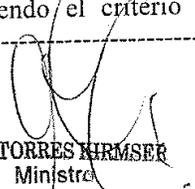
Del texto del artículo transcrito - Art. 18 inc. a) -, se desprende que los requisitos a los efectos de la viabilidad de la consulta constitucional son: 1) La ejecutoriedad de la providencia de autos y, 2) La mención por el requirente de la disposición normativa en cuestión y los preceptos constitucionales que presume son vulnerados por la misma, expresando claramente los fundamentos de su duda.-----

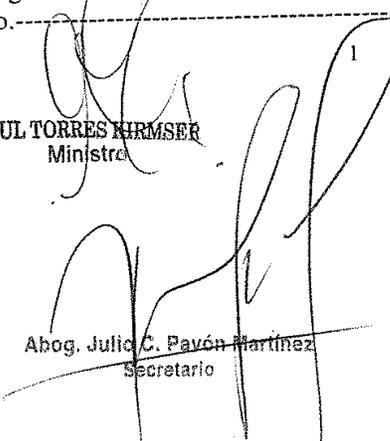
Debe convenirse que en el caso particular, en el que se consulta sobre la constitucionalidad de una disposición legal atinente a honorarios profesionales, no se puede exigir razonablemente el cumplimiento del primer requisito -providencia de "autos" ejecutoriada-, en razón de que la solicitud de la regulación 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.º 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.-----


DR. NERI E. VILLALBA F.
Miembro Trib. Apel. Civil y Comercial
TERCERA SALA CAPITAL


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


RAUL TORRES KIRMSER
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
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 1535199 «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 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.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 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 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 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 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



CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "R.H.P. DEL ABOG. JAVIER MORAN PEREIRA EN LOS AUTOS: JUAN ESTEBAN RAMIREZ RIVAROLA C/ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES S/ EJECUCION DE RESOLUCIONES JUDICIALES". AÑO: 2014 – N° 554".-----

Las citadas doctrinas sustentan nuestra tesitura, 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 **TORRES KIRMSER** dijo: Aquí debe determinarse, en primer término, cuál es la ley aplicable al justiprecio. En efecto, tratándose de honorarios profesionales de abogados, es el trabajo en juicio el que genera el derecho a honorarios conforme con el Art. 1º de la Ley N° 1.376/1.988, que se refiere, inequívocamente, a la realización de los trabajos. En estos términos, es obvio que la fecha de realización de los mismos es la que determina la ley aplicable para el justiprecio, a tenor de lo dispuesto por el Art. 1º del Cód. Civ., no pudiendo, obviamente, las leyes tener efecto retroactivo, de acuerdo al Art. 14 de la Constitución Nacional y al Art. 2º del Cód. Civ.-----

Ahora bien, en el caso de autos, el Abogado Javier Moran Pereira, actuó en nombre y representación de la Parte demandada –Ministerio de Relaciones Exteriores- en el marco de un juicio de ejecución de resoluciones judiciales, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 2.421/2.004, que en consecuencia resultaría aplicable a la regulación que nos ocupa.-----

Empero, debemos destacar aquí que esta misma Sala Constitucional ha declarado, en innumeradas oportunidades, la inconstitucionalidad del Art. 29 de la Ley N° 2.421/2.004, por atentar contra el principio de igualdad consagrado en el Art. 46 de la Constitución Nacional, por la vía de la consulta de constitucionalidad elevada, a tenor del Art. 18 del Cód. Proc. Civ., por los juzgadores de Tribunales inferiores. En tales términos, por ejemplo, pueden verse las consultas elevadas por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala: A.I. N° 463, de fecha 29 de Junio del 2.010, *in re*: "JUICIO: "R.H.P. DEL ABOG. DANIEL ACOSTA TALAVERA EN EL EXPTE.: MINISTERIO DE HACIENDA C/ SANTA LIBRADA S.R.L. S/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA"; A.I. N° 842, de fecha 15 de octubre de 2009, en el juicio: "R.H.P. DEL ABOG. JOSÉ E. PEREIRA SOSA Y FRANCISCO FLEITAS EN EL JUICIO: MUNICIPALIDAD DE CIUDAD DEL ESTE C/ I.P.S. S/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA"; A.I. N° 498, de fecha 8 de Julio del 2.010, en los autos: "R.H.P. DEL ABOG. BENITO A. TORRES ACEVAL EN LOS AUTOS: MINISTERIO DE HACIENDA C/ CARLOS J. CANDIA L. S/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA".-----

Dichas consultas se ven resueltas favorablemente por jurisprudencia que puede considerarse, a estas horas, consolidada. Véanse, por ejemplo, las S.D. N° 375/2.010, *in re*: "C.I.E. C/ ANDE S/ INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS", en la regulación de honorarios del Abog. César M. Royg A.; S.D. N° 304/2.010, en los autos principales: "HAHN HORN, EUGENIO Y OTROS C/ ESTADO PARAGUAYO S/ INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS" siempre a los efectos de la regulación de honorarios; S.D. N° 223/2.010, *in re* "REG. HON. PROF. DEL ABOG. C., A. G. EN LOS AUTOS: EL ESTADO PARAGUAYO C. NOGUERA, CARLOS RAÚL Y OTROS S/

DR. NEPHE VILLALBA F.
Miembro Trib. Apel. Civil y Comercial
TERCERA SALA CAPITAL

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

RAUL TORRES KIRMSER
Ministro

Abog. Julio C. Favón Martínez
Secretario

DILIGENCIAS PREPARATORIAS”, entre otros.-----

Tenemos que la Sala Constitucional declara la inconstitucionalidad del Art. 29 de la Ley N° 2.421/2.004 ante consultas realizadas, de oficio, por los Tribunales inferiores.-----

Al respecto tenemos primeramente, una cuestión de competencia. En efecto, es sabido que, con la distribución de competencias realizada por medio de la Ley N° 609/1.995, la declaración de inconstitucionalidad resulta ser competencia de la Sala Constitucional (Art. 260 de la Constitución Nacional; Art. 11 de la Ley N° 609/1.995), o del pleno de la Corte (Art. 259 de la Constitución Nacional; Art. 3, Ley N° 609/1.995). Las demás Salas no tienen la competencia para tal declaración, conforme con los Arts. 3 inc. p), 14 y 15 de la Ley N° 609/1.995. De este modo, la declaración de inconstitucionalidad puede producirse solamente en el seno de la Sala Constitucional –que es la que aquí decide– o en virtud de decisión del pleno de la Corte (véase, en tal sentido, Torres Kirmsler, José Raúl. *La praxis del control de constitucionalidad en el Paraguay*, en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, 2.010, pp. 83 a 86).-----

La propia previsión de la facultad de consulta indica que los Tribunales de inferior jerarquía pueden, aun de oficio, provocar el control de constitucionalidad, de acuerdo con el inc. a) del Art. 18 del Cód. Proc. Civ.-----

Por ello, y con fundamento en las normas mencionadas, cuya interpretación armónica permite la declaración de inconstitucionalidad por vía de consulta, es el caso de proceder al estudio de la inconstitucionalidad del Art. 29 de la Ley N° 2.421/2.004, en cuanto establece, como tarifa casi tasada, el 50% del mínimo legal como parámetro para regular los honorarios de los juicios que hayan actuado en su representación o en representación de la contraparte. Este artículo es aplicable al caso de autos, en el cual el profesional -Abogado Javier Moran Pereira-, actuó en nombre y representación de la Parte demandada –Ministerio de Relaciones Exteriores-, que a tenor del Art. 1° de Ley N° 2.419/2.004, es una persona jurídica autárquica de derecho público, que por ende se halla comprendida en el Art. 3°, inc. d), de la Ley N° 1.535/1.999, y en consecuencia, hace que el profesional se vea afectado por la disposición del Art. 29 de la Ley N° 2.421/2.004.-----

Como se dijera en las sentencias de la Sala Constitucional que fueron mencionadas, se ha declarado, con fundamento en el principio de igualdad, la inconstitucionalidad de la citada norma. En efecto, como se ha expuesto reiteradamente en dichos fallos, la norma legal que nos ocupa 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 corresponden legalmente al Abogado que litigue con el Estado o alguno de los entes enunciados en el Art. 3° de la Ley N° 1.535/1.999, ya sea en su representación o en representación de la contraparte. En efecto, el Art. 29 de la Ley N° 2.421/2.004, atenta gravemente contra el Principio de Igualdad, que en nuestro ordenamiento jurídico adquiere rango constitucional, pues no resiste al menor análisis constitucional el hecho de que un profesional abogado, ya sea que se encuentre en relación de dependencia o no, que realice una tarea profesional en el marco de un juicio en el que intervenga el Estado, como actor o demandado, o cualquiera de sus entes citados en el Art. 3 de la Ley N° 1.535/1.999, perciba por su actividad profesional solo hasta el 50% del mínimo legal establecido en la Ley de Honorarios, por igual trabajo realizado por él mismo, y otro Abogado en un pleito en el que intervenga el 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 perdidoso, 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 de que con la citada normativa se establece una desigualdad injusta entre iguales en iguales circunstancias.-----

A estos fundamentos, repetidos muchas veces por la Sala Constitucional que hoy integramos,



CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "R.H.P. DEL ABOG. JAVIER MORAN PEREIRA EN LOS AUTOS: JUAN ESTEBAN RAMIREZ RIVAROLA C/ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES S/ EJECUCION DE RESOLUCIONES JUDICIALES". AÑO: 2014 - N° 554".-----

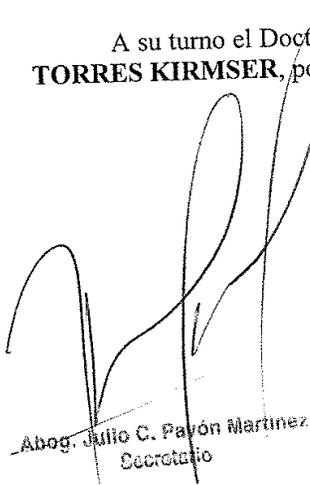
agregamos que muchas veces la labor de litigar contra el Estado supone un esfuerzo profesional aun mayor, por la complejidad de las cuestiones que se pueden presentar, no solo en el ámbito puramente civil, sino también administrativo, que hacen que la valoración de la labor profesional sea profundamente desigual respecto de los abogados que actúan en juicio en defensa de intereses particulares. El factor de desigualdad, en este caso, tampoco puede considerarse como basado en una injusticia a norma del último párrafo del Art. 46 de la Constitución Nacional, dado que la valoración del trabajo profesional se hace exclusivamente en función del cliente del abogado. Es decir, ante una idéntica complejidad de labor, y consiguiente paridad de esfuerzo profesional, el honorario es limitado únicamente según quién sea parte en el juicio, imponiendo así una desigualdad a favor del Estado que va directamente en detrimento de la labor profesional del abogado, que por lo demás, puede ser su contraparte, es decir, carecer de todo vínculo contractual con el ente protegido. No se cumple así con la enseñanza que pide: "la igualdad exige que se trate del mismo modo a quienes se encuentran en iguales situaciones"; por lo que ello implica el derecho a que no se "establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias" (Bidart Campos, Germán J.; Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, p. 259, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1.992).-----

El mismo autor señala que la garantía de igualdad está dada a favor de los hombres contra el Estado, y no viceversa. (Bidart Campos, Germán J.; Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, pág. 260, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1.992); lo que viene a abonar aún más nuestra tesis; ya que, puestos todos los profesionales abogados en un pie de igualdad en cuanto hace a la valoración de su labor, una distinción que merma el justiprecio de su trabajo colocándolo incluso en valores inferiores al mínimo legalmente establecido para los demás casos vulnera profundamente incluso el emolumento que toda persona tiene derecho a tener en virtud de su trabajo, conforme con el Art. 86 de la Constitución Nacional, y al régimen de igualdad de oportunidades consagrado en el Art. 107 de la Carta Magna, en relación con la libertad de iniciativa económica de los individuos; lo que se merma por la injusta disminución de los honorarios ante la idéntica calidad y envergadura de la labor profesional, exclusivamente en función del eventual sujeto obligado.-----

Por lo demás, la calidad excepcional de la norma hace que el privilegio que ella establece a favor del Estado deba ser juzgado con mucha más rigurosidad, puesto que: "Si es un principio de recta interpretación de las leyes que las concebidas en términos generales, general e indistintamente deben entenderse, no es lo menos que esa regla pierde mucho de su importancia cuando se trata de interpretar leyes contrarias al derecho común y que estatuyen en perjuicio de terceros, acordando privilegios en detrimento de los derechos privados" (Jurisprudencia citada en Linares Quintana, Segundo V.; Tratado de Interpretación Constitucional, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, p. 540).-----

En consecuencia, el Art. 29 de la Ley N° 2.421/2.004 resulta evidentemente inconstitucional, por lo que, de conformidad con el Art. 260 inc. 1) de la Constitución Nacional, concordante con el Art. 555 del Cód. Proc. Civ., corresponde declarar, la inconstitucionalidad de dicha norma y su consiguiente inaplicabilidad al presente caso, consignándolo expresamente en la parte resolutive.-----

A su turno el Doctor **NERI VILLALBA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro, Doctor **TORRES KIRMSER**, por los mismos fundamentos.-----


Abog. Julio C. Payón Martínez
Secretario


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


DR. NERI E. VILLALBA F.
Miembro Trib. Apel. Civil y Comercial
TERCERA SALA CAPITAL

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:

DR. NERIE VILLALBA F.
Miembro Trib. Apel. Civil y Comercial
TERCERA SALA CAPITAL

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

RAUL TORRES KIRMSER
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 771
Asunción, 23 de agosto 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° 2.421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal" y su inaplicabilidad en el presente caso.-----
ANOTAR, registrar y notificar.-----

Ante mí:

DR. NERIE VILLALBA F.
Miembro Trib. Apel. Civil y Comercial
TERCERA SALA CAPITAL

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

RAUL TORRES KIRMSER
Ministro

