

**CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "REG. HON. PROF. DE LA ABOG. MERCEDES VERGARA DE HEYDEL EN LOS AUTOS: RENATO NETTO SACOMANI Y OTROS C/ INDERT S/ DEVOLUCION DE SUMAS DE DINERO". AÑO: 2017 - N° 1181.**-----

RECIBIDO  
27 SET. 2017  
Roque López  
P.D.E.

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: OCHOVEINTOS OCHO**

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los **VEINTIUNO** días del mes de **SEPTIEMBRE** del año dos mil **QUIL Y OCHO**, 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, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA y SINFULFO BLANCO**, quien integra esta Sala por Inhibición del Doctor **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente **CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "REG. HON. PROF. DE LA ABOG. MERCEDES VERGARA DE HEYDEL EN LOS AUTOS: RENATO NETTO SACOMANI Y OTROS C/ INDERT S/ DEVOLUCION DE SUMAS DE DINERO"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Tribunal de Apelación 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 N° 2.421/04 "De Reordenamiento Administrativo y De Adecuación Fiscal"?-----

A la cuestión planteada la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: 1) El Tribunal de Apelación Civil y Comercial, Segunda Sala, dispuso por A.I. N° 370 de fecha 29 de Junio de 2017, estos autos en consulta a la Corte Suprema, a los efectos de expedirse con relación al Art. 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y De Adecuación Fiscal", si el mismo es o no constitucional y aplicable al presente caso. El Tribunal realiza la citada consulta de conformidad con lo dispuesto en el Art. 18 inc. a) del C.P.C.-----

2) Si bien la facultad de responder consultas de constitucionalidad de parte de la Corte Suprema de Justicia está prevista en la norma invocada y ha sido admitida en ocasiones anteriores por esta Sala, respecto al punto señalamos el Artículo 18 numeral a) del Código Procesal Civil: "...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..." (Art. 200 de la CN 1967 derogado por la CN de 1992), he aquí el error el cual consiste en la existencia de un artículo legal que nos remite erróneamente a otro artículo o institución derogada o inexistente, me permito realizar las siguientes consideraciones con relación al tema: -----

2.1) La Constitución Nacional, en cuyo Art. 259 establece los deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, no incluye entre los mismos la facultad de evacuar consultas constitucionales. Tampoco incluye tal posibilidad el Art. 260, referida a los deberes y atribuciones de la Sala Constitucional. En efecto, el Art. 259 de la Carta Magna, en su única disposición referida a las cuestiones constitucionales, dispone en su numeral 5 el deber y la atribución de "conocer y resolver sobre inconstitucionalidad". A su vez, en el Art. 260, con respecto a los deberes y atribuciones concretos y exclusivos de la Sala menciona sólo dos: "1) conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Médica

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SINFULFO BLANCO  
Ministro

a esta Constitución en cada caso concreto y en fallo que solo tendrá efecto con relación a ese caso, y 2) decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución". Y agrega que "el procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y por vía de excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte".-----

2.2) La CSJ en reiterados fallos se ha expedido siempre en el sentido de que solo pueden iniciar la acción de inconstitucionalidad quienes se ven directamente afectados por la norma o resolución judicial que reputan de inconstitucional, conforme lo estableció el art.550 del Código Procesal Civil que dispone: "**Toda persona lesionada en su legítimo derecho por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, principios o normas de la Constitución, tendrá facultades de promover ante la Corte Suprema de Justicia la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por disposiciones de este Capítulo**".-----

Y el Art. 552 del mencionado cuerpo legal establece: " Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionara claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad, impugnado, o en su caso, la disposición inconstitucional. Citara además, la norma, derecho, exención garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición.-----

Al respecto, corresponde señalar que quien pretende promover una acción de esta naturaleza, debe acreditar la **titularidad** de un **interés particular y directo**, en contraposición, se ha admitido la consulta constitucional elevada por jueces y Tribunales, quienes no se encuentran legitimados para hacerlo.-----

2.3) De la lectura de las normas constitucionales transcritas no surge que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia tenga como deber y atribución entender las consultas remitidas por los Jueces y Tribunales, pues su competencia está limitada a conocer y resolver la inconstitucionalidad de actos normativos y de resoluciones judiciales contrarios a la Carta Magna, por las vías procesales de la acción y de la excepción. Estando taxativamente establecidas por la Constitución las facultades de esta Sala y no encontrándose comprendida entre ellas la de evacuar consultas, ésta es inexistente. Una ley, aún de la importancia del Código Procesal Civil, no puede fijar deberes y atribuciones que los convencionales constituyentes en su momento decidieron no incluir. Es más, ni siquiera autorizaron la remisión a una ley para la fijación de otras facultades no previstas en el texto constitucional, postura que la misma CSJ reafirma en sesión ordinaria del 14 de abril de 2015 sentada en Acta Punto 8 en contestación al *oficio N° 17/2015 de los Miembros del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Sexta Sala de la Capital, por el cual consultan respecto a la vigencia del Art 9° de la Acordada N° 58 del 20 de diciembre de 1985, en el cual se dispuso que el turno de los Amparos en cuanto a la sustanciación y competencia en los recursos de apelación se regirá por el turno de rúbrica de los Tribunales, o, si fue modificado por la Acordada 593/09, debiendo por ello estas causas ser sorteadas.* "**SE RESUELVE HACER SABER QUE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA NO ES ÓRGANO DE CONSULTA.**" En consecuencia, la de evacuar consultas referida a la Sala Constitucional de la Corte lisa y llanamente no forma parte de nuestro ordenamiento jurídico.-----

3) Los Jueces se encuentran obligados a fundar sus resoluciones en la Constitución Nacional y en las leyes (Art. 256, CN). Y han de hacerlo, conscientes de que sus fallos estarán sujetos al recurso de revisión. Son las partes litigantes las que, eventualmente, han de objetar la constitucionalidad de las normas aplicadas en la decisión del caso que les ocupa, para lo cual tienen los resortes legales pertinentes. Más allá del hecho decisivo de que la Sala Constitucional carece de atribuciones para evacuar consultas, desde un punto de vista práctico, hacerlo presupondrá un prejuzgamiento y un dispendio innecesario de la actividad jurisdiccional.-----



**CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "REG. HON. PROF. DE LA ABOG. MERCEDES VERGARA DE HEYDEL EN LOS AUTOS: RENATO NETTO SACOMANI Y OTROS C/ INDERT S/ DEVOLUCION DE SUMAS DE DINERO". AÑO: 2017 - N° 1181.**

RECEBIDO  
27 SET. 2018  
FOLIO 100  
SALA

4) En atención a las consideraciones que anteceden, considero que no corresponde evacuar la consulta realizada por el Tribunal de Apelación Civil y Comercial, Segunda Sala, en los términos expuestos. Es mi voto.

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Mediante A.I. N° 370 de fecha 29 de junio de 2017 (fs. 43), 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 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 con relación al mismo.

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° 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

Dra. Gladys E. Barreiro de Mónica  
Ministra

*Stanyan Peña Candia*  
MINISTRA (S.J.)

SINDULFO BLANCO  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*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 puede 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. 46, 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 todo acto normativo (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 precedentes citas doctrinales 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 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, 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.º 2421/04, por ser

**CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "REG. HON. PROF. DE LA ABOG. MERCEDES VERGARA DE HEYDEL EN LOS AUTOS: RENATO NETTO SACOMANI Y OTROS C/ INDERT S/ DEVOLUCION DE SUMAS DE DINERO". AÑO: 2017 - Nº 1181.**-----

violatorio de la garantía constitucional de la igualdad consagrada en los Arts. 46 y 47 de la Constitución. **Voto en ese sentido.**-----

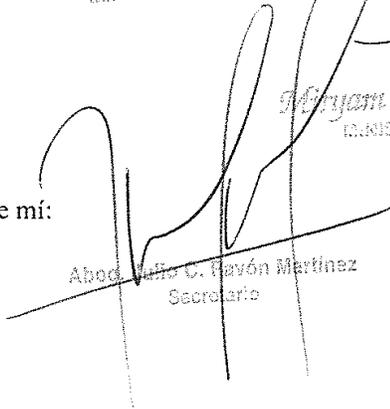
A su turno el Doctor **BLANCO**, manifestó que se adhiere al voto de la Ministra, Doctora **PEÑA CANDIA**, por los mismos fundamentos.-----

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:

  
Dra. Gladys E. Barreiro de Medica  
Ministra

  
Mryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
SINDULFO BLANCO  
Ministro

Ante mí:  
  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO: 870**

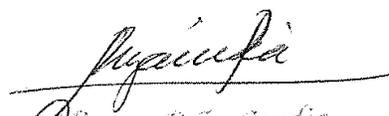
Asunción, 21 de septiembre de 2018.-

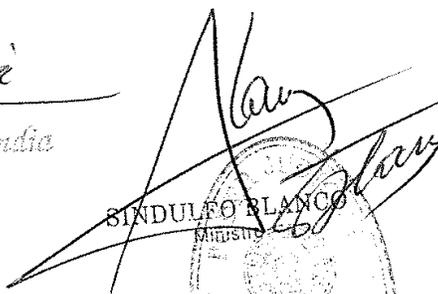
**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

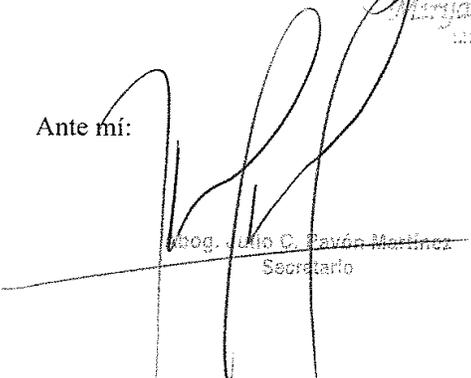
**DECLARAR** la inconstitucionalidad del Artículo 29 de la Ley Nº 2.421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal" y su inaplicabilidad en el presente caso.-----

**ANOTAR** y registrar.-----

  
Dra. Gladys E. Barreiro de Medica  
Ministra

  
Mryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
SINDULFO BLANCO  
Ministro

Ante mí:  
  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

