



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DEL ABOG. RAUL SAPENA BRUGADA Y HERMANN WEISENSEE SAMSON EN EL JUICIO: TALAVERA & ORTELLADO CONSTRUCCIONES S.A. C/ EL ESTADO PARAGUAYO Y OTROS S/ CUMPLIMIENTO DE CONTRATO Y COBRO DE GUARANÍES". AÑO: 2014 - N° 829.



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Noventa y siete -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los treinta días del mes de noviembre del año dos mil quince, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctor ANTONIO FRETES, Presidente y Doctores GLADYS BAREIRO DE MÓDICA y MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI, quien integra la Sala en reemplazo del Doctor VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente: CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DEL ABOG. RAUL SAPENA BRUGADA Y HERMANN WEISENSEE SAMSON EN EL JUICIO: TALAVERA & ORTELLADO CONSTRUCCIONES S.A. C/ EL ESTADO PARAGUAYO Y OTROS S/ CUMPLIMIENTO DE CONTRATO Y COBRO DE GUARANÍES", a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Séptimo Turno.

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 el Doctor FRETES dijo: El Juzgado en lo Civil y Comercial del 7mo. turno, en los autos "Regulación de Honorarios Profesionales del Abogado Raúl Sapena Brugada y Hermann Weisensee Samson en el juicio: Talavera & Ortellado Construcciones S.A. c/ El Estado Paraguayo y otros s/ cumplimiento de contrato y cobro de guaraníes ", solicita a la Corte Suprema de Justicia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad del Art. 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal".

La consulta surge a consecuencia del proceso accesorio, cual es el del justiprecio de las labores profesionales, en el que el juzgado solicitante se encuentra constreñido a la aplicación del artículo 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal" que modifica la Ley N° 125/92 "Nuevo Régimen Tributario", considerando la magistratura que la citada disposición podría colisionar con el Principio de Igualdad y su garantía consagrados en la Constitución Nacional por medio del Capítulo III, artículos 46 y 47 respectivamente.

En este orden de ideas, el A Quo, considerando que la normativa podría a su criterio resultar contradictoria a disposiciones de nuestra ley fundamental resuelve remitir a consideración de esta Sala la aplicabilidad del artículo en contraste con aquella, ello en cumplimiento a lo establecido por el art. 18 del C.P.C. que 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

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA

Dr. ANTONIO FRETES Ministro

MIGUEL OSCAR BAJAC Ministro

Abog. Arnaldo Levera Secretario

constitucionales”. Cabe aclarar aquí que el artículo 200 al que se hace referencia corresponde a la Constitución de 1967 que expresaba: “Art. 200.- La Corte Suprema de Justicia tendrá facultad para declarar la inconstitucionalidad de las leyes y la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución, en cada caso concreto y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a ese caso. El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Corte Suprema de Justicia, y por excepción en cualquier instancia, y se elevarán sus antecedentes a dicha Corte. El incidente no suspenderá el juicio, que proseguirá hasta el estado de sentencia”.

Procediendo al análisis respecto al punto dubitado por el magistrado 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 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”.

Como se señalara con anterioridad, manifiesta el magistrado que la disposición transcripta 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:

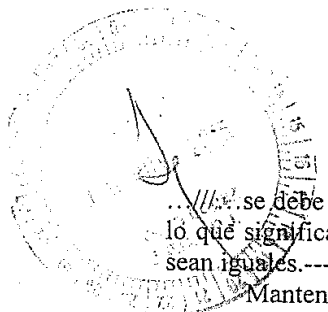
1. La determinación de que dos personas son iguales; y
2. El juicio de que tienen que ser tratadas igual.

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, ...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DEL ABOG. RAUL SAPENA BRUGADA Y HERMANN WEISENSEE SAMSON EN EL JUICIO: TALAVERA & ORTELLADO CONSTRUCCIONES S.A. C/ EL ESTADO PARAGUAYO Y OTROS S/ CUMPLIMIENTO DE CONTRATO Y COBRO DE GUARANÍES". AÑO: 2014 - Nº 829.



...//... 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, coacción o engaño de personas con capacidad legal para realizar negocios jurídicos es suficiente para efectuar 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 Derecho Público al instante de protagonizar un rol dentro del ámbito privado, contratar los servicios de un profesional del derecho a los efectos de ejercer su defensa en un pleito civil, 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 jurisdicción judicial y no a la contencioso

GLADYS E. GARRIDO de MORA  
Ministra

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

DR. ANTONIO ENRIQUETA  
Ministro

Ministro

administrativa es prueba suficiente de que tanto el conflicto como los efectos del mismo pertenecen a la esfera del derecho privado, ficción temporal en 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 órgano 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 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.-----

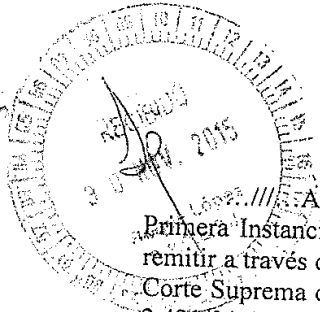
En esta inteligencia finalmente no resulta ocioso citar nuevamente y como en anteriores fallos al jurista Gregorio Badeni en su obra Instituciones de Derecho Constitucional cuando expresa: *“...la igualdad que prevé la Constitución significa que la ley debe ofrecer iguales soluciones para todos los que 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.-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DEL ABOG. RAUL SAPENA BRUGADA Y HERMANN WEISENSEE SAMSON EN EL JUICIO: TALAVERA & ORTELLADO CONSTRUCCIONES S.A. C/ EL ESTADO PARAGUAYO Y OTROS S/ CUMPLIMIENTO DE CONTRATO Y COBRO DE GUARANÍES". AÑO: 2014 - N° 829.



A su turno la Doctora BAREIRO DE MODICA dijo: 1) El Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Séptimo Turno, Secretaría N° 13, dispuso remitir a través de la providencia de fecha 21 de mayo de 2014, estos autos en consulta a la Corte Suprema de Justicia, a los efectos de expedirse con relación al Art. 29 de la Ley N° 2:421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal", si el mismo es o no constitucional y aplicable al presente caso. El Juzgado 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, me permito realizar las siguientes consideraciones en 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, referido 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 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) 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. 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. Mas allá del hecho decisivo de

GLADYS E. BAREIRO DE MODICA  
Ministra

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

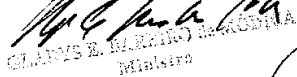
MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

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.

4) En atención a las consideraciones que anteceden, considero que no corresponde evacuar la consulta realizada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Séptimo Turno. Es mi voto.

A su turno el Doctor **BAJAC ALBERTINI** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor **FRETES**, 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:

  
CARLOS E. BARRIOS  
Ministro

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

Ante mí:

  
SENTENCIA NUMERO: 957.-

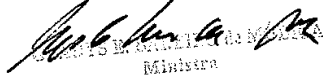
Asunción, 30 de noviembre de 2015.-

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° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal" y su inaplicabilidad en el presente caso.

ANOTAR y registrar.

  
CARLOS E. BARRIOS  
Ministro

Ante mí:

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

  
Abog. Antonio Lezana  
Secretario