



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "R.H.P. DEL ABG. JAVIER A. AVILA V. EN: "CONTROL PARAGUAY S.A. C/ RESOLUCIÓN N.º 178 DE FECHA 29 DE JULIO DE 2016, DICTADA POR EL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL". AÑO: 2018 - Nº 1416.

14/03/2019
Boque S.P.O. de ce

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ciento veintidos.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los diece días del mes de marzo del año dos mil diecinueve, 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 **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente: **CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "R.H.P. DEL ABG. JAVIER A. AVILA V. EN: "CONTROL PARAGUAY S.A. C/ RESOLUCIÓN N.º 178 DE FECHA 29 DE JULIO DE 2016, DICTADA POR EL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda 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° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal"?

A la cuestión planteada el Doctor **FRETES** dijo: El Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala de la Capital, por A.I. N° 157 del 27 de abril de 2018, en uso de las facultades conferidas por el art. 18 inc. a) del Cód. Proc. Civ, remitió a esta Sala los autos caratulados "R.H.P. DEL ABG. JAVIER A. AVILA EN: "CONTROL PARAGUAY S.A. C/ RESOLUCIÓN N° 178 DE FECHA 29 DE JULIO DE 2016, DICTADA POR EL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL", a los efectos de que evacue la consulta de constitucionalidad del artículo 29 de la Ley N° 2421/04.

La norma remitía el alcance de la medida a lo dispuesto en el art. 200 de la Constitución de 1967 entonces vigente, y cuyo texto similar se reiteró en los arts. 132 y 260 de la Constitución de 1992, atribuyendo la competencia a la Corte Suprema de Justicia -Sala Constitucional o integrada en Pleno-, lo cual condice con el control centralizado de la constitucionalidad atribuido a la misma en nuestro sistema jurídico, y le otorga la facultad para resolver sobre la inconstitucionalidad de normas jurídicas y resoluciones judiciales, declarando la inaplicabilidad de las primeras al caso concreto y con efecto con relación al mismo, y la nulidad de las segundas.

Dicha facultad ordenatoria se conoce doctrinariamente como "Consulta constitucional", y su viabilidad está supeditada a la ejecutoriedad de la providencia de autos y duda del magistrado respecto de la constitucionalidad de disposición aplicable al caso. En virtud a ello la consulta puede elevarse una vez que la cuestión este en estado de resolver, esto es así en cuanto el parecer de la máxima instancia constituye una cuestión prejudicial al dictamiento de la resolución, en cuya oportunidad el magistrado consultante posee todos los elementos de hecho y derecho para resolver y determinar la norma aplicable al caso, y encuentra que dicha norma -a su entender- resulta contraria a la constitución; lo cual se relaciona con el segundo requisito que consiste en la duda que alberga el magistrado respecto de la norma que debe aplicar al caso concreto.

Así tenemos que corresponde evacuar la llamada "consulta constitucional" cuando el órgano consultante manifiesta que la norma cuya aplicación es determinante para resolver el caso concreto, a la vista de todos los elementos de juicio, es -a su fundado criterio- violatoria de la Constitución.

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministro

Miryam Peña Candia
MINISTRO S.C.J.

Dr. Antonio Fretes
Ministro

Abog. Juito C. Bayon Martínez
Secretario

En este punto es pertinente realizar un análisis de las actuaciones de autos a fin de determinar si se reúnen los presupuestos señalados para la procedencia de la consulta. Vistas las constancias de autos se advierte que la consulta es elevada dentro de la tramitación del incidente de regulación de honorarios profesionales, la cual se resuelve *in audita pars*, por tanto el caso que nos ocupa se encuentra en estado de resolución. Asimismo, el Órgano consultante ha cumplido con el requisito de fundar la duda que alberga acerca de la constitucionalidad de la norma que considera sería aplicable al caso sometido a su jurisdicción. Por tanto, la elevación a esta Sala reúne los requisitos establecidos en la norma precedentemente transcrita.-----

En relación al tema sometido a consideración de esta Corte, la norma de cuya constitucionalidad se duda 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".-----*

La cuestión sometida a decisión por esta Corte registra numerosos antecedentes jurisprudenciales; en los cuales se señaló lo siguiente: *"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. Las protecciones que establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios". Y, 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." (Ac. y Sent. N° 1380 del 22 de noviembre de 2006).-----*

De tales garantías constitucionales, se deduce que la igualdad jurídica consiste en que la ley debe ser igual para todos/as los/as iguales en igualdad de circunstancias, y que no se pueden establecer privilegios que concedan a unos/as lo que se niega a otros/as bajo las mismas circunstancias.-----

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).-----

De todo ello surge 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/la Abogado/a que litiga cuando es parte 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 actúen como actor o demandado, su responsabilidad económica y patrimonial por los servicios profesionales del/la abogado/a de la contraparte, no podrá exceder el 50% del mínimo legal, hasta cuyo importe deben abstenerse los/las magistrados/as para regular los honorarios, mientras que la contraparte responde el 100% por los servicios profesionales.-----

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. El hecho de resultar perdidosa, 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/as profesionales abogados/as que litigan cuando el Estado y sus entes son parte, en relación con los que litigan en casos similares en los 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.-----



RECIBIDO
14 Dic 2019

...que 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).

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 las/os Abogadas/os que intervienen en las causas que aquel es parte, ya sea como demandante o demandada/o, contraviniendo la garantía de igualdad prevista en la Constitución Nacional.

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.º 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal". ES MI VOTO.

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: 1) El Tribunal del Trabajo Segunda Sala de la Capital, dispuso remitir por A.I. N.º 157 de fecha 27 de abril de 2018, estos autos en consulta a la Corte Suprema de Justicia, a los efectos de expedirse con relación al Art. 29 de la Ley N.º 2.421/04 "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 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

Dra. Gladys Bareiro de Módica
Ministra

Miriam Peña Candia
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

“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 establece 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 transcriptas 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.

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

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor FRETES, por los mismos fundamentos.

RECIBIDO
14 MAR 2019

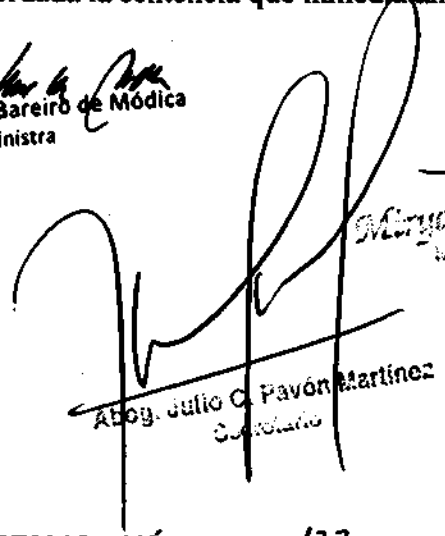
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
Ministra S.S.J.


Dr. ANTONIO ERETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 122

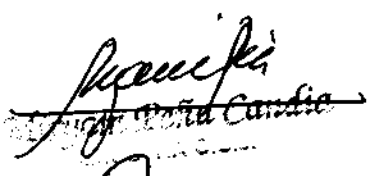
Asunción, 12 de marzo de 2019.-

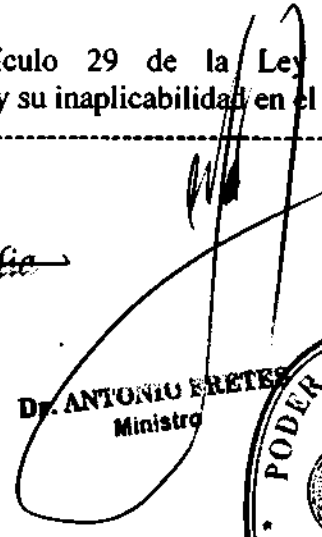
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:**

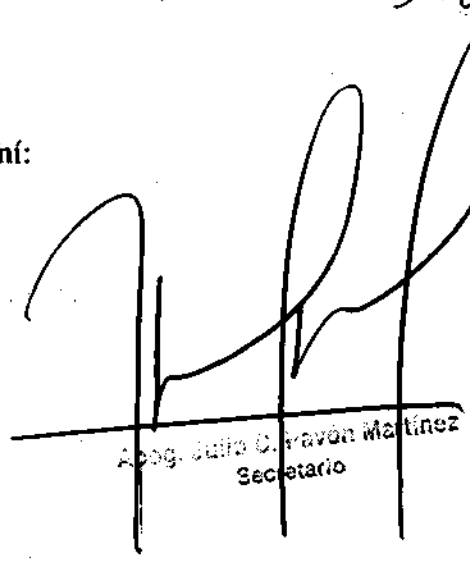
DECLARAR la inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley N.º 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal" y su inaplicabilidad en el presente caso.-----
ANOTAR y registrar.-----


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
Ministra S.S.J.


Dr. ANTONIO ERETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

