



CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DEL ABOG. FERNANDO CUBAS EN EL EXPTE.: CARLOS AUGUSTO TADEO CACERES C/ RESOLUCIÓN N° 1399 DE FECHA 27/12/2002 DICTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA RCA. S/ EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES JUDICIALES". AÑO: 2014 - N° 991082.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: mil cuatrocientos trece .-

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los diecisiete días del mes de octubre del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **ANTONIO FRETES** y **ALICIA BEATRIZ PUCHETA DE CORREA**, quien integra esta Sala por inhabilitación de la Doctora **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente: **CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DEL ABOG. FERNANDO CUBAS EN EL EXPTE.: CARLOS AUGUSTO TADEO CACERES C/ RESOLUCIÓN N° 1399 DE FECHA 27/12/2002 DICTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA RCA. S/ EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES JUDICIALES"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Tribunal de Apelación en lo 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° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal"?-----

A la cuestión planteada el Doctor **FRETES** dijo: El Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Segunda Sala, por medio del Oficio N° 185 remite el A.I.N° 494 de fecha 31 de julio de 2014, en los autos "Regulación de Honorarios Profesionales del Abg. Fernando Cubas en el expediente: Carlos Augusto Tadeo Cáceres c/ Resolución N° 1399 de fecha 27/12/2002 dictada por la Contraloría General de la República s/ ejecución de resoluciones judiciales", 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 Tribunal 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 el cuerpo colegiado 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 Quem, 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 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

Abog. **Arnaldo Levera**
Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

ALICIA PUCHETA de CORREA
Ministra

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 los magistrados 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, manifiestan los magistrados que la disposición transcrita 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, 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 con...///...



CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DEL ABOG. FERNANDO CUBAS EN EL EXPTE.: CARLOS AUGUSTO TADEO CACERES C/ RESOLUCIÓN N° 1399 DE FECHA 27/12/2002 DICTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA RCA. S/ EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES JUDICIALES". AÑO: 2014 - N° 991082.-----



...sido conveniente traer a colación las esclarecedoras ideas del eximio jurista Luis 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.-----

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 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.-----


Abog. Arnaldo Levera
Secretario


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


ALICIA PUCHETA de CORREA
Ministra

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 contra o a favor 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”, en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de la referida disposición legal. ES MI VOTO.-----

A sus turnos los Doctores **PEÑA CANDIA** y **PUCHETA DE CORREA**, manifestaron que se adhieren 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:


ALICIA PUCHETA de CORREA
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Arnaldo Levera
Secretario



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DEL ABOG. FERNANDO CUBAS EN EL EXPTE.: CARLOS AUGUSTO TADEO CACERES C/ RESOLUCIÓN N° 1399 DE FECHA 27/12/2002 DICTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA RCA. S/ EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES JUDICIALES". AÑO: 2014 - N° 991082.-----



SENTENCIA NUMERO: 1413.-

17 de octubre de 2016.-

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.-----

[Signature]
ALICIA PUCHETA de CORREA
Ministra

[Signature]
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETEC
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Arnaldo Levera
Secretario