



**CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DEL ABOG. HECTOR A. SOSA GENNARO EN LOS AUTOS: CARLOS ALBERTO FRANCO C/ IPS S/ INDEMNIZACION DE DAÑO MORAL". AÑO: 2012 - N° 732.**



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** Mil seiscientos sesenta y cinco.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los catorce días del mes de Noviembre 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 **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **JOSÉ RAÚL TORRES KIRMSER**, quien integra esta Sala por inhibición del Doctor **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente: **CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DEL ABOG. HECTOR A. SOSA GENNARO EN LOS AUTOS: CARLOS ALBERTO FRANCO C/ IPS S/ INDEMNIZACION DE DAÑO MORAL"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera 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 la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: 1) El Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, dispuso remitir por A.I.N° 277 de fecha 04 de Mayo de 2012, 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 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, 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) 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

*Miryam Peña Candia*  
MINISTRA C.S.J.  
*GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra  
*Abdo Arce Lebera*  
Secretario

*RAUL TORRES KIRMSER*  
Ministro

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 mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad impugnado, o en su caso, la disposición inconstitucional. Citará 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. 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 de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, en los términos expuestos. 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. 1 de la Ley 1376/88, 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. 1 del Cód. Civ, no pudiendo, obviamente, las leyes tener efecto retroactivo, de acuerdo al art. 14 de la Constitución Nacional y al art. 2 del Cód. Civ.

Ahora bien, en el caso de autos, el Abg. Héctor A. Sosa, en representación de la parte actora, Carlos Alberto Franco, promovió demanda de indemnización de daño moral y perjuicios contra el Instituto de Previsión Social, en los autos principales, conforme con los términos del escrito de fs. 149 sgtes., en fecha 5 de septiembre del 2005, es decir, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 2421/2004, 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 2421/2004, por atentar contra el principio de igualdad consagrado en el art. 46 de la Constitución ...///...



**CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DEL ABOG. HECTOR A. SOSA GENNARO EN LOS AUTOS: CARLOS ALBERTO FRANCO C/ IPS S/ INDEMNIZACION DE DAÑO MORAL". AÑO: 2012 - Nº 732.**

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. Nº 463, de fecha 29 de junio de 2010, *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. Nº 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. Nº 498, de fecha 8 de julio de 2010, 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. 375/2010, *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. Nº 304/2010, 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. Nº 223/2010, *in re* "REG. HON. PROF. DEL ABOG. C., A. G. EN LOS AUTOS: EL ESTADO PARAGUAYO C. NOGUERA, CARLOS RAÚL Y OTROS S/ DILIGENCIAS PREPARATORIAS", entre otros.

Tenemos que la Sala Constitucional declara la inconstitucionalidad del art. 29 de la Ley 2421/2004 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 609/95, la declaración de inconstitucionalidad resulta ser competencia de la Sala Constitucional (art. 260 de la Constitución Nacional; art. 11 de la Ley 609/95), o del pleno de la Corte (art. 259 de la Constitución Nacional; art. 3, Ley 609/95). Las demás Salas no tienen la competencia para tal declaración, conforme con los arts. 3 inc. p), 14 y 15 de la Ley 609/95. 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 Kirmser, 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, 2010, 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 2421/2004, 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 solicitante actuó en juicio como contraparte del Instituto de Previsión Social, que conforme con el art. 3º, inc. e), de la Ley Nº 1535/99, y en consecuencia, hace que el profesional se vea afectado por la disposición del art. 29 de la Ley 2421/2004.

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

Miryam... MINISTRA G.S.J.  
Abog. Gladys E. Bareiro de Mónica Secretaria  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA Ministra  
RAUL TORRES KIRMSE

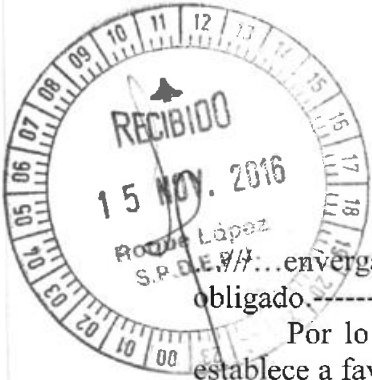
citada norma. En efecto, como se ha expuesto reiteradamente en dichos fallos, la norma legal que nos ocupa lesiona la garantía constitucional de la igualdad ante la Ley, desde el momento que establece la reducción hasta un 50% de los honorarios profesionales que corresponden legalmente al Abogado que litigue con el Estado o alguno de los entes enunciados en el art. 3° de la Ley N° 1535/99, ya sea en su representación o en representación de la contraparte. En efecto, el art. 29 de la Ley N° 2421/04, 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° 1535/99, 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 perdedor, 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, agregamos que muchas veces la labor de litigar contra el Estado supone un esfuerzo profesional aún 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 quien 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 que "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, pág. 259, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1992).-----

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, 1992); 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...///...

**CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DEL ABOG. HECTOR A. SOSA GENNARO EN LOS AUTOS: CARLOS ALBERTO FRANCO C/ IPS S/ INDEMNIZACION DE DAÑO MORAL". AÑO: 2012 - N° 732.**-----



...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 2421/2004 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 la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro, Doctor TORRES KIRMSER, 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:

  
GLADYS E. BAREIRO de MODICA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
RAUL TORRES KIRMSER  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Arnaldo Lopera  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 1665

Asunción, 14 de Noviembre 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.-----

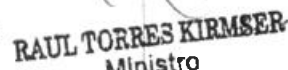
ANOTAR y registrar.-----

  
GLADYS E. BAREIRO de MODICA  
Ministra

Ante mí:

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Abog. Arnaldo Lopera  
Secretario

  
RAUL TORRES KIRMSER  
Ministro

