



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DEL ABOG. RUBEN ESPÍNOLA EN: PABLO R. ESPÍNOLA C/ RESOLUCIÓN N° 686/04 DE LA DGJP Y N° 1891 DEL 25/11/2005 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEPENDIENTES DEL MINISTERIO DE HACIENDA". AÑO: 2014 - N° 177.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Cuatrocientos noventa y uno

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinticinco días del mes de abril 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 **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente: **CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DEL ABOG. RUBEN ESPÍNOLA EN: PABLO R. ESPÍNOLA C/ RESOLUCIÓN N° 686/04 DE LA DGJP Y N° 1891 DEL 25/11/2005 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEPENDIENTES DEL MINISTERIO DE HACIENDA"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por la Sala Civil y Comercial de la Corte Suprema de Justicia.-----

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: La Sala Civil y Comercial de la Corte Suprema de Justicia, por A.I. N° 2552, de fecha 18 de noviembre de 2013, remite una consulta sobre la constitucionalidad del Art. 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal".-----

La citada disposición legal 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 consulta debe ser resuelta de modo favorable, en el sentido que el Art. 29 de la Ley N° 2421/2004 es inconstitucional, por los fundamentos que paso a exponer:-----

El Artículo 46 de 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 se 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...*".-----

De tales garantías constitucionales, se deduce que la igualdad jurídica

Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

consiste en que la ley debe ser igual para todos los iguales en igualdad de circunstancias, y que no se pueden establecer privilegios que concedan a unos lo que se niega a otros 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”, ADHOC S.R.L., pág. 256).-----

En relación al tema sometido a consideración de esta Corte, podemos percibir 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 Abogado que litigue con 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 fueren condenados en costas, su responsabilidad económica y patrimonial por los servicios profesionales del abogado de la contraparte, no podrá exceder el 50% del mínimo legal, hasta cuyo importe deben abstenerse los jueces para regular los honorarios. Es decir, que si las costas se imponen a la contraparte, la responsabilidad de ésta debe ser el 100% por los servicios profesionales del abogado del Estado o sus entes. Consideramos que esto es así, teniendo en cuenta que el texto de la norma habla de “...su responsabilidad económica... (haciendo referencia a El Estado y sus entes), ...no podrá exceder del 50% del mínimo legal, ....para regular los honorarios a costa del 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 los 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.-----

Dice 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 sustentan nuestra tesis 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. Sin embargo, la norma legal cuestionada propicia un trato privilegiado a favor del Estado en perjuicio de los Abogados que intervienen en las causas que aquel es parte, ya sea como demandante o demandado.-----

Por las consideraciones que anteceden, considero evacuada la presente consulta en el sentido que en reiterados fallos esta Corte ha declarado la Inconstitucionalidad del Art. 29 de la Ley N° 2421/04, “De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal” por ser violatoria de la garantía constitucional de la igualdad consagrada en los Arts. 46 y 47 de nuestra Carta Magna. ES MI VOTO. -----...///...

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

SECRETARÍA DE LEGISLACIÓN  
ESTADO PLURAL



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "REG. DE HON. PROF. DEL ABOG. RUBEN ESPÍNOLA EN: PABLO R. ESPÍNOLA C/ RESOLUCIÓN N° 686/04 DE LA DGJP Y N° 1891 DEL 25/11/2005 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEPENDIENTES DEL MINISTERIO DE HACIENDA". AÑO: 2014 - N° 177.-----



...M. A su turno la Doctora **BAREIRO DE MODICA** dijo: 1) La Sala Civil y Comercial de la Corte Suprema de Justicia, dispuso remitir por A.I.N° 2552 de fecha 18 de Noviembre de 2013, estos autos en consulta a la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, 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 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.-----

*Miryam Peña Candia*  
MINISTRA C.S.J.

Abog. *Arnaldo Levera*  
Secretario

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 la Sala Civil y Comercial de la Corte Suprema de Justicia, 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.-----

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:

Dr. **Agustín Bareiro de Motta**  
Ministra

**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

Ante mí:

**Abog. Arnaldo Levera**  
Secretario

**SENTENCIA NUMERO: 491**

Asunción, 25 de abril 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.-----

Dr. **Agustín Bareiro de Motta**  
Ministra

**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

Ante mí:

**Abog. Arnaldo Levera**  
Secretario

