



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ciento diecinueve

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, los ~~dieciséis~~ días del mes de ~~marzo~~ del año dos mil ~~dieciséis~~, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA, MIRYAM PEÑA CANDIA** y **SINDULFO BLANCO**, 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: "MARTIN PEREIRA C/ INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL S/ AMPARO"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por Juez Penal de Garantías N° 4, de Atención Permanente de Ciudad del Este, de la VI Circunscripción Judicial Alto Paraná.

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente:

CUESTION:

¿Es inconstitucional la Resolución N° 1973/92 emanada del Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social"?

A la cuestión planteada la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: 1) El Juez Penal de Garantías N° 4, de Atención Permanente del Ciudad del Este, de la VI Circunscripción Judicial de Alto Paraná, dispuso remitir por A.I. N° 1527 de fecha 06 de diciembre de 2016, estos autos en consulta a la Corte Suprema de Justicia, a los efectos de expedirse con relación a la constitucionalidad o no de la RESOLUCIÓN N° 1973/98, "REGLAMENTO PARA HEMODIALISIS Y TRANSPLANTE RENAL POR ENFERMEDAD CRÓNICA O ACCIDENTE QUE NO SEA DE TRABAJO", 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

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

SINDULFO BLANCO
Ministro

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 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 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, 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 prejujuicio 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 Juez Penal de Garantías N° 4, de Atención Permanente del Ciudad del Este, de la VI Circunscripción Judicial de Alto Paraná en los términos expuestos. Es mi voto.-----...//...



...//... A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Disiento respetuosamente del voto de la Colega Preopinante, conforme los fundamentos que expongo a continuación.

La presente consulta ha llegado a conocimiento de la Sala Constitucional en virtud del A.I. N° 1527 de fecha 06 de diciembre de 2016, dictado por el Juzgado Penal de Garantías N° 4 de la Circunscripción Judicial de Alto Paraná, cuya parte resolutive dice: "*ELEVAR en CONSULTA a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia los antecedentes acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Resolución del Consejo del INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (I.P.S.) N° 1973/98 "REGLAMENTO PARA HEMODIÁLISIS Y TRASPLANTE RENAL POR ENFERMEDAD CRÓNICA O ACCIDENTE QUE NO SEA DE TRABAJO" que en su parte pertinente dispone: "El asegurado cotizante debe tener una antigüedad de 160 semanas de aporte para que tenga derecho a sesiones de hemodiálisis y trasplante renal. El familiar del cotizante debe tener una antigüedad de 200 semanas de aporte para que tenga derecho a sesiones de hemodiálisis y trasplante renal..." conforme a los argumentos esgrimidos en la presente resolución...*" (f. 38/39).

El antecedente de esta consulta constituye la demanda de Amparo Constitucional que promovió el señor Martín Pereira López, en nombre de la señora Antonia López de Pereira, contra el Instituto de Previsión Social (I.P.S.) invocando su condición de enferma renal crónica terminal. Alega que su madre se encontraba realizando el tratamiento de hemodiálisis en el Sanatorio Sagrada Familia, pero que en relación a su escasez de recursos y siendo la misma beneficiaria del seguro del I.P.S. solicitó iniciar el tratamiento, pero la respuesta fue denegatoria por no contar con la antigüedad requerida por el ente previsional.

Con relación *thema decidendum*, la Magistrada consultante manifiesta que duda de la constitucionalidad de la Resolución N° 1973/98 dictada por el Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social, en razón de que la Constitución Nacional establece en su Art. 4° el Derecho a la vida, en concordancia con sus Arts. 68 del Derecho a la salud y 69 del Sistema Nacional de Salud. Afirma que siendo aquellos derechos fundamentales de toda persona, duda de la constitucionalidad de la disposición reglamentaria que impone restricciones para el acceso a servicios de asistencia, exigiendo una antigüedad de aportes para acceder al usufructo del servicio de hemodiálisis.

Al atender la vista que le fuera corrida, la Fiscalía General del Estado en su Dictamen N° 122/2017 se expidió en los siguientes términos: "*...La restricción a la atención médica a una persona que se encuentra con insuficiencia renal crónica resulta un acto ilegal atentatorio no sólo de los derechos y garantías constitucionales, sino también contra la salud y la vida del paciente y consecuentemente, la atención médica requerida no puede ser postergada por procedimientos burocráticos...*" (Ver fs. 46/47).

Corresponde en primer término, abordar el aspecto formal de la consulta constitucional. La Jueza realiza la citada consulta de conformidad con lo dispuesto por la Ley N° 600/1995, que deroga el Art. 580 y modifica el 582 del C.P.C., y acuerda a los Jueces la facultad de elevar los antecedentes del caso a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el marco de los juicios de Amparo, en caso de que para dictar sentencia fuere necesario determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna ley, decreto o reglamento.

Del texto del artículo citado, se desprende que el único requisito que se exige para el Juez a los efectos de elevar su consulta a esta Sala, a más de la celeridad que requiere esta acción por su naturaleza, es que la demanda esté contestada.

En el caso de autos, la Magistrada eleva la consulta constitucional por medio del A.I. N° 1527 de fecha 06 de diciembre de 2016, luego de presentado el informe circunstanciado por parte del demandado, Instituto de Previsión Social. Además, cabe mencionar que se ha detallado la duda acerca de la constitucionalidad de la norma

Miryam Peña Candia
Abog. Julio C. Páramo S.J.
Secretario

GLADYS E. BARBERO de MÓNICA
Ministra

SINDULFO BLANCO
Ministro

consultada. Dicho esto, se constata que se han cumplido los requisitos de forma exigidos por la Ley N° 600/1995, por lo que corresponde evacuar la presente consulta.-----

Por Resolución N° 1973/98 el Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social, ha resuelto: "*Art. 1°.* Disponer la aprobación del siguiente **REGLAMENTO PARA HEMODIALISIS Y TRANSPLANTE RENAL POR ENFERMEDAD CRÓNICA O ACCIDENTE QUE NO SEA DE TRABAJO**, elaborado por el Departamento de Salud Ocupacional de la Institución, a partir de la fecha de la presente disposición: * El asegurado cotizante debe tener una antigüedad de 160 (ciento sesenta) semanas de aporte para que tenga derecho a sesiones de hemodiálisis y transplante renal. * El familiar del cotizante debe tener una antigüedad de 200 (doscientas) semanas de aporte para que tenga derecho a sesiones de hemodiálisis y transplante renal. * En casos de readmisión cuando la salida de planilla haya pasado los (2) dos meses, el asegurado deberá efectuarse los exámenes preadmisoriales de vuelta y los cotizantes que tuvieran (4) cuatro años de aporte anterior como mínimo, para obtener de vuelta los beneficios deberá contar con nuevos aportes de (2) dos años. Este beneficio es extensible a los familiares. * Para la provisión de drogas inmunosupresoras y específicas, además de transplante renal, se tendrá a las mismas exigencias...".-----

Hecho el análisis de fondo desde la perspectiva constitucional, tenemos que el Instituto de Previsión Social, si bien tiene la facultad de dictar sus propios reglamentos para regular el acceso de los asegurados a los diferentes servicios, esta potestad reglamentaria no puede ser ejercida arbitrariamente, prescindiendo de parámetros objetivos y razonables acordes con los lineamientos constitucionales y legales. En este sentido, se observa que tales condiciones sustanciales no están dadas en la Resolución N° 1973/98.-----

En efecto, la Constitución Nacional establece en su Art. 4° que: "*El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Se garantiza su protección, en general, desde la concepción. Queda abolida la pena de muerte. Toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica, así como en su honor y en su reputación. La ley reglamentará la libertad de las personas para disponer de su propio cuerpo, sólo con fines científicos o médicos*". En concordancia, el Art. 68 de la Ley Suprema prescribe: "*El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad. Nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes o plagas, y de socorro en los casos de catástrofes y de accidentes. Toda persona está obligada 'a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro del respeto a la dignidad humana*". Por su parte, el Art. 69, también de la C.N., dice: "*Se promoverá un sistema nacional de salud que ejecute acciones sanitarias integradas, con políticas que posibiliten la concertación, la coordinación y la complementación de programas y recursos del sector público y privado*".-----

De estas disposiciones se desprende claramente que el Derecho a la Vida y a la Salud son derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución Nacional; por tanto, no solo las instituciones públicas sino también las privadas, se hallan compelidas por ley al absoluto cumplimiento de sus obligaciones en lo que respecta a la atención de la salud de las personas, y más aún cuando se trata de enfermedades de extrema gravedad en que la vida se halla en juego. Es por ello que en el aspecto sustancial, considero que ninguna reglamentación administrativa puede basarse en criterios arbitrarios, carentes de objetividad y razonabilidad, y divorciados de los principios que inspiran todo el sistema constitucional y legal, para restringir o vedar arbitrariamente el acceso a la asistencia médica. Es justamente esta circunstancia la que se percibe en la reglamentación en cuestión, puesto que ni siquiera explica los motivos o parámetros que justifican el criterio adoptado en lo que respecta a la antigüedad exigida, equivalente a cierta cantidad de aportes, para acceder a los servicios médicos.-----

Por las razones precedentemente expuestas, y manteniendo el criterio que venga sosteniendo, considero que corresponde evacuar la presente consulta acerca de la constitucionalidad del reglamento interno del IPS, y en tal sentido, declarar la inconstitucionalidad de la Resolución N° 1973/98 emanada del Consejo de...//...



...//...Administración. del Instituto de Previsión Social, en cuanto a las exigencias en tiempo de aportes, por ser violatorias de los principios consagrados en los Arts. 4, 68 y 69 de la Constitución Nacional. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **BLANCO** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra, Doctora **PEÑA CANDIA**, 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:-----

Ante mí: *Miryam Peña Candia*
MINISTRA C.S.J.
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

GLADYS E. BADEIRO de MÓDICA
Ministra



SENTENCIA NÚMERO: 119.-

Asunción, 16 de marzo de 2018.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

DECLARAR la inaplicabilidad de la Resolución N° 1973/92 "REGLAMENTO PARA HEMODIALISIS Y TRANSPLANTE RENAL POR ENFERMEDAD CRÓNICA O ACCIDENTE QUE NO SEA DE TRABAJO", emanada del Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social, en cuanto a las exigencias en tiempo de aportes, con relación al accionante.-----

ANOTAR y registrar.-----

Ante mí: *Miryam Peña Candia*
MINISTRA C.S.J.
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

GLADYS E. BADEIRO de MÓDICA
Ministra

