



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 24, 25 Y 26 DE LA LEY N° 3206/07 DEL EJERCICIO DE LA ENFERMERIA". N° 1251. AÑO 2007.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *varios de 2007*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintidos* días del mes de *mayo* del año dos mil catorce, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, Presidenta y Doctores **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ** y **ALICIA BEATRIZ PUCHETA DE CORREA**, quien integra esta Sala por inhabición del Doctor **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 24, 25 Y 26 DE LA LEY N° 3206/07 DEL EJERCICIO DE LA ENFERMERIA"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Abogada María Rita Benítez, en representación del Instituto de Previsión Social (I.P.S.), y bajo patrocinio del Abogado Ernesto Fiore Sánchez.-----

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

CUESTION:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?-----

A la cuestión planteada el Doctor **NÚÑEZ RODRÍGUEZ** dijo: Se presenta ante esta Corte la **Abogada María Rita Benítez**, en representación del **Instituto de Previsión Social (I.P.S.)** a promover acción de inconstitucionalidad contra los artículos 24, 25 y 26 de la Ley N° 3206/07 "Del Ejercicio de la Enfermería".-----

Manifiesta la accionante que los artículos impugnados lesionan los artículos 14, 46, 47 inc. 2) 4), 86, 92 y 95 de la Constitución Nacional. Que la impugnada ley quebranta el principio de igualdad al imponer al IPS una carga económica que contraviene sus leyes de seguro social, y en base a un estudio serio el art. 59 de la Ley N° 98/92 establece que se concederá al asegurado la jubilación: a) ordinaria (tras 25 años de aporte y 60 años de edad art. 60), b) invalidez por enfermedad común y c) invalidez por accidente de trabajo o enfermedad profesional, sin embargo, el artículo 24 contraviene esta disposición al establecer parámetros muy inferiores para acceder a este beneficio, violentando además el artículo 95 C.N., así como los impugnados artículos 25 y 26 contrarían las disposiciones establecidas en los artículos 86 y 92 de la Carta Magna.-----

Las disposiciones impugnadas prescriben, cuanto a continuación transcribo:-----

Artículo 24°.- Para acceder al beneficio de la jubilación ordinaria, el personal de enfermería debe reunir los siguientes requisitos:-----

- a) tener cumplidos cincuenta y cinco años de edad; y,-----
- b) haber realizado veinticinco años de aporte jubilatorio.-----

los que hubieran realizado el equivalente al 50% (cincuenta por ciento) del aporte jubilatorio con arreglo al presente Artículo, podrán acceder a la media jubilación.-----

Este régimen laboral también comprende al personal de Servicios Generales de los centros asistenciales de salud que laboran en contacto directo con áreas insalubres y pacientes, limpiadoras, asistentes de enfermería, camilleros, chofer de ambulancia y cocineras.-----

Artículo 25°.- Sobre el régimen laboral regirán los siguientes puntos:-----

VICTOR M. NÚÑEZ R.
MINISTRO

GLADYS BAREIRO DE MODICA
Ministra

ALICIA PUCHETA DE CORREA
Ministra

Ernesto Fiore Sánchez
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

1) La jornada laboral del personal de enfermería tendrá una duración máxima de treinta horas semanales. La distribución de la carga horaria de los turnos respectivos será regulada en la reglamentación que se dicte.-----

2) El descanso remunerado correspondiente a los días feriados no laborales será contabilizado dentro de la jornada semanal o mensual en la forma que disponga el reglamento.-----

Artículo 26º.- 1) El tiempo de trabajo que exceda la jornada laboral establecida en el párrafo anterior será considerado como horas extraordinarias, debiendo remunerarse en la forma correspondiente.-----

2) El trabajo prestado en los días que corresponden al descanso semanal y a los días feriados no laborales, sin descanso sustitutorio, da derecho al personal de enfermería a percibir adicionalmente el pago de la remuneración que corresponde a dicha labor con una sobretasa del 100% (cien por ciento), siempre que cumple con los requisitos previstos en el reglamento.-----

La acción debe prosperar parcialmente.-----

En relación a la primera parte del artículo 24, carece de fundamento lo sostenido por la accionante, puesto que los requisitos establecidos en la impugnada ley para acceder al régimen jubilatorio para las enfermeras, no colisionan con las normas vigentes para tal efecto, atentos a la especificidad de funciones que las enfermeras prestan, empero, igual suerte no alcanza a los demás beneficiarios propuestos al final del artículo, por las razones que más adelante, en detalle, referiré.-----

Asimismo, la interpretación jurisdiccional es la que complementa la elaboración legislativa, pues a través de los casos contencioso sometidos a su decisión, siendo finalmente el juez, y evaluando las particularidades del caso en concreto, el que realiza a través de la interpretación del derecho pero a partir de los hechos, la justicia que el legislador tuvo en vista al sancionar la norma, en materia constitucional, aun con un sistema de control de constitucionalidad concentrado, esta realidad no difiere de lo expuesto precedentemente.-----

En efecto, el control de constitucionalidad tiene pautas para su aplicación, entre las cuales se distingue el de la razonabilidad, y ante esto podemos afirmar válidamente que si realizamos un control de constitucionalidad indefectiblemente debemos realizar un control judicial de razonabilidad, por ser esta una garantía constitucional implícita, que se manifiesta a través del control de constitucionalidad a fin de salvaguardar la supremacía constitucional en la que se funda.-----

Al respecto, Recasens Siches señala que la razonabilidad es fruto del logos humano o sea la *lógica de lo razonable*, a diferencia de la lógica de tipo matemático que es la lógica de lo racional, ante esto podemos decir que lo razonable es lo justo y equitativo, conforme a la Constitución, que de hecho nuestra ley fundamental así lo sostiene al reconocer ya en el preámbulo la dignidad humana, al reconocer ya en el preámbulo la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la justicia.-----

El principio de razonabilidad implicaría y esmerados al caso sometido al análisis de esta sala, que tanto las reglamentaciones legislativas como ejecutivas, mediante decretos reglamentarios respecto de las leyes, deben ser razonables al fijar limitaciones o condiciones, y las mismas deben ser adecuadas conforme al espíritu y letra constitucional, puesto que estos últimos no pueden ser alterados por leyes ni por reglamentos.-----

Es bien sabido que son de distinta naturaleza las normas constitucionales y las normas de origen legal, ante ello, y según el juicio de adecuación lo primero que se exige de una norma, es que el fin de la misma no esté prohibido constitucionalmente y sea socialmente relevante, y a su vez, que tan adecuada es para el logro de ese fin, ante el segundo requisito haciendo un juicio ponderativo entre las normas constitucionales y los impugnados artículos de la ley, independiente del objeto de la misma a la cual no la considero inconstitucional, advierto que los medios o forma de aplicación escogidos para su



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 24, 25 Y 26 DE LA LEY N° 3206/07 DEL EJERCICIO DE LA ENFERMERIA". N° 1251. AÑO 2007.

cumplimiento, por el legislador, son desproporcionados y arbitrarios, en relación a los artículos, 24 segunda parte, 25 inc. 2), y 26 segunda parte, respectivamente.

La segunda parte del artículo 24, aquí impugnado, desnaturaliza la ley misma, que es regulatoria "del ejercicio de la enfermería" al extremo de constituir un absurdo al extender el régimen a las limpiadoras, asistentes, camilleros, chofer de ambulancia y cocineras, siendo que 3 de los citados se encuentran afectados a la Ley N° 1937/02, que es la que rige para el personal de blanco, y los otros 2 conforme a las normativas del código laboral. En caso de hacer caso omiso a esta expresión, estaríamos vulnerando además del principio de razonabilidad, el principio de la igualdad, y el mismo exige que: "debe ser igual la ley para los iguales en iguales circunstancias", de otra manera estaríamos otorgando un indebido favor, gestando una excepción arbitraria, hecho que nos es vetado, visto de esta manera, se advierte que el citado artículo y en lo referente a esta expresión, no resiste el menor análisis.

Conforme la situación es planteada, forzosamente debemos hablar del principio de legalidad, modernamente, se entiende por medio de este principio, que todos los órganos del Estado que ejercen un poder público, lo hacen dentro del ámbito de leyes, naturalmente, este principio tolera el ejercicio discrecional del poder, pero no por ello admite el ejercicio arbitrario, cuando por ello se entiende un acto realizado de acuerdo a un juicio exclusivamente personal o encontrado con los mandatos constitucionales (Principio de rigidez constitucional).

Además, si hablamos de legalidad, indefectiblemente, tenemos que hablar de la reserva de ley, que constituye uno de los pilares fundamentales que determina la estructura del ordenamiento jurídico, vale decir, el funcionamiento del Estado mismo, a su vez, los enunciados normativos sobre los cuales este principio opera serían el reglamento y la ley, siendo éstos, las proposiciones jurídicas naturales al ejercicio creador de derecho de un Estado determinado.

En efecto, la reserva de la ley se ejerce respecto a la ley o norma, aunque, teniendo en contrapartida al reglamento, válidamente se puede decir que el reglamento es la herramienta operacional por el cual el Ejecutivo ejerce su potestad reglamentaria, la norma o ley, sin embargo, es la norma jurídica por antonomasia, expresión particular del órgano legislativo, presumiéndose y en ello radica el fundamento del gobierno civil, que de este modo se expresa la voluntad popular.

Naturalmente, los supuestos nos determinan que es la propia Constitución, y a través de la voluntad del constituyente que se establece el carácter de la reserva de ley en absoluta o relativa, y esto a su vez, nos permite tener una interpretación coherente sobre la materia, determinando el alcance de la reserva de ley en el campo legislativo, y que nos permite articular y ante determinadas situaciones, criterios sobre la reserva de ley, atentos siempre, y especialmente a la variedad de situaciones que concurren ante este principio.

Por lo que aquí le interesa, y por los artículos impugnados en la presente acción y por las razones acotadas, considero inconstitucionales a los artículos 25 inc. 2) y el 26 segunda parte, por ser consecuencia del anterior, y por incurrir en un alcance diferente del previsto por la Constitución en materia de reserva de ley, así como de las normativas establecidas en el Código Laboral en esta materia, donde definen de manera inequívoca lo que debe entenderse por horas extraordinarias, en sus distintas modalidades.

Efectivamente, al derivar el art. 25 inc. 2) de la Ley N° 3206/07 la regulación del beneficio del descanso remunerado al reglamento, vulneran lo dispuesto en los artículos 91 y 92 de la Constitución, en los que se establece el carácter de reserva de ley de manera absoluta.

En conclusión, y por las razones que anteceden, corresponde declarar la inconstitucionalidad y en consecuencia inaplicabilidad en relación al accionante, de los artículos 24 segunda parte, 25 inc. 2) y 26 segunda parte, de la Ley N° 3206/07 por

VICTOR M. NUÑEZ R.
SECRETARIO

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

VLADYVA VARGAS DE MODICA
Ministra

ALICIA PUCHETA de CORREA
Ministra

inobservar los principios de razonabilidad de norma y reserva de ley, respectivamente, ambos consagrados constitucionalmente. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Abogada María Rita Benítez, en representación del Instituto de Previsión Social (I.P.S.) según testimonio de Poder General que acompaña, y bajo patrocinio del Abogado Ernesto Fiore Sánchez, promueve acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 24, 25 y 26 de la Ley N° 3206/07 "DEL EJERCICIO DE LA ENFERMERÍA".-----

Sobre el Art. 24 de la citada Ley sostiene la accionante que para el Instituto de Previsión Social existe solamente una clase de jubilación, que otorga a los 60 años de edad y 25 años de aportes reconocidos, y 55 años de edad y 30 años de aportes reconocidos, con un porcentaje menor al 100%, y los incrementos de porcentajes de acuerdo a la edad del solicitante. De ahí que el extraordinario beneficio que pretende la Ley N° 3206/07 de que: "...los que hubieran realizado el equivalente al 50% (cincuenta por ciento) del aporte jubilatorio con arreglo al presente artículo, podrán acceder a la media jubilación..." viola las reglas de jubilación del IPS, rompiendo el principio de igualdad entre los asegurados. Igualmente alega que desde el momento en que sus disposiciones alcanzan a personales administrativos, como ser choferes de ambulancias, cocineras, camilleros, asistentes de enfermería y limpiadoras de centros asistenciales, excluyendo a todos aquellos que pudieran desempeñar iguales actividades fuera de los referidos centros asistenciales, quienes solamente podrán acceder a la jubilación ordinaria regidos por el actual sistema establecido en la Ley N° 98/92.-----

En cuanto al Art. 25 expresa que limita y coarta la libertad de trabajo del personal de enfermería del sector privado, quienes no cumplen una carga horaria fija ni están sujetos al régimen de exclusividad, pudiendo libremente trabajar en uno o varios servicios asistenciales a la vez en distintos horarios y/o días, dependiendo ello únicamente de su capacidad laboral; excediendo fácil y elevadamente el límite impuesto como duración máxima para esta actividad.-----

Y respecto al Art. 26 manifiesta que es atentatorio a los intereses de los centros asistenciales privados y públicos, puesto que por el mismo servicio tendrán que pagar el doble de la remuneración debida a los profesionales afectados atendiendo a la escasez de personal del ramo lo que lógicamente conlleva a que los existentes trabajen muchas más horas de las treinta fijadas como duración máxima de la jornada.-----

Las disposiciones legales impugnadas en esta acción establecen cuanto sigue:-----

Artículo 24°.- Para acceder al beneficio de la jubilación ordinaria, el personal de enfermería debe reunir los siguientes requisitos:-----

- a) tener cumplidos cincuenta y cinco años de edad; y,-----
- b) haber realizado veinticinco años de aporte jubilatorio.-----

Los que hubieran realizado el equivalente al 50% (cincuenta por ciento) del aporte jubilatorio con arreglo al presente Artículo, podrán acceder a la media jubilación.-----

Este régimen laboral también comprende al personal de Servicios Generales de los centros asistenciales de salud que laboran en contacto directo con áreas insalubres y pacientes, limpiadoras, asistentes de enfermería, camilleros, chofer de ambulancia y cocineras.-----

Artículo 25°.- Sobre el régimen laboral regirán los siguientes puntos:-----

1) La jornada laboral del personal de enfermería tendrá una duración máxima de treinta horas semanales. La distribución de la carga horaria de los turnos respectivos será regulada en la reglamentación que se dicte.-----

2) El descanso remunerado correspondiente a los días feriados no laborales será contabilizado dentro de la jornada semanal o mensual en la forma que dispone el reglamento.-----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 24, 25 Y 26 DE LA LEY N° 3206/07 DEL EJERCICIO DE LA ENFERMERIA". N° 1251. AÑO 2007.-----

Artículo 26°.- 1) El tiempo de trabajo que exceda la jornada laboral establecida en el párrafo anterior será considerado como horas extraordinarias, debiendo remunerarse en la forma correspondiente.-----

2) El trabajo prestado en los días que corresponden al descanso semanal y a los días feriados no laborales, sin descanso sustitutorio, da derecho al personal de enfermería a percibir adicionalmente el pago de la remuneración que corresponde a dicha labor con una sobretasa del 100% (cien por ciento), siempre que cumpla con los requisitos previstos en el reglamento.-----

Así pues, y del análisis de las disposiciones legales impugnadas contrastadas con la Constitución Nacional puedo concluir lo siguiente:-----

A) En relación al Art. 24 de la Ley de Enfermería, y si bien dicha disposición fue modificada expresamente por la Ley N° 4820/12, considero que la modificación no altera en lo sustancial la norma anterior, por cuanto permite otorgar una media jubilación a aquellas personas que hubieren realizado tan solo 50% del aporte jubilatorio y sin límites de edad, a más de incluir en este régimen jubilatorio al personal de Servicios Generales de los Centros Asistenciales de salud que laboren en contacto directo con áreas insalubres y pacientes, limpiadoras, asistentes de enfermería, camilleros, chofer de ambulancia y cocineras.-----

Cabe señalar que el resto de los trabajadores del sector privado para acceder a una jubilación deben contar con 60 años de edad y 25 años de aporte, o bien 55 años con 30 años de aporte, obteniendo en este caso una Tasa Sustitutiva de Haber del 80% calculados del promedio de los últimos 36 meses al último aporte, a más de ello el hecho de incluir a otras personas como "beneficiarias" de dicho régimen jubilatorio como son las limpiadoras, asistentes de enfermería, chofer de ambulancia, etc., va en contra del marco jurídico de la ley que reglamenta el "ejercicio profesional de la enfermería" que se encuentra definida expresamente en el Art. 2 y cuyos requisitos para el ejercicio de la enfermería están definidas en el Art. 7 de la Ley, por lo que considero que la última parte del Art. 24 resulta contraria a los Arts. 46 "De la Igualdad de las Personas", 47 "De las garantías de igualdad", 88 "De la no discriminación", 95 "De la seguridad social", 128 "De la primacía del interés general" y 137 "De la Supremacía de la Constitución" de la Constitución Nacional.-----

B) Finalmente, sobre los Arts. 25 y 26 de la ley en cuestión opino que el Instituto de Previsión Social carece de legitimación activa para accionar contra dichas normas, por cuanto que no ha podido demostrar fehacientemente el daño concreto que ocasiona a dicha institución la vigencia de esas disposiciones. Es más, las personas legitimadas para accionar en todo caso contra las mismas serían las enfermeras o los centros asistenciales tanto públicos como privados, a quienes dichas normas específicamente van dirigidas y quienes podrían sentirse afectadas en sus derechos.-----

En efecto, el Art. 550 del Código Procesal Civil el cual 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 facultad de promover ante la Corte Suprema de Justicia la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por las 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.-----

VICTOR M. SUAREZ R.
Ministro

GLADYS BAREIRO de MODICA
Ministra

ALICIA PUCHETA de CORREA
Ministra

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámites la acción". (Negritas y Subrayados son míos).

Al respecto, corresponde señalar que quien pretende promover una acción de esta naturaleza, debe acreditar la **titularidad** de un **interés particular y directo**, porque no cualquier interés califica a la parte, sino que el mismo se configura cuando el ejercicio de un derecho constitucional de quien deduce la acción, resulta afectado por la aplicación de la ley, decreto, resolución, etc., cuya constitucionalidad se cuestiona.

Recordemos que es un principio fundamental del derecho procesal que el interés es la medida de la acción y que por lo tanto no puede haber acción cuando no ha existido una lesión a los derechos de los demandantes. (Alsina, Derecho Procesal, Parte General, Tomo I, 2da. Ed. Pág. 392). Por su parte, el Art. 12 de la Ley N° 609/95 que Organiza la Corte Suprema de Justicia, dispone que: "No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria", lo cual quiere decir que sólo el sujeto afectado se halla legitimado para promover la inconstitucionalidad.

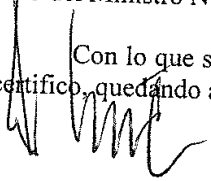
La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostuvo: "El escrito mediante el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad debe contener una adecuada fundamentación, formulada en términos claros y concretos de manera que se baste a sí mismo. La proposición de la cuestión constitucional debe ser inequívoca y específica". (CS, Ac. y Sent. N° 85 del 12 de abril de 1996).

El "agrario atendible" por esta vía excluye la consideración de ciertos perjuicios, como los inciertos, los derivados de la propia conducta del recurrente, o los ajenos al promotor del recurso. El agravio que sustenta una acción de inconstitucionalidad debe ser: 1) **propio**: el perjuicio en cuestión debe afectar personalmente a la parte que lo invoca, excluyéndose los agravios ajenos. Solamente el titular del derecho que se pretende vulnerado puede solicitar el ejercicio del control de constitucionalidad; 2) **jurídicamente protegido, concreto, efectivo y actual** (Vide: SAGÜES, Néstor Pedro; *Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*, 4ta. Edic. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Edit. Astrea, 2002, Tomo I, pág. 488 y ss.).

Que, en consecuencia, y por todo lo expuesto, opino que se debe hacer lugar parcialmente a la presente acción con relación al último párrafo del Art. 24 de la Ley N° 3206/07, específicamente en la parte que dispone la media jubilación y la inclusión de otras personas como beneficiarias del régimen jubilatorio, en relación con la accionante. Es mi voto.

A su turno la Doctora **PUCHETA DE CORREA** dijo: Comparto y me adhiero al voto del Ministro Núñez por sus mismos fundamentos.

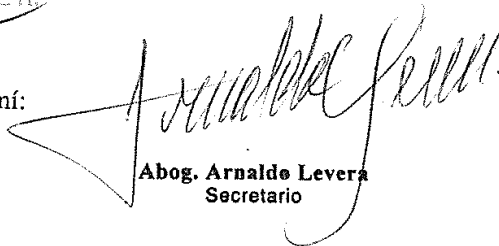
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediately sigue:



GLADYS BARRO de MODICA
Ministra

ALICIA PUCHETA de CORREA
Ministra

Ante mí:

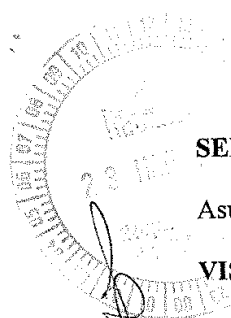


Abog. Arnaldo Levera
Secretario



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 24, 25 Y 26 DE LA LEY N° 3206/07 DEL EJERCICIO DE LA ENFERMERIA". N° 1251. AÑO 2007.-----



SENTENCIA NÚMERO: 412.

Asunción, 23 de mayo de 2014.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:



HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y en consecuencia declarar la inaplicabilidad de los Arts. 24 segunda parte, 25 inc. 2) y 26 segunda parte de la Ley N° 3206/07, en relación con la accionante.-----

ANOTAR registrar y notificar.-----

Ante mí:
VICTORIANO NUÑEZ R.
JUEZ

GLADYS E. ROCHA de MORA
Ministra

ALICIA PUCHETA de CORREA
Ministra

Abog. Arnaldo Levera
Secretario