



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR JUAN ALFONZO JARA ALBARES C/ I.P.S.". AÑO: 2012 - Nº 1569.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Ochoenta y dos*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *diez* días del mes de *septiembre* 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 **SINDULFO BLANCO**, quien integra la Sala por inhabilitación del Doctor **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente: **CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR JUAN ALFONZO JARA ALBARES C/ I.P.S."**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Juzgado Penal de Garantías Nº 1.-----

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 Nº 1973/98, dictada por el Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social, la cual dispone la aprobación del "REGLAMENTO PARA HEMODIALISIS Y TRANSPLANTE RENAL POR ENFERMEDAD CRÓNICA O ACCIDENTE QUE NO SEA DE TRABAJO?-----

A la cuestión planteada la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: 1) El Juzgado Penal de Garantías Nº 1, a cargo del Magistrado Hugo A. Sosa Pasmor, dispuso remitir estos autos en consulta a la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 582 del C.P.C., modificado por la Ley Nº 600/95.-----

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".-----

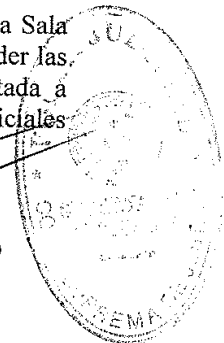
2.2) De la lectura de las normas constitucionales transcritas no surge que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia tenga como deber y atribución entender las consultas remitidas por los Jueces y Tribunales, pues su competencia está limitada a conocer y resolver la inconstitucionalidad de actos normativos y de resoluciones judiciales

VICTOR M. NÚÑEZ R.  
MINISTRO

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA  
Ministra

SINDULFO BLANCO  
Ministro

Abog. Arnaldo Escera  
Secretario



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 prejuizamiento 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 Juzgado Penal de Garantías N° 1, a cargo del Magistrado Hugo A. Sosa Pasmor, en los términos expuestos. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **NÚÑEZ RODRÍGUEZ** dijo: Disiento del voto de la preopinante, la Ministra Gladys Bareiro de Módica, en el sentido de no pronunciarse acerca de la constitucionalidad o no de la Resolución C.A. N° 1973/98, del Instituto de Previsión Social, por considerar que esta Corte carece de la atribución para evacuar consultas.-----

Como reflexión preliminar, valga apuntar acerca de la prescripción inserta en el Art. 18 inc. a) del Código Procesal Civil, que señala: "*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 Art. 260 de la Constitución Nacional, siempre que a su juicio una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales;...*"; en cuya virtud los jueces y tribunales, incluso de oficio, en el marco de un juicio, pueden solicitar a la Corte Suprema de Justicia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de actos normativos. La normativa aludida, al igual que el Art. 582 del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N° 600/95, que impone al juzgador la remisión de los antecedentes a esta Corte, cuando la solución de la cuestión amerite la determinación de la constitucionalidad o no de una normativa, se hallan en perfecta consonancia con el sistema de control de constitucionalidad concentrado que rige en nuestro ordenamiento jurídico.----

En nuestro diseño constitucional, el Poder Judicial – integrado por la Corte Suprema de Justicia, tribunales y juzgados - tiene asignada la misión de erigirse en el custodio de la Constitución, lo que implica las atribuciones de interpretarla, cumplirla y hacerla cumplir; vale decir, que todos los órganos jurisdiccionales deben aplicar a las controversias sometidas a su conocimiento los preceptos constitucionales, de lo que se infiere que deben abstenerse de aplicar aquellas disposiciones legales que consideren violatorias de la Ley Suprema.-----

Ahora bien, cabe aclarar que en el contexto de un sistema concentrado como lo es el nuestro, solo la Corte Suprema de Justicia - a través de la Sala Constitucional o el pleno - tiene la competencia privativa de ejercer el control de constitucionalidad. Es decir, que aun cuando el juez advierta que la normativa aplicable al caso contradice los postulados constitucionales, no puede por sí mismo abstenerse de su aplicación con este argumento, sino que necesariamente tiene que requerir el parecer de la Corte.-----

Entonces, solo en la hipótesis de que la Corte declare la inconstitucionalidad de la disposición legal, el juzgador se verá dispensado de su aplicación al caso concreto sometido a su decisión. La vía de la consulta tiene así el mismo alcance y efectos que el arbitrado para la excepción de inconstitucionalidad, con la única diferencia de que en el caso...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR JUAN ALFONZO JARA ALBARES C/I.P.S.". AÑO: 2012 - Nº 1569.-----

...///...de la consulta quien provoca el control de constitucionalidad es el juzgador, en el marco de la tramitación de una causa judicial.-----

Por otro lado, esta atribución de declarar la inconstitucionalidad de un acto normativo, disponiendo su inaplicabilidad para el caso concreto, con motivo de una consulta elevada por un órgano inferior, se encuentra dentro de las facultades y atribuciones que contempla nuestra Carta Magna para la Corte Suprema de Justicia. En efecto, el Artículo 132 indica: "De la inconstitucionalidad. La Corte Suprema de Justicia tiene facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales, en la forma y con los alcances establecidos en esta Constitución y en la ley". Asimismo, el Artículo 259 expresa: De los deberes y de las atribuciones. Son deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: (...) 5) conocer y resolver sobre inconstitucionalidad; (...) 10) los demás deberes y atribuciones que fije esta Constitución y las leyes". Por su parte, el Art. 260 preceptúa: De los deberes y de las atribuciones de la Sala Constitucional. Son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional: 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 sólo 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. El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y por vía de la excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte".-----

Haciendo una correcta exégesis de las normas constitucionales trasegadas, que no pueden ser interpretadas en forma aislada, sino contextual o sistemáticamente, y dado que la Sala Constitucional integra la Corte Suprema de Justicia, la atribución de pronunciarse acerca de la constitucionalidad o no de una normativa, cuando ello le es requerido por un órgano inferior, en ejercicio de la facultad prevista en el Art. 18 inc. a) del C.P.C., conocida en doctrina como la facultad de "consulta"; se encuentra dentro del plexo de atribuciones pergeñado por nuestra Carta Magna con el alcance y efectos de la excepción de inconstitucionalidad.-----

A modo de conclusión sobre este punto, a partir del contexto constitucional y legal señalado, no debe entenderse excluida del sistema la facultad contemplada de modo genérico en la Constitución, y específicamente regulada en una normativa procedimental, de emitir un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o no de una normativa, en el marco de la tramitación de una causa, y a petición de un órgano jurisdiccional inferior, quien como intérprete y aplicador de la Constitución y las leyes, tiene especial interés en verse dispensado de aplicar normas conculcatorias de nuestra Ley Fundamental. Ello además por una cuestión de economía procesal, y siendo que es lo que condice con un sistema de control concentrado de constitucionalidad, y se compadece con un adecuado servicio de justicia, con miras a brindar una tutela judicial efectiva.-----

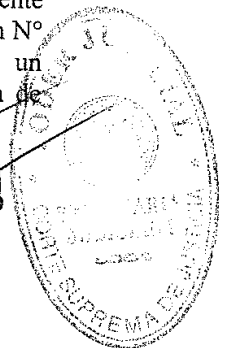
Pasando a abordar lo que es materia de esta consulta, el antecedente lo constituye la demanda de Amparo Constitucional promovida por el señor Juan Alfonso Jara Albares, asegurado del Instituto de Previsión Social, en contra del I.P.S. en la que solicita al Juzgado dicte la orden para que el I.P.S. provea en forma gratuita e inmediata el tratamiento médico de hemodiálisis que requiere con extrema urgencia, el cual le está siendo negado por el ente previsional por no reunir la antigüedad necesaria, requisito establecido en la Resolución Nº 1973/98 dictada por el Consejo de Administración. La citada resolución requiere un mínimo de antigüedad de 160 semanas de aportes para poder acceder a la atención de

VICTOR M. RUÑEZ R.  
MINISTRO

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

SINDULFO BLANCO  
Ministro

Abog. Arnaldo Leiva  
Secretario



sesiones de diálisis, tratándose del asegurado cotizante, y el recurrente no poseería dicha antigüedad. El A-quo en uso de las facultades que le confiere el Art. 18 del C.P.C., y en concordancia con el Art. 582 del CPC, modificado por la Ley N° 600/95, consulta a la Corte sobre la constitucionalidad o no de la Resolución N° 1973/98 dictada por el Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social, para su posterior aplicación o no en el amparo promovido.-----

La Resolución 1973/98 del Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social, dispone: *“Art. 1º. 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 trasplante renal. El familiar del cotizante debe tener una antigüedad de 200 (doscientas) semanas de aporte para que tenga derecho a sesiones de hemodiálisis y trasplante 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, a demás de trasplante renal, se tendrá a las mismas exigencias. Art. 2º. Comunicar a quienes corresponda...”*-----

Analizada la consulta remitida y en consideración al objeto de estudio en el caso particular que se circunscribe para esta Corte, a determinar la constitucionalidad o no de la Resolución N° 1973/98 dictada por el Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social *“REGLAMENTACIÓN DE HEMODIALISIS Y TRANSPLANTE RENAL EN ENFERMOS CRÓNICOS Y ACCIDENTES QUE NO SEA DE TRABAJO”*; primeramente aclaro que en casos similares, ya he dejado sentada mi postura al respecto, en la causa *“DANIOLA CANTERO DE ROMERO C/ IPS S/ AMPARO”*. N° 1598/2008, resuelta a través del Acuerdo y Sentencia N° 474 de fecha 11 del mes de octubre del año 2010; también en la Consulta Constitucional en el juicio: *“AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL ABOGADO VASCO DANILO BENITEZ VIVEROS EN REPRESENTACION DE LA SRA. TERESA GONZALEZ DE MARTINEZ C/ I.P.S.*, resuelta por Acuerdo y Sentencia N° 671 del 05 de julio de 2012. No obstante, y volviendo sobre los mismos fundamentos que ya hemos venido pregonando, se observa que los requerimientos que deben cumplirse para la validez de una reglamentación no están dados en la citada Resolución. Es decir, no se cumplen los requisitos formales ni sustanciales establecidos en la Constitución Nacional.-----

Ahora bien, conforme al Art. 137 de la Constitución Nacional *“DE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN”* – *“La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado...”* en concordancia con el Art. 203 del mismo cuerpo legal *“...Todo proyecto de ley será presentado con una exposición de motivos...”* y la Resolución, como acto normativo que es, debe seguir este principio cardinal, a fin de garantizar los derechos de los ciudadanos, quienes deben conocer los fundamentos legales así como las causas que motivan el dictamiento de un acto normativo, debiendo las autoridades competentes establecer las normas legales que le sirven de sustento para el dictamiento de tal o cual acto normativo (en este caso una Resolución), hecho que no se percibe en la Resolución dictada por el Consejo de Administración del I.P.S., pues carece de fundamentación, en el sentido de que no contiene una explicación de motivos que lo llevaron a tomar tal decisión así como tampoco existe sustento legal. En ese sentido, observamos que los requerimientos formales que deben cumplirse para la validez en...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR JUAN ALFONZO JARA ALBARES C/I.P.S.". AÑO: 2012 - Nº 1569.-----

...///...el dictamiento de una reglamentación no están dadas en la Resolución N° 1973/98 del Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social.-----

Asimismo, la Constitución Nacional establece en su Art. 4 - "**DEL DERECHO A LA VIDA.** 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 con el Art. 68 - "**DEL DERECHO A LA SALUD.** 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", y el Art. 69 - "**DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD.** 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.-----

En estas condiciones, queda claro 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 están obligadas por ley al absoluto cumplimiento de sus obligaciones en cuando a la salud de cualquier ciudadano y más aún cuando se trata de enfermedades de extrema gravedad en el que la vida de las personas está en juego. Es por ello que considero que ninguna disposición legal o administrativa pueda prohibir el acceso de los ciudadanos a la asistencia médica con pretexto de falta presupuestaria, pues los Centros de Salud sean públicos o privados deben atender a los enfermos y en su caso, el Estado es quien debe asumir los costos, de lo contrario estaríamos contraviniendo los principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución Nacional.-----

Por lo expuesto, y en coincidencia con la Fiscalía General del Estado, corresponde que se tenga por evacuada la consulta realizada por el Juzgado Penal de Garantías N° 1 de Asunción, concluyendo que la Resolución N° 1973/98 dictada por el Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social es inconstitucional, por resultar violatoria de los principios consagrados en los Arts. 137, 203, 4, 68 y 69 de la Constitución Nacional. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **BLANCO** manifestó que se adhiere al voto del Ministro, Doctor **NÚÑEZ RODRÍGUEZ**, 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:

VICTOR M. NÚÑEZ B.  
MINISTRO

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

SINDULFO BLANCO  
Ministro

Ante mí:

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario



SENTENCIA NUMERO: 828. -

Asunción, 12 de ~~septiembre~~ de 2.014.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la


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

**TENER** por evacuada la consulta realizada por el Juzgado Penal de Garantías N° 1 de Asunción, concluyendo que la Resolución N° 1973/98 dictada por el Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social es inconstitucional, por resultar violatoria de los principios consagrados en los Arts. 137, 203, 4, 68 y 69 de la Constitución Nacional.

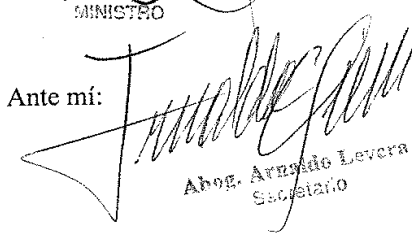
ANOTAR y registrar.

  
VICTOR RAÚL NÚÑEZ R.  
MINISTRO

  
GLADYS E. BAKERO DE MEDICO  
Ministra

  
SINDULFO BLANCO  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

