
BOLETÍN INFORMATIVO*

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA

PROVIDENCIA 294 SUNDDE

En fecha 23 de febrero de 2016, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia dictó sentencia, con ponencia de la magistrada María Carolina Ameliach Villarroel, expediente 2014-0513, en la que declara **SIN LUGAR** el recurso de apelación incoado por la representación judicial de las asociaciones civiles **ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE CLÍNICAS Y HOSPITALES** y **ASOCIACIÓN CIVIL FEDERICO OZANAM**; de la sociedad civil **CENTRO DE CIRUGÍA OFTALMOLÓGICA CECOF**; así como de las sociedades mercantiles: **GRUPO MÉDICO VARGAS, C.A.**, **POLICLÍNICA METROPOLITANA, C.A.**, **UNIDAD OFTALMOLÓGICA GONZÁLEZ SIRIT, C.A.**, **SERVICIOS CLÍNICOS U.M.Q. NUEVA CARACAS, C.A.**, **SERVICIOS CLÍNICOS SANTA MÓNICA, C.A.**, **CENTRO QUIRÚRGICO DEL NORTE, C.A.**, **UNIDAD CLÍNICO QUIRÚRGICA SANTA ROSA DE LIMA, C.A.**, **INSTITUTO CLÍNICO UNARE, C.A.**, **CENTRO MÉDICO DOCENTE LOS ALTOS, C.A.**, **POLICLÍNICA SAN JAVIER DEL ARCA, C.A.**, **CENTRO MÉDICO, C.A.**, **C.A.**, **DIEGO DE LOSADA CLÍNICA LUIS RAZETTI, CENTRO CLÍNICO DE ESTEREOTAXIA CECLINES, C.A.**, **CENTRO CORPORATIVO APS, C.A.**, **CLÍNICA RAZETTI DE BARQUISIMETO, C.A.**, **POLICLÍNICA CARORA, C.A.**, **IDACA IMÁGENES DE DIAGNÓSTICO AVANZADO, C.A.**, **CENTRO DE ESPECIALIDADES ANZOÁTEGUI, C.A.**, **UNIDAD MÉDICO QUIRÚRGICA YURUBI, C.A.**, **I.D.B. MED, C.A.**; y **CLIMMCA, C.A.**, contra la sentencia N° 2013-1826, de fecha 17 de octubre de 2013, dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual se declaró “*improcedente*” la solicitud de amparo cautelar formulada por las recurrentes conjuntamente con la demanda nulidad interpuesta, contra la Providencia Administrativa N° 294, de fecha 25 de junio de 2013, dictada por la entonces **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE COSTOS Y PRECIOS** (hoy Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos), la que regula los costos de medicamentos y algunos servicios médicos. En consecuencia, se **CONFIRMA** el fallo apelado.

La Sala estableció:

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala pronunciarse respecto al recurso de apelación ejercido por la representación judicial de las recurrentes, contra la sentencia N° 2013-1826, de fecha 17 de octubre de 2013, dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual declaró -entre otros particulares- *“improcedente”* la solicitud de amparo cautelar formulada por las recurrentes conjuntamente con la demanda nulidad interpuesta, contra la Providencia Administrativa N° 294, de fecha 25 de junio de 2013, dictada por la entonces Superintendencia Nacional de Costos y Precios (SUNDECOP), a través de la cual *“...se Categoriza la Prestación de Servicios Médicos, se establecen los procedimientos para la Inscripción de los Centros de Salud Privados en el Registro Nacional de Precios de Bienes y Servicios, y se determinan los Precios de los Servicios Médicos que en ella se señalan”*.

Así, vistos los términos de la impugnación incoada, esta Máxima Instancia pasa a revisar la conformidad a derecho de los pronunciamientos con base a los cuales la prenombrada Corte desestimó las violaciones a derechos y garantías constitucionales que fueran alegadas por la parte apelante como fundamento de la protección cautelar peticionada; y a tal efecto se observa:

i) Respecto a la aducida violación al **“Derecho de Participación Ciudadana”** la representación de las accionantes señaló que la Corte Primera de lo Contenciosos Administrativo desestimó la existencia del alegado vicio afirmando al respecto que le resultaba *“...difícil determinar en fase cautelar, la violación al derecho de participación ciudadana, ‘sin que se haya llegado a la fase probatoria del juicio y asegurar la participación de la parte demandada’”*, siendo que *“...en fecha 15 de octubre de 2013 -antes de que hubiera sido dictada la sentencia que declaró improcedente el amparo cautelar solicitado- la representación judicial de la SUNDECOP (...) consignó (...) el correspondiente expediente administrativo, (...) el cual se presenta con toda su fuerza probatoria”*, por ser *“...el único legajo documental que puede contener todos los elementos que formaron parte del proceso de formación del acto impugnado...”*.

En tal sentido, afirmó que la decisión apelada *“...se encuentra visiblemente viciada de nulidad porque basó su decisión, en este punto, en un hecho impreciso, como es la ausencia de pruebas por parte de la parte demandada, sin advertir que en este caso la representación judicial de la SUNDEE (sic) ya habría cumplido con su principal y más importante actividad probatoria, como es la presentación del expediente administrativo...”*. (Agregados de la Sala).

De lo expuesto, sostuvo que en el caso de autos el A quo negó el amparo cautelar solicitado aun cuando *“...tenía todos los elementos necesarios para valorar y*

evidenciar -en etapa cautelar, por supuesto- la clara violación al derecho constitucional a la participación ciudadana en el proceso de formación y publicación de la Providencia Administrativa N° 294... ”.

Una vez delimitados los términos de la denuncia *in commento*, debe señalarse que la garantía a la participación ciudadana -en su sentido más amplio- se encuentra prevista en el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, donde se reconoce el derecho de todos los ciudadanos a “...participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes...”, disponiendo para su ejercicio de los medios de participación establecidos en el artículo 70 *eiusdem*.

Precisado lo anterior importa señalar que en el presente caso la entonces Superintendencia Nacional de Precios y Costos, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 31, numerales 4, 5, 6, 11, 12 y 13 de la Ley de Costos y Precios Justos, aplicable *ratione temporis*, dictó la Providencia Administrativa N° 294, de fecha 25 de junio de 2013, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.196 del día 26 del mismo mes y año (acto impugnado), a través de la cual determinó los precios de algunos de los servicios médicos suministrados por los centros de salud privados.

De igual forma, cabe destacar que según se desprende de la lectura del mencionado acto administrativo, la prenombrada Superintendencia justificó tal actuación, entre otras cosas, en el hecho de haber “... *tenido conocimiento de situaciones irregulares con relación a la prestación de los servicios médicos de salud privados, debido al incremento sostenido de sus precios por parte de sus prestadores, y la negativa de atención a los usuarios, circunstancias estas que lesionan los derechos consagrados en los artículos 43 y 83 de nuestra Norma Suprema*”.

Sin embargo, aun a pesar del innegable carácter proteccionista que tiene el mencionado proveimiento con respecto a los ciudadanos y ciudadanas en su acceso a los servicios médicos prestados por las instituciones privadas, la representación de las accionantes alega -como sustento del amparo cautelar solicitado- una presunta falta de participación ciudadana en el proceso de formación de la aludida regulación.

Al respecto, advierte la Sala que tanto la determinación de la necesidad de contar con dicha participación en el proceso de formación de esta clase de actos administrativos dirigidos -precisamente- a brindar protección a los derechos fundamentales (salud), así como la constatación de que sí en el presente caso se cumplió o no con el mencionado extremo, constituyen circunstancias cuya verificación no corresponde en esta fase cautelar, por no haberse desarrollado aun la etapa probatoria del procedimiento de la cual se desprendan elementos que permitan analizar los particulares antes señalados.

Asimismo, en relación al argumento esgrimido por la representación de las apelantes según el cual en el caso de autos la Administración “...*ya habría cumplido con su*

principal y más importante actividad probatoria, como es la presentación del expediente administrativo...” que constituye “...el único legajo documental que puede contener todos los elementos que formaron parte del proceso de formación del acto impugnado...”, la Sala advierte que contrariamente a lo alegado, durante la fase probatoria del presente juicio el Ente recurrido podrá promover todas las probanzas que estime pertinentes a los fines justificar su proceder, con independencia de que éstas sean parte o no del expediente administrativo de la causa.

Conforme a lo expuesto, esta Alzada considera acertado lo establecido por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en relación a la dificultad de determinar en esta fase cautelar la violación al derecho de participación ciudadana, “...sin que se haya llegado a la fase probatoria del juicio y asegurar la participación de la parte demandada...”, debiendo en consecuencia desestimar la denuncia realizada por la representación de las apelantes sobre este particular. Así se decide.

ii) En cuanto a la violación a los derechos a la **“Propiedad”** y a la **“Libertad Económica”**, la representación de las apelantes señaló que el ejercicio de la facultades atribuidas a la “...la SUNDDE no puede suprimir o hacer nugatorio el derecho de los particulares a la libre empresa y a la autonomía total de su ejercicio, impidiéndole por vía de una regulación de precios, la recuperación de sus costos y el derecho a obtener una ganancia”.

De igual forma, afirmó que contrariamente a lo establecido en el fallo apelado en el caso de autos no era “...necesaria la consignación de estados financieros y administrativos de todos los centros de salud en Venezuela, así como tampoco unos estados de cuentas comparativos de precios, para demostrar la violación al derecho de propiedad y libertad económica...”

Precisó que “...el propósito de la solicitud del amparo constitucional como medida cautelar, no es denunciar lo írrito de los precios fijados, por representar una ganancia diminuta a favor de las clínicas y distintos centros de salud del sector privado, sino por no dar ningún tipo de cabida a la obtención de una ganancia o beneficio económico, el cual debe ser el propósito de cualquier actividad desarrollada por el sector privado”.

Asimismo, en lo que respecta al aducido quebrantamiento del derecho a la propiedad, la aludida representación sostuvo que al haber fijado la Administración “...los precios de bienes y servicios de salud que son explotados libremente por los centros privados, no respetó el contenido esencial de tal derecho, lo que significa, que ésta no está asegurando ni la recuperación de los costos necesarios para explotar la actividad...”.

Por último, concluyó que la vulneración de las mencionadas garantías se configura en el caso de autos, por la “confluencia” de circunstancias tales como que “...la SUNDDE no está asegurando la posible recuperación de los costos necesarios para explotar la actividad de salud privada...” con lo cual se quebranta el derecho a la

propiedad privada, al mismo tiempo que “...no está permitiendo el derecho al lucro sobre la actividad de salud privada realizada...” infringiendo así del derecho a la libertad económica de sus representadas.

Expuestos los términos de la denuncia bajo análisis, se advierte que el derecho a la propiedad privada se encuentra consagrado en el artículo 115 del Texto Constitucional, en el cual se garantiza a toda persona el “...uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes...”, mientras que la libertad económica se encuentra preceptuada en el artículo 112 *eiusdem*, como el derecho que tienen éstas de poder “...dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad social, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social...”.

Ahora bien, la referidas garantías no pueden ser entendidas de manera absoluta e ilimitada sin tomar en cuenta las necesarias regulaciones que existan para el empleo de las mismas, menos aún, si su ejercicio se encuentra vinculado -como sucede en el caso de autos- al desarrollo de un derecho fundamental como lo es el derecho a la salud y, consecuentemente a la vida de todos los ciudadanos.

Precisado lo que antecede, debe indicarse que la entonces Superintendencia Nacional de Precios y Costos, dictó la Providencia Administrativa N° 294, de fecha 25 de junio de 2013 (acto recurrido), con el objeto de “...propiciar el acceso a la población a los servicios médicos de salud privados en igualdad de condiciones, bajo criterios justos de intercambio”.

Así, se advierte que a través del referido proveimiento i) se “Categoriza” a los servicios médicos y sus prestadores, ii) se disponen los procedimientos para la inscripción de los centros de salud privados en el “Registro Nacional de Precios de Bienes y Servicios”; y iii) se establece el “Régimen de Control y Determinación de Precios” de los servicios médicos suministrados por éstos.

De lo expuesto, se desprende que la regulación *in commento* tiene como finalidad proteger a los usuarios en el acceso a los servicios médicos prestados por los centros de salud privados, garantizando así el derecho a la salud de todos los ciudadanos.

Adicionalmente, importa señalar que dado que los alegatos esgrimidos por la representación de las apelantes a fin de fundamentar esta denuncia, se dirigen a evidenciar el presunto daño patrimonial del cual han sido objeto sus representadas al no permitírseles recuperar “los costos necesarios para explotar la actividad de salud privada...” ni garantizárseles “el derecho al lucro”, la Sala coincide con lo indicado por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en relación a que al no haber sido aportados a los autos “...los estados financieros y administrativos, de los cuales se pueda deducir prima facie la existencia de los presuntos perjuicios económicos...” causados a las accionantes, “...al menos en fase cautelar, no puede presumirse la materialización de la denunciada violación de los derechos a la

propiedad y la libertad económica...”; debiendo en consecuencia desecharse la denuncia formulada sobre el particular. Así se decide.

iii) En relación a la alegada violación del **“Derecho a la Salud”**, la representación de las impugnantes señaló que contrariamente a lo establecido en la decisión apelada, sus representadas *“...en momento alguno argumentaron que la Providencia N° 294, viola el derecho a la salud de los centros de salud, pues efectivamente los mismos son personas jurídicas, y el derecho a la vida y a la salud son derechos fundamentales para los sujetos categorizados, como se establece en la sentencia, ‘personas naturales’”*.

Asimismo, sostuvo que el fundamento de este argumento es que el proveimiento impugnando *“...viola el derecho de la salud de los ciudadanos pues(...) la fijación de costos y precios de los centros de salud privados, sin base económica ni proporcionalidad, trae como consecuencia un decaimiento en los servicios prestados por estos centros, violentando de esta forma el derecho a la salud de los ciudadanos”*.

Acerca de la denuncia bajo análisis, la Sala advierte que de la lectura del fallo apelado se desprende que no es cierto que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo haya errado en la interpretación de lo alegado por las accionantes sobre este particular, asumiendo que lo aducido era la presunta violación al *“...derecho a la salud de los centros de salud...”*, puesto que de la lectura de la mencionada decisión se establece con meridiana claridad que en el artículo 83 del Texto Constitucional *“...se evidencia el reconocimiento del derecho fundamental a la salud, como parte del derecho a la vida...”* de las personas, constituyéndose tal garantía en *“...el supuesto ontológico sin el cual los demás derechos no tendrían existencia alguna”*.

Adicionalmente, es necesario advertir que la acción de amparo es de carácter personal y directo, por lo tanto, si se invoca la violación al derecho a la salud como fundamento de ésta, corresponderá solo a las personas naturales que se consideren afectadas -en su salud- solicitar la referida protección.

En el mismo sentido, importa señalar que en el texto de la Providencia Administrativa impugnada, se justifica la regulación allí establecida -precisamente- en circunstancias tales como: i) Que la *“...salud es un derecho social fundamental, razón por la cual el Estado está en la obligación de garantizarlo como parte del Derecho a la vida...”*, ii) Que *“...los servicios de salud son indispensables para garantizar el derecho a la vida de la población, razón por la cual deben ser categorizados en beneficio y protección de las ciudadanas y ciudadanos que acceden a ellos...”*; y iii) Que existe la indudable necesidad de *“...propiciar el acceso de la población a los servicios médicos de salud privados en igualdad de condiciones, bajo criterios justos de intercambio”*.

De lo anterior, se desprende que el fin perseguido por el mencionado proveimiento no es otro distinto que el de proteger a los ciudadanos y ciudadanas en el acceso a los servicios de salud que son prestados por los centros asistenciales privados, sin que se evidencie, al menos en esta fase cautelar, como es que la aplicación de la mencionada protección pudiera devenir en un “*decaimiento*” en la calidad de los mismos, a menos que tal circunstancia sea consecuencia de la acción u omisión de los propios prestadores de dichos servicios, en incumplimiento de las obligaciones que detentan al desarrollar su actividad en un área de tanta sensibilidad social como lo es el sector salud, dada su estrecha vinculación con el derecho a la vida de las personas.

Con base en lo expuesto, esta Alzada coincide con el señalamiento realizado por el *A quo* en relación a que en el presente caso resulta evidente “...*prima facie que la Providencia impugnada, entre sus fines establece permitir el acceso en igualdad de condiciones a las personas a servicios médicos asistenciales, por razones de interés público, lo cual se encuentra en sintonía con los postulados establecidos en el artículo 83...*” de la Constitución; y al no advertirse las razones por las cuales esta pueda resultar violatoria del propio derecho que pretende tutelar, debe en consecuencia desecharse la denuncia formulada sobre el particular. Así se decide.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, esta Sala declara sin lugar el recurso de apelación incoado por la representación judicial de las asociaciones civiles, Asociación Venezolana de Clínicas y Hospitales, y Asociación Civil Federico Ozanam; de la sociedad civil Centro de Cirugía Oftalmológica CECOF; así como de las sociedades mercantiles Grupo Médico Vargas, C.A., Policlínica Metropolitana, C.A., Unidad Oftalmológica González Sirit, C.A., Servicios Clínicos U.M.Q. Nueva Caracas, C.A., Servicios Clínicos Santa Mónica, C.A., Centro Quirúrgico del Norte, C.A., Unidad Clínico Quirúrgica Santa Rosa de Lima, C.A., Instituto Clínico Unare, C.A., Centro Médico Docente Los Altos, C.A., Policlínica San Javier del Arca, C.A., Centro Médico, C.A., C.A., Diego de Losada Clínica Luis Razetti, Centro Clínico de Estereotaxia CECLINES, C.A., Centro Corporativo APS, C.A., Clínica Razetti de Barquisimeto, C.A., Policlínica Carora, C.A., IDACA Imágenes de Diagnóstico Avanzado, C.A., Centro de Especialidades Anzoátegui, C.A., Unidad Médico Quirúrgica Yurubi, C.A., I.D.B. Med, C.A.; y CLIMMCA, C.A., contra la sentencia N° 2013-1826, de fecha 17 de octubre de 2013, dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual se declaró “*improcedente*” la solicitud de amparo cautelar formulada por las recurrentes conjuntamente con la demanda nulidad interpuesta, contra la Providencia Administrativa N° 294, de fecha 25 de junio de 2013, dictada por la entonces Superintendencia Nacional de Costos y Precios (SUNDECOP). En consecuencia, se confirma el fallo apelado. Así finalmente se decide.

V

DECISIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara **SIN LUGAR** el recurso de apelación incoado por la representación judicial de las asociaciones civiles, **ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE CLÍNICAS Y HOSPITALES** y **ASOCIACIÓN CIVIL FEDERICO OZANAM**; de la sociedad civil **CENTRO DE CIRUGÍA OFTALMOLÓGICA CECOF**; así como de las sociedades mercantiles: **GRUPO MÉDICO VARGAS, C.A., POLICLÍNICA METROPOLITANA, C.A., UNIDAD OFTALMOLÓGICA GONZÁLEZ SIRIT, C.A., SERVICIOS CLÍNICOS U.M.Q. NUEVA CARACAS, C.A., SERVICIOS CLÍNICOS SANTA MÓNICA, C.A., CENTRO QUIRÚRGICO DEL NORTE, C.A., UNIDAD CLÍNICO QUIRÚRGICA SANTA ROSA DE LIMA, C.A., INSTITUTO CLÍNICO UNARE, C.A., CENTRO MÉDICO DOCENTE LOS ALTOS, C.A., POLICLÍNICA SAN JAVIER DEL ARCA, C.A., CENTRO MÉDICO, C.A., C.A., DIEGO DE LOSADA CLÍNICA LUIS RAZETTI, CENTRO CLÍNICO DE ESTEREOTAXIA CECLINES, C.A., CENTRO CORPORATIVO APS, C.A., CLÍNICA RAZETTI DE BARQUISIMETO, C.A., POLICLÍNICA CARORA, C.A., IDACA IMÁGENES DE DIAGNÓSTICO AVANZADO, C.A., CENTRO DE ESPECIALIDADES ANZOÁTEGUI, C.A., UNIDAD MÉDICO QUIRÚRGICA YURUBI, C.A., I.D.B. MED, C.A.; y **CLIMMCA, C.A.**, contra la sentencia N° 2013-1826, de fecha 17 de octubre de 2013, dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual se declaró “*improcedente*” la solicitud de amparo cautelar formulada por las recurrentes conjuntamente con la demanda nulidad interpuesta, contra la Providencia Administrativa N° 294, de fecha 25 de junio de 2013, dictada por la entonces **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE COSTOS Y PRECIOS** (hoy Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos). En consecuencia, se **CONFIRMA** el fallo apelado...**

Para ver el contenido completo pulse [aquí](#) o visite el siguiente vínculo:
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/febrero/185385-00178-24216-2016-2014-0513.HTML>

23 de febrero de 2016

**El presente boletín fue preparado y divulgado por ZAIBERT & ASOCIADOS. Su propósito es difundir información de interés general en materia jurídica. El contenido de este informe no puede ser interpretado como una recomendación o asesoría para algún caso específico. Se recomienda consultar especialistas en la materia para la aplicación de su contenido. Quedan expresamente reservados todos los derechos.*