



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Magistrada Ponente: **MARÍA CAROLINA AMELIACH VILLARROEL**

Exp. N° 2014-0513

Adjunto al Oficio N° 2014-2018, de fecha 27 de marzo de 2014, recibido por esta Sala el día 1° de abril del mismo año, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo remitió el expediente contentivo de la demanda de nulidad interpuesta conjuntamente con solicitud de amparo cautelar, por los abogados Leonardo Palacios Márquez, José Gregorio Torres Rodríguez, Juan Esteban Korody Tagliaferro, Erika Cornilliac Malaret, Rodrigo Lange Carías y Oscar Elías Niño Bezara (INPREABOGADO Nros. 22.646, 41.242, 112.054, 131.177, 146.151 y 180.118, respectivamente), actuando con el carácter de apoderados judiciales de las asociaciones civiles **ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE CLÍNICAS Y HOSPITALES**, inscrita en el Registro Público del Primer Circuito del Municipio Sucre del Estado Miranda en fecha 17 de abril de 2008, bajo el N° 11, Tomo 6, y **ASOCIACIÓN CIVIL FEDERICO OZANAM**, inscrita en la Oficina Subalterna de Registro Público del Municipio Hatillo del Estado Miranda en fecha 19 de septiembre de 1996, bajo el N° 21, Tomo 24, Protocolo Primero; de la sociedad civil **CENTRO DE CIRUGÍA OFTALMOLÓGICA CECOF**, inscrita en la Oficina Subalterna de Registro Público del Municipio Chacao del Estado Miranda en fecha 8 de diciembre de 1998, bajo el N° 27, Tomo 14, Protocolo Primero; así como de las sociedades mercantiles: 1) **GRUPO MÉDICO VARGAS, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del entonces Distrito Federal y Estado Miranda en fecha 5 de febrero de 1970, bajo el N° 24, Tomo 16-A, 2) **POLICLÍNICA METROPOLITANA, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del entonces Distrito Federal y Estado Miranda en fecha 17 de septiembre de 1970, bajo el N° 48, Tomo 77-A Pro, 3) **UNIDAD OFTALMOLÓGICA GONZÁLEZ SIRIT, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Segundo de la Circunscripción Judicial del entonces Distrito Federal y Estado Miranda en fecha 13 de octubre de 1988, bajo el N° 2, Tomo 19-A Sgdo, 4) **SERVICIOS CLÍNICOS U.M.Q. NUEVA CARACAS, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital y Estado Miranda en fecha 29 de noviembre de 1999, bajo el N° 52, Tomo 245-A-Pro, 5) **SERVICIOS CLÍNICOS SANTA MÓNICA, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital y Estado Miranda en fecha 26 de marzo de 2007, bajo el N° 31, Tomo 25-A-Cto, 6) **CENTRO QUIRÚRGICO DEL NORTE, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Aragua en fecha 12 de febrero de 2004, bajo el N° 39, Tomo 6-A, 7) **UNIDAD CLÍNICO QUIRÚRGICA SANTA ROSA DE LIMA, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Segundo de la Circunscripción Judicial del entonces Distrito

Federal y Estado Miranda en fecha 13 de julio de 1995, bajo el N° 10, Tomo 295-A-Sgdo, 8) **INSTITUTO CLÍNICO UNARE, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar en fecha 25 de octubre de 1989, bajo el N° 38, Tomo A-73, 9) **CENTRO MÉDICO DOCENTE LOS ALTOS, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del entonces Distrito Federal y Estado Miranda en fecha 31 de octubre de 1991, bajo el N° 33, Tomo 54-A-Pro, 10) **POLICLÍNICA SAN JAVIER DEL ARCA, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Lara en fecha 12 de noviembre de 1991, bajo el N° 67, Tomo 44-A, 11) **CENTRO MÉDICO, C.A.**, inscrita en el Registro de Comercio que llevaba el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Monagas y del entonces Territorio Federal Delta Amacuro en fecha 12 de junio de 1969, bajo el N° 25, folios 46 al 52 y su vto., 12) **C.A., DIEGO DE LOSADA CLÍNICA LUIS RAZETTI**, inscrita en el Registro Mercantil Segundo de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital en fecha 8 de julio de 1993, bajo el N° 67, Tomo 10-A-Sgdo, 13) **CENTRO CLÍNICO DE ESTEREOTAXIA CECLINES, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital y Estado Miranda en fecha 18 de marzo de 1996, bajo el N° 2, Tomo 60-A-Pro, 14) **CENTRO CORPORATIVO APS, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Quinto de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital y Estado Miranda en fecha 8 de febrero de 2008, bajo el N° 74, Tomo 1754-A, 15) **CLÍNICA RAZETTI DE BARQUISIMETO, C.A.**, inscrita en el Registro de Comercio que llevaba el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Lara en fecha 27 de abril de 1965, bajo el N° 52, folios 198 al 203 del Libro N° 1, 16) **POLICLÍNICA CARORA, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Lara en fecha 30 de marzo de 1978, bajo el N° 3, Tomo 5-B, 17) **IDACA IMÁGENES DE DIAGNÓSTICO AVANZADO, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Cuarto de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital y Estado Miranda en fecha 1° de diciembre de 1994, bajo el N° 30, Tomo 17-A-Pro, 18) **CENTRO DE ESPECIALIDADES ANZOÁTEGUI, C.A.**, inscrita en el Registro de Comercio que llevaba el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui en fecha 21 de febrero de 1968, bajo el N° 18, Tomo A, 19) **UNIDAD MÉDICO QUIRÚRGICA YURUBI, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Yaracuy en fecha 15 de enero de 1996, bajo el N° 44, Tomo 47-A, 20) **I.D.B. MED, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Segundo de la Circunscripción Judicial del Estado Lara en fecha 7 de enero de 2003, bajo el N° 16, Tomo 1-A; y 21) **CLIMMCA, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo en fecha 5 de febrero de 2004, bajo el N° 36, Tomo 8-A; contra la Providencia Administrativa N° 294, de fecha 25 de junio de 2013, emanada de la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE COSTOS Y PRECIOS** (hoy Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos), publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.196, de fecha 26 de junio de 2013, mediante 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”.

Dicha remisión se efectuó en virtud del recurso de apelación ejercido el 23 de octubre de 2013, por la representación de las recurrentes, contra la sentencia N° 2013-1826, dictada por la prenombrada Corte el día 17

del mismo mes y año, mediante la cual declaró su competencia para conocer de la demanda de nulidad interpuesta, admitió provisionalmente la misma, e improcedente el amparo cautelar solicitado.

El 2 de abril de 2014 se dio cuenta en Sala, se designó Ponente a la Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel, se ordenó aplicar el procedimiento de segunda instancia previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y en tal sentido, se fijó un plazo de ocho (8) días continuos en razón del término de la distancia, seguidos de un lapso de diez (10) días de despacho para fundamentar la apelación interpuesta.

El 14 de mayo de 2014, la representación de las accionantes consignó escrito de fundamentación de la apelación ejercida.

En fecha 4 de junio de 2014, se dejó constancia del vencimiento del lapso para dar contestación a la referida apelación, por lo que la causa entró en estado de sentencia de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El 29 de diciembre de 2014 se incorporaron a esta Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia las Magistradas María Carolina Ameliach Villarroel, Bárbara Gabriela César Siero y el Magistrado Inocencio Figueroa Arizaleta, designados y juramentados por la Asamblea Nacional el 28 del mismo mes y año.

Por diligencias de fechas 24 de septiembre de 2014 y 11 de agosto de 2015, la representación de las recurrentes solicitó “...se dicte sentencia en la presente causa”.

En fecha 12 de agosto de 2015, se dejó constancia que el día 11 de febrero del mismo año fue electa la Junta Directiva de este Supremo Tribunal, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, quedando integrada esta Sala de la siguiente manera: Presidente, Magistrado Emiro García Rosas; Vicepresidenta, Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel; las Magistradas Evelyn Marrero Ortiz y Bárbara Gabriela César Siero, y el Magistrado Inocencio Figueroa Arizaleta. Asimismo, se ordenó la continuación de la causa y se confirmó como ponente a la Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel.

El 23 de diciembre de 2015 se incorporaron a esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el Magistrado Marco Antonio Medina Salas y la Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero, designados y juramentados por la Asamblea Nacional en esa misma fecha. La Sala quedó constituida, conforme a lo dispuesto en los artículos 8 y 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, de la forma siguiente: Presidenta, Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel; Vicepresidenta, Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero; la Magistrada Bárbara Gabriela César Siero; y los Magistrados Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta y Marco Antonio Medina Salas.

Analizadas como han sido las actas procesales que conforman el expediente de la causa, esta Sala pasa a pronunciarse respecto al recurso de apelación ejercido, con fundamento en las siguientes consideraciones:

I

ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el 14 de agosto de 2013, ante la Unidad de Recepción y Distribución de Documentos (URDD) de las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo, la representación

judicial de las recurrentes, interpuso demanda contencioso administrativa de nulidad conjuntamente con solicitud de amparo cautelar, contra la Providencia Administrativa N° 294, de fecha 25 de junio de 2013, emanada de la entonces Superintendencia Nacional de Costos y Precios (SUNDECOP), mediante 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, del extenso escrito, se advierte que la aludida representación señaló como fundamentos de su pretensión de nulidad, lo siguiente:

i) Que la “**regulación**” establecida en el acto impugnado “...**atenta contra los derechos constitucionales a la libertad económica y a la propiedad de los centro de salud privados**”.

Al respecto, indicó que la acción de autos se debe no sólo a la “*afectación directa*” de los “*derechos e intereses jurídico-económicos*” de sus representadas, sino “...*por el deber ético y moral que exige el denunciar un acto que menoscaba derechos fundamentales inalienables como son el derecho a la vida, a la salud, a recibir servicios de calidad y al libre desarrollo de la personalidad, la profesión y la actividad económica, todos derechos humanos fundamentales consagrados de forma clara y directa en nuestra constitución y a través de instrumentos internacionales, los cuales poseen un grado superlativo en nuestro Estado de Derecho*”.

Sostuvo que conforme a lo establecido en el artículo 19 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela el Estado tiene el deber “...*de garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos atendiendo al principio de progresividad, es decir, a través del avance en las garantías que aseguren un mejor desarrollo de cada uno de estos derechos, lo que trae como consecuencia que se encuentra completamente vedado volver a legislaciones que contengan menores protecciones o garantías*”.

Señaló que contrariamente a lo expuesto, la Providencia recurrida “...*establece obligaciones y cargas económicas en cabeza de los operadores de salud privada que violan de forma directa e inmediata sus derechos fundamentales a la libertad económica y propiedad y consecencialmente (...) los derechos fundamentales a la vida y a la salud...*”.

Precisó, en cuanto a los derechos fundamentales a la “*propiedad*” y a la “*libertad económica*”, que los mismos “...*cobran significado sobre todo ante las acciones de la Administración que pretendan limitarlo, en virtud de que ésta debe sujetar su actuación, en primer lugar, al bloque de la legalidad o al Derecho y, en segundo lugar, al respeto de las situaciones jurídico-subjetivas de los particulares*”.

En igual sentido, denunció que el acto impugnado “...*al establecer una restricción sobre los precios de los servicios de salud privada, que por más está decir, fue realizada de manera arbitraria, inconsulta, ajena a la realidad y a través de un acto de rango su-legal (sic), se puede observar claramente como la misma afecta el derecho de propiedad de los operadores de salud privada. Con la aplicación de este control de precios que pretende la SUNDECOP, se está restringiendo dos aspectos básicos tanto del derecho a la propiedad como del derecho a la libertad económica, a saber: (i) El derecho a recuperar los costos de producción; y (ii) El derecho al lucro*”.

Sostuvo que el “...*derecho al lucro forma parte esencial de la libertad económica...*”, mientras que el “...*derecho a la recuperación de costos (...) es consecuencia derivada de la propiedad privada (...) [por lo que]*

el control de precios que impida esa recuperación tendrá efectos equivalentes a la confiscación y, por ende, será contrario a la propiedad privada... ”. (Agregados de la Sala).

En adición a lo anterior, señaló que cuando la Administración fija “...*el precio de bienes y servicios que son explotados libremente por los operadores económicos debe respetar el contenido esencial de tal derecho, lo que significa, que debe asegurar no sólo la recuperación de los costos necesarios para explotar la actividad, pues lo contrario entrañaría una violación a la propiedad privada, sino además, deberá también asegurar la rentabilidad razonable del proveedor de esos servicios*”.

Asimismo, denunció que en el caso de autos “...*la afectación sobre el derecho de propiedad de los operadores de salud privada, (...) constituye una forzada razón para determinar la declaratoria de nulidad de la Providencia N° 294...*”.

Luego, indicó que aunada a la violación del derecho a la propiedad de sus representadas, en el presente caso se ha quebrantado el derecho a la libertad económica de las mismas, el cual es una garantía concedida a los particulares en el ejercicio de la actividad económica de su preferencia, que si bien puede ser “...*limitado por el Estado en pro de objetivos de interés social, no son susceptibles de ser coartados sin título válido detentado por la Administración*”.

Por último, precisó que al haberse fijado “...*los precios de los servicios de salud que son explotados libremente por los operadores privados, no [se] está respetando el contenido esencial de los derechos a la propiedad y a la libertad económica...*” lo cual trae como consecuencia que no se garantice “...*la posible recuperación de los costos necesarios para explotar la actividad de salud privada, entrañándose una violación a la propiedad privada...*” y que a la vez no se esté “...*permitiendo el derecho al lucro sobre la actividad realizada, entrañándose una violación a la libertad económica*”.

ii) Diferencia entre “*actividad reservada al Estado y actividad privada altamente regulada*”, y “*establecimiento de una carga económica que rompe y atenta contra el principio de contribución a las cargas públicas, materializado en la prestación del servicio de salud privada*”

Sobre el particular, señaló que “...*constituye un deber para el Estado el establecimiento y mantenimiento de un sistema público nacional de salud en el que los servicios se materialicen de manera gratuita, universal, equitativa, continua, ininterrumpida, solidaria y de calidad, no obstante que tal gestión puede ser realizada por los particulares bajo la rectoría del Estado...*”

Indicó que la prestación de servicios de salud, es una actividad que no se encuentra “...*excluida del ámbito de la libertad económica de los particulares, sino que (...) no puede desarrollarse libremente (...) [ya que] está limitada, constitucional o legalmente, en proporción inversa al grado de asunción de la actividad por parte del Estado*”. (Agregados de la Sala).

Afirmó que “...*no se puede pretender relevar ni sustituir al Estado en su obligación de garantizar a la población el derecho a la salud. Sin embargo, se debe destacar que existe la posibilidad que los ciudadanos o particulares desarrollen esta actividad (...) de forma concurrente y con un ánimo lucrativo, (...) con la particularidad de la contraprestación que debe pagar el beneficiario que recibe el servicio...*”.

Precisó que la “...pública y notoria deficiencia del sistema de salud pública, ha venido provocando de una manera acelerada, que gran parte de la población que requiere atención médica acuda a los centros de salud privados con la finalidad de obtener un servicio de salud dentro de los estándares de calidad...”, no obstante, “...la SUNDECOP dictó la Providencia Administrativa N° 294, mediante la cual establece arbitrariamente y sin fundamento en estudios económicos ni explicación de metodología alguna, los precios de los servicios de salud privados, derivando dicha regulación en la obligatoria asunción de cargas económicas adicionales para los operadores de salud privada”.

En el mismo sentido, sostuvo que “...pretender que los centros de salud privados operen o presten servicios con precios inferiores a los costos que deben asumir; deriva evidentemente en un desmejoramiento de la calidad del servicio de salud prestado...”, y además que al “...no poder recuperar la inversión o por lo menos los costos asumidos, los centros de salud privados se verían imposibilitados de poder reinvertir en tecnología de última generación destinada al tratamiento preventivo y de control de enfermedad (sic) que pueden afectar la salud de la población”.

Así, denunció que al haber establecido la Administración “...precios sin consideración al esquema propio de costos y a la forma de estructuración del servicio y obligárseles a los centros de salud privados a cobrar por debajo de dichos costos, se le impone a dicho sector la obligación de asumir una carga indebida mas allá de lo que impone la legalidad, vale decir; más allá del deber de colaborar con los gastos públicos y el deber de corresponsabilidad social, pues la responsabilidad de la salud no puede pretender trasladarse exclusivamente sobre el sector privado, cuando sin tener un equivalente en el sector público, se le exige a los privados cobrar precios que no cubren sus costos...”.

En adición a lo expuesto, se refirió a la diferencia que, a su decir, existe entre los precios establecidos en la Providencia impugnada para los servicios médicos y los costos y margen mínimo de ganancia que éstos deberían tener para los centros de salud privados, concluyendo que la diversidad es tal que evidencia “...no sólo la irracionalidad de la regulación, sino precisamente la carga pública inconstitucional que pretende ser impuesta, pues el monto que no se recupera es lo que se confisca o amputa del patrimonio de los prestadores de servicios privados de salud”.

Sostuvo que desde el “...mismo momento que a los centros de salud privada se les vean afectados sus bienes patrimoniales por la aplicación arbitraria de la Providencia Administrativa N° 294, podemos aseverar que efectivamente existirá un daño perpetrado y perjudicial hacia sus intereses, toda vez que, de conformidad con lo establecido en el artículo 115 de nuestra Constitución, su derecho de propiedad quedó degradado al tener que soportar cargas públicas que no les corresponden y que por razones obvias afectan sus patrimonios”.

Denunció que en el presente caso se pretende “...fijar unos precios ‘provisionales’ sobre los servicios de salud privada, sin haber cumplido con los procedimientos ni métodos establecidos tanto en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Costos y Precios Justos (LCPJ) como en el Reglamento Parcial sobre la Superintendencia Nacional de Costos y Precios y el Sistema Nacional Integrado de Administración y Control de Precios (el Reglamento)...”, razón por la que concluyó que la Administración actuó “...de manera arbitraria y fuera del marco de la legalidad, al establecer una serie de irracionales e inconstitucionales cargas públicas que deben soportar los prestadores privados de servicios de salud, con lo cual, necesariamente (...) debe declarar[se] la nulidad de dicha Providencia...”. (Agregados de la Sala).

iii) Que la Providencia impugnada “...establece una regulación de precios sin base económica ni proporcionalidad”.

Al respecto, adujo que mediante el acto impugnado “...se regulan los precios de los servicios de salud prestados por las instituciones privadas, calificadas en la misma Providencia (...) sin embargo, (...) no establece los criterios o parámetros objetivos de clasificación que permitan a los distintos centros de salud privados, destinatarios de la regulación, conocer cuáles son los precios máximos de cada servicio que les corresponde...”.

Indicó que la omisión antes señalada “... pretende ser subsanada por una vía distinta al propio acto normativo, valer decir, informalmente a través de aviso oficial publicado en la página web de la institución, como si se tratara de un mero aspecto informativo o de simple interés al ciudadano, violentando una vez más, el principio de legalidad [dado] que toda actuación de la Administración que pretenda limitar el derecho a la libertad económica y a la propiedad debe ceñirse al principio de legalidad, extremo que evidentemente no se cubre con una remisión hecha a través de un Aviso Oficial...”. (Agregado de la Sala).

Sostuvo que “...al analizar la Providencia Administrativa N° 294, con vista a su formación, aplicación y efectos, debemos advertir que la misma fue dictada irracionalmente sin la debida adecuación a los hechos regulados, (...) pero además no guarda proporcionalidad con los fines buscados por el legislador al establecer la posibilidad de regulación de precios, pues la normativa dictada resulta exagerada al determinar precios inferiores a los costos, con lo cual el efecto producido es la privación del derecho de los profesionales de la salud que se han organizado para realizar su actividad dentro de una institución dotada para sus fines, a recuperar sus costos operativos y a obtener una ganancia que les permita su subsistencia reinvertiendo en equipos y tecnología para una atención óptima al paciente, todo lo cual conllevará a una disminución de la calidad del servicio...”.

Afirmó que la Providencia impugnada “...obliga a las clínicas y centros privados de salud a trabajar con precios inferiores a sus costos operativos, debido a que los precios máximos no guardan relación con los costos que exige la prestación de cada uno de los servicios regulados...”.

Sostuvo que dicho acto está afectado por una “...irracionalidad económica (...) [que] se manifiesta cuando la SUNDECOP pretende cercenar el derecho a la libertad económica de los prestadores de servicios, imponiendo una cantidad de precios máximos que además, en forma alguna recogen la incidencia de la inflación como factor común en el marco de un sistema económico híper inflacionario”. (Agregados de la Sala).

Así, insistió en la “...falta de racionalidad económica de las tarifas impuestas por la SUNDECOP sin consulta alguna, así como la desproporcionalidad respecto a la imposibilidad material de concretar el fin presuntamente perseguido con la emisión de la Providencia impugnada”.

iv) Que la Providencia impugnada prevé una “regulación inconsulta” debido a la “falta de participación ciudadana, de los interesados, de las asociaciones técnicas y las comunidades organizadas”.

En relación a este alegato precisó que nuestra Constitución contempla la “...participación de los ciudadanos en el proceso de formación, ejecución y control de la gestión pública, inclu[endo] la participación en la creación de leyes y actos normativos, con especial énfasis en aquellos actos administrativos generales que

afecten o incidan directamente en su calidad de vida, en el derecho al libre desarrollo de su personalidad, en el ejercicio pleno de su actividad profesional, su actividad económica y la propiedad y, aún más, cuando aunado a la afectación de estos derechos plurales, se pone en vilo un derecho de aún mayor rango y difusión como es el derecho fundamental a la salud... ”. (Agregados de la Sala).

En el mismo sentido, indicó que “...cualquier acto general, que tenga como fin la regulación de la salud privada, tiene que necesariamente haber tenido de forma previa, una serie de consultas abiertas y con contenido técnico, que permitan evaluar, (...) el efecto económico, social y cultural que la regulación tendría directamente tanto en los afectados directos (Servicios de Salud Privados), como en la ciudadanía en general y en la salud en Venezuela”.

Con base en lo anterior, señaló que visto el incumplimiento del procedimiento establecido en “...el artículo 139 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 140 eiusdem, solicit[a] la nulidad de la Providencia Administrativa N° 294 (...) pues (...) la aprobación de la misma, no fue consultada a los ciudadanos, violando igualmente el principio constitucional de participación ciudadana...”, especialmente en cuanto a los prestadores de servicios de salud privados y de la Asociación Venezolana de Clínicas y Hospitales, siendo que, a su decir, la opinión de éstos era de “...vital importancia para la aprobación y sustento de la Providencia (...) pues la misma establece sin racionalidad alguna, una categorización de la prestación de servicios médicos, por parte de los centros de salud privados, controlando los precios de dichos servicios”.

v) Solicitud de amparo cautelar

Como fundamento de la protección cautelar solicitada la representación de las recurrentes señaló que el acto impugnado lesiona “...en todo sentido los intereses de [sus] representadas, sin observar, entre otras cosas, (...) garantías y derechos constitucionales de consideración relevante y que deben ser amparadas constitucionalmente por vía (...) cautelar... ”. (Agregados de la Sala).

Así, expresó que en el presente caso “...existen suficientes elementos de hecho y de derecho que harían procedente la protección de amparo constitucional cautelar, mientras se tramita y sustancia el procedimiento de nulidad” a lo que añadió que existen “...al menos tres (3) elementos que incrementan aún más la necesidad de la urgente protección reforzada cautelar a los derechos constitucionales que la regulación impugnada está conculcando de forma directa e inmediata...”, como lo son:

i) “La situación de los servicios de salud pública, los cuales no se encuentran en condiciones de atender la demanda que se pudiera generar cuando los servicios privados de salud dejen de prestar servicios en aquellas áreas donde se considere que la regulación afecta de tal manera su patrimonio que le harían generar pérdidas o disminuir los estándares de calidad con que éstos servicios son prestados”.

ii) “Que al estar los precios establecidos sin fórmula de reajustabilidad inflacionaria (...) cada día que pasa, hace que los precios establecidos deterioren e impacten más profundamente en la esfera jurídico-económica de los prestadores de salud privados (sic)... ”.

iii) “Que al momento de ponderar intereses (...) se tiene que tomar en cuenta que el servicio que prestan los recurrentes, incide de forma directa en la protección de los derechos fundamentales a la salud y a la vida. En consecuencia, en caso de duda, se debe privilegiar la protección de estos derechos”.

Posteriormente, se refirió a los requisitos de procedencia del amparo solicitado indicando que de acuerdo a los criterios jurisprudenciales establecidos por esta Sala el extremo “...*que debe verificarse, primordialmente al momento de evaluar la procedencia de las pretensiones de amparo cautelar (...) es la factibilidad o verosimilitud de las pretensiones constitucionales sometidas a protección, dada la suprema relevancia que tiene para nuestro ordenamiento jurídico la protección reforzada de los derechos constitucionales*”.

Así, en cuanto a la **presunción de buen derecho (*fumus boni iuris*)**, sostuvo que en el presente caso “... *hay sobradas razones para considerar que [sus] representadas están asistidas de una fuerte presunción de buen derecho, lo cual puede ser comprobado (...) a partir de la lectura íntegra de los alegatos invocados a lo largo del (...) escrito recursorio (sic)...*” (agregados de la Sala), entre los cuales hizo especial referencia a las siguientes denuncias:

- **“Violación al principio de participación ciudadana”**, señalando al respecto que en el presente caso “... *se presenta de forma elocuente el quebrantamiento grosero al derecho a la participación ciudadana, pues la Providencia Administrativa N° 294, sobre la cual se solicita la nulidad, fue publicada en Gaceta Oficial, sin realizarse consulta previa a los ciudadanos*”.

Asimismo, que “...*visto que la participación ciudadana es uno de los pilares fundamentales sobre los cuales se erige nuestra democracia representativa, participativa y protagónica, es por lo cual (...) solicita[n] que sea considerado (...) que la falta de consultas públicas, sobre todo a los sectores incididos directamente por esta Providencia Administrativa, hace procedente el amparo (...) cautelar solicitado...*”.

- **“Violación al derecho constitucional a la propiedad y libertad económica”**, alegando en tal sentido que el acto impugnado “...*establece obligaciones y cargas económicas en cabeza de los centros de salud privada que violan sus derechos constitucionales a la libertad económica y propiedad*”.

Precisó que el quebrantamiento de los aludidos derechos, los cuales “...*deben ser protegidos cautelarmente por vía de amparo constitucional cautelar...*”, se configura debido a que “...*la SUNDECOP no está asegurando la posible recuperación de los costos necesarios para explotar la actividad de salud privada, entrañándose una violación a la propiedad privada...*” y además porque tampoco “...*está permitiendo el derecho al lucro sobre la actividad de salud privada realizada, (...) [verificándose así] una violación a la libertad económica.* (Agregados de la Sala).

- **“Establecimiento de una carga económica que rompe y atenta contra el principio de contribución a las cargas públicas, materializado en la prestación del servicio de salud privada”**, y adicionalmente que la providencia impugnada “...*atenta contra el derecho constitucional a la salud*”, alegando al respecto que en el caso de autos la Administración le ha impuesto “...*a los centros de salud privados la obligación de regirse por un catálogo de precios para cuyo establecimiento no se realizó un estudio económico previo (...) obligándolos a cobrar precios por debajo de los costos en los que debe incurrir para poder prestar sus servicios (...) constituyendo una pesada carga económica distinta a las referidas en el artículo 133 del Texto Constitucional (...) [y que] se erige en una seria y contundente amenaza al derecho -y obligación a la vez- de prestar un servicio de calidad en los términos establecidos en el artículo 117 constitucional ; y lo peor y más grave aún, una amenaza al derecho que tiene la población venezolana de exigir y acceder a dichos servicios de calidad como garantía de su derecho a la vida...*”.

- **“Irracionalidad y desproporcionalidad de la Providencia administrativa N° 294”**, sobre el particular reiteró que en el caso de autos la Administración *“...incurrió en una evidente irracionalidad económica y desproporcionalidad, manifestadas por la falta de análisis del impacto económico al establecer la regulación de cada uno de los precios correspondientes a los servicios...”* prestados por sus representadas.

De igual forma, sostuvo que al no haberse tomado en cuenta la *“...cadena de costos promediada entre las distintas clínicas del país (...) la SUNDECOP incurre en una clara irracionalidad de tipo económica que incide directamente sobre el funcionamiento de la clínicas e instituciones privadas de salud, ya que el propósito fundamental de aquellas es la prestación de los más óptimos servicios de salud con la finalidad de obtener ganancias para ser reinvertidas...”*.

Expuesto lo que antecede, se refirió al requisito relativo al **periculum in mora**, indicando que el mismo deviene del *“...peligro de que se verifique un daño...”* para sus representadas, *“...en caso de ejecutarse el acto recurrido”*.

Sobre el particular, señaló que *“...de no otorgarse el amparo constitucional como medida cautelar sobre la Providencia Administrativa N° 294, se producirían daños y perjuicios a los prestadores de servicios de salud privados, a los trabajadores y a los pacientes, lo cual afecta el derecho a la salud y a la vida”*.

Afirmó que la ejecución del acto impugnado *“...traería como consecuencia la aplicación de una serie de precios que no tienen origen en un procedimiento para su determinación que haya efectuado estudios técnicos, económicos y financieros...”*.

Indicó que, *“...a los fines de precaver la generación de cuantiosas pérdidas en el patrimonio de los prestadores de salud (sic), (...) de evitar el desmejoramiento en la calidad de los servicios de salud privados y (...) la aplicación de una Providencia que nació en franca violación de las normas constitucionales, se hace necesario el otorgamiento de la tutela reforzada de los derechos constitucionales”*.

Por último, aseguró que en el presente caso se encuentra *“...evidenciada la necesidad del otorgamiento de la protección de amparo cautelar -o cualquiera que [se] estime conveniente (...) de conformidad con los artículos 26, 27 y 259 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 4 y 104 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa- a los fines de prevenir daños en los administrados que directa o indirectamente están sometidos a la aplicación de esta inconstitucional Providencia y así solicita[n] sea considerado...”* . (Agregados de la Sala).

Luego, precisó que en el presente caso la *“ponderación de intereses”* que debe realizarse a fin de otorgar la cautela peticionada, implica tener *“...en cuenta que los precios de la actividad de prestación de servicios de salud privado, (...) ha sido declarada como de primera necesidad por la Constitución y se encuentra ligada a los más importantes derechos humanos, tales como la salud y la vida, los cuales se verían mermados, de continuarse la aplicación de la Providencia Administrativa N° 294, causándose daños irreparables a la población”*.

De igual forma, sostuvo que *“...el análisis de la ponderación de intereses en juego se inclina en permitir que se siga prestando servicios de salud privados de calidad, garantizando el derecho a la salud y a la vida y el derecho que tienen todos los seres humanos de exigir, acceder y disponer de bienes y servicios de calidad (...) por lo tanto, no suspender los efectos de la Providencia Administrativa N° 294, generaría mayores daños a los*

venezolanos, que su continuidad, hasta tanto se decida el presente Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad... ”.

Conforme a lo expuesto, pidió se considere “...*procedente la solicitud de amparo constitucional como medida cautelar de la Providencia Administrativa N° 294, publicada en Gaceta Oficial N° 40.196, de fecha 26 de junio de 2013, hasta la definitiva culminación del proceso contencioso... ”.*

Finalmente, la representación de las recurrentes solicitó se declare “*Con Lugar*” la demanda de nulidad interpuesta; y en consecuencia: i) Que se decrete “...*de forma urgente e inmediata la protección cautelar de los derechos constitucionales violados mediante la Providencia Administrativa N° 294, o de cualquier otro acto que intente aplicar o reeditar el contenido de la misma, suspendiendo su aplicación, mientras se sustancia y decide definitivamente este proceso, o de conformidad con los artículos 26, 27 y 259 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 4 y 104 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, [se] otorgue la cautelar que (...) considere más eficaz y eficiente para la tutela y resguardo de los derechos e intereses constitucionales en vilo con la aplicación de esta Providencia... ” y ii) Que se determine “...*la nulidad absoluta del acto administrativo contenido en la Providencia Administrativa N° 294 (...) o de cualquier otro acto que intente aplicar o reeditar el contenido de la misma*”.*

Por auto del 17 de septiembre de 2013, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, dio cuenta del expediente y ordenó solicitar los antecedentes administrativos relacionados con la causa, los cuales fueron recibidos por el mencionado órgano jurisdiccional el día 15 de octubre del mismo año.

Mediante sentencia N° 2013-1826 de fecha 17 de octubre de 2013, la aludida Corte determinó su competencia para conocer del caso de autos, admitió “*provisionalmente la acción principal*”, declaró “*improcedente la acción de amparo cautelar interpuesta*”; y en consecuencia, ordenó remitir las actuaciones al Juzgado de Sustanciación de esa Corte “...*a los fines que se pronuncie acerca de la admisión de la (...) causa y de ser conducente, continúe con el procedimiento de Ley*”.

A través de diligencia consignada en fecha 23 de octubre de 2013, la representación de las recurrentes ejerció recurso de apelación en cuanto a “...*la parte desfavorable de la sentencia anteriormente identificada... ”,* es decir, en cuanto a la negativa a acordar el amparo cautelar solicitado.

Por auto del 6 de febrero de 2014, la prenombrada Corte oyó en un solo efecto la apelación incoada y ordenó remitir copia certificada de las actuaciones a esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

II

DEL FALLO APELADO

Mediante decisión N° 2013-1826, de fecha 17 de octubre de 2013, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo determinó su competencia para conocer del caso de autos, admitió “*provisionalmente la acción principal*” y 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), señalando respecto a este último particular lo siguiente:

Indicó, que de conformidad con los criterios jurisprudenciales desarrollados sobre la materia “...es de rigor para el Juez que emprende la labor de realizar la cognición breve que por antonomasia representa el juicio cautelar, determinar y verificar de manera ostensible la configuración del *fumus boni iuris* o presunción de buen derecho, como la procedencia del *periculum in mora* o peligro en la mora, elemento éste último determinable por la sola verificación del requisito anterior”.

Así, sostuvo que “...en sede constitucional cautelar no le corresponde al Juez contencioso administrativo, declarar la infracción de los derechos constitucionales cuya violación se denuncia, sino sólo verificar si existe un medio de prueba que constituya presunción grave de violación o amenaza del derecho alegado, a los fines de determinar la procedencia de la cautela, mientras dure el juicio de la acción principal. De tal manera que, a los fines de analizar la acción de amparo cautelar, se debe determinar la existencia de medios de prueba suficientes que constituyan presunción grave de violación o amenaza de violación de derechos constitucionales, y excepcionalmente de aquellas que, aún cuando están recogidas en un texto legal, violan o menoscaban de manera directa un derecho constitucional, sin que llegue a emitirse un pronunciamiento definitivo sobre la certeza de tal violación o amenaza de violación”.

Precisado lo anterior, la referida Corte entró a analizar si en el caso de autos se verifican los requisitos de procedencia de la cautela peticionada, advirtiendo que en relación a la **presunción de buen derecho (*fumus boni iuris*)**, la representación de las recurrentes alegó la presunta violación de “...los derechos constitucionales a la participación ciudadana, a la propiedad y libertad económica y a la salud (...) proced[iendo] de seguidas a analizar cada una de las violaciones denunciadas”. (Agregados de la Sala).

Así, en cuanto a la presunta “**violación al derecho de participación ciudadana**”, indicó que la aludida representación fundamentó su argumento en una supuesta “...falta de consulta popular a los ciudadanos...” lo cual, a su decir, trae como consecuencia la nulidad absoluta de la Providencia impugnada “‘...de conformidad con el artículo 140 de la Ley Orgánica de la Administración Pública’, en virtud de que viola el procedimiento para la consulta de regulaciones sectoriales establecido en el artículo 139 eiusdem y el derecho constitucional a la participación ciudadana, que trae como consecuencia la falta de racionalidad en el establecimiento de los precios...” realizado por la Administración a través del mencionado acto.

Al respecto, puntualizó que de conformidad con la normativa aplicable al caso, resulta evidente que “... la Superintendencia Nacional de Costos y Precios, tiene amplias facultades en el control y regulación de los precios de los bienes dispuestos para el consumo por los diferentes agentes económicos, en aras de mantener la estabilidad en los precios y promover el acceso a los bienes y servicios en igualdad de condiciones a toda la población”.

Igualmente, sostuvo que debe tenerse en cuenta que “...tal como se desprende del artículo 140 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, los órganos y entes de la Administración Pública competentes para dictar una normativa determinada, deben velar por la participación ciudadana; sin embargo, en el presente caso se alega un hecho completamente negativo, como es la omisión en el cumplimiento del procedimiento de consulta ciudadana establecido en la ley antes referida, lo cual en fase cautelar resulta de difícil determinación, dado que dictar una medida cautelar a los fines de la desaplicación de un acto de efectos generales que contempla normas de interés general y de protección de derechos constitucionales, sin que se haya llegado a la

fase probatoria del juicio y asegurar la participación de la parte demandada, sería atentar contra la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, estando incluso latentes posibles consecuencias en el ámbito social”.

En el mismo sentido, aludió a criterios jurisprudenciales según los cuales “...la determinación de la incidencia en la validez de una norma con ocasión del cumplimiento o no del procedimiento de consulta establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública, a los fines de otorgar medidas cautelares, deberá atender a la ponderación de los intereses generales afectados, tal como lo establece el artículo 104 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”.

Seguidamente, afirmó que “...la Superintendencia Nacional de Costos y Precios, en ejercicio pleno de sus competencias dictó la Providencia N° 294 mediante 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, en aras de ‘propiciar el acceso de la población a los servicios de salud privados en igualdad de condiciones, bajo criterios justos de intercambio’”.

De lo expuesto, concluyó que dada “...la naturaleza de los bienes y servicios regulados por la normativa impugnada, los cuales se refieren al acceso de la población a la asistencia médica, ante los centros de salud privados, los cuales funcionan como coadyuvantes en la consecución de la garantía al derecho a la salud como fin del Estado y en atención a todo lo antes expuesto, esta Corte debe forzosamente desechar el alegato expuesto, toda vez que no es posible analizarlo al menos en esta fase cautelar”.

Respecto a la “**violación a los derechos de propiedad y libertad económica**”, precisó que la representación de las accionantes adujo que en el presente caso la Administración “...no está asegurando la posible recuperación de los costos necesarios para explotar la actividad de salud privada, entrañándose una violación a la propiedad privada, y (...) [a la vez] no está permitiendo el derecho al lucro sobre la actividad de salud privada realizada, entrañándose una violación a la libertad económica”. (Agregados de la Sala).

Sobre el particular, el aludido Órgano Jurisdiccional indicó que “...los derechos a la propiedad y a la libertad económica no son absolutos, puesto que la Constitución Nacional autoriza la intervención del Estado, por razones de interés social, siempre que sea por medio de una ley”.

Así, sostuvo que en el presente caso debe tenerse en cuenta que la Providencia impugnada constituye un acto administrativo de efectos generales dictado “...por la Superintendencia Nacional de Costos y Precios, (...) cuya principal característica es la abstracción, y su fundamento tiene asidero en las atribuciones otorgadas a dicho ente administrativo, en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Costos y Precios Justos”.

En igual sentido, señaló que la referida actuación “...tiene por objeto la regulación de los servicios médico asistenciales prestados por los centros de salud privados, en ejercicio pleno de las competencias otorgadas por la ley previamente referida a la Superintendencia Nacional de Costos y Precios, en pro de los intereses públicos, razón por la cual a menos en forma preliminar no aprecia esta Corte que se estén violando los derechos invocados, de conformidad con los criterios antes expuestos”.

Asimismo, respecto al argumento relativo a “...que no se permite la recuperación de los costos, así como el lucro por el servicio prestado, lo cual a su decir incide en la violación de los derechos a la libertad económica y a la propiedad...” el *A quo* precisó que los referidos alegatos “...están direccionados más al

perjuicio económico supuestamente generado, y al respecto, de la revisión efectuada a las actas que conforman el presente expediente, no encuentra esta Corte los estados financieros y administrativos, de los cuales se pueda deducir prima facie la existencia de los presuntos perjuicios económicos (...) soportados por los centros de salud privados demandantes en la presente causa”.

Conforme a lo expuesto, concluyó “...que al menos en fase cautelar no puede presumirse la materialización de la denunciada violación de los derechos a la propiedad y la libertad económica, lo cual no es óbice para que las partes en el transcurso de proceso aporten nuevos elementos que permitan determinar dichas violaciones”.

Por otra parte, en cuanto a la aludida **“violación al derecho a la salud”**, la prenombrada Corte señaló que la representación de las recurrentes fundamenta esta denuncia en el hecho de que pretender que “...los centros de salud privados operen o presten sus servicios con precios inferiores a los costos que deben asumir, deriva evidentemente en un desmejoramiento de la calidad del servicio de salud prestado, no pudiendo cumplir con el mandato constitucional establecido en el artículo 117...”.

Igualmente, que al “...no poder recuperar la inversión o por lo menos los costos asumidos, los centros de salud privados se verían imposibilitados de poder reinvertir en tecnología de última generación destinada al tratamiento preventivo y de control de enfermedades que pueden afectar la salud de la población (...) y lo peor y más grave aún, una amenaza al derecho que tiene la población venezolana de exigir y acceder a dichos servicios de calidad como garantía de su derecho a la vida...”.

Al respecto, el mencionado órgano jurisdiccional precisó que del contenido del artículo 83 del Texto Constitucional “...se evidencia el reconocimiento del derecho fundamental a la salud, como parte del derecho a la vida, constituyendo éste el derecho esencial del ordenamiento jurídico constitucional, en cuanto es el supuesto ontológico sin el cual los demás derechos no tendrían existencia alguna. Por ello, y tratándose de la proyección de un bien jurídico supremo -como lo es la vida humana- el ordenamiento jurídico vincula a los órganos del Poder Público en el sentido de que éstos deben adoptar todas las medidas necesarias a fin de preservar la garantía del derecho a la vida y los demás derechos fundamentales que lo componen de cualquier amenaza o violación”.

Asimismo, acotó que debe tenerse en cuenta que “... la parte demandante en la presente causa está conformada por una serie de sociedades mercantiles, fundaciones, entre otras organizaciones asociativas jurídicas de tipo mercantil o civil (personas jurídicas); de tal manera que, estando dentro de dicha categoría de sujetos no es posible determinar en forma concreta la situación jurídica lesiva al derecho de la salud de alguna de ellas, tomando en consideración que dicho derecho va aparejado al derecho a la vida que tienen los sujetos categorizados como ‘personas naturales’”.

Con base en lo anterior, observó “...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 eiusdem, previamente citado, tomando en cuenta que la propia Constitución Nacional faculta y obliga al Estado a tomar las medidas necesarias a los fines de garantizar el ejercicio pleno de dicho derecho, razón por la cual resulta forzoso para este Órgano decisor desechar el alegato expuesto”.

Finalmente, una vez desestimados los alegatos esgrimidos por la representación de las recurrentes como prueba del cumplimiento de la condición relativa a la presunción de buen derecho (*fumus bonis iuris*), el *A quo* determinó que “...*al no configurarse uno de los requisitos concurrentes exigidos por la Ley y la jurisprudencia para que sea decretada una medida de naturaleza cautelar, esta Corte considera que el amparo cautelar solicitado es IMPROCEDENTE, resultando inoficioso pronunciarse acerca del periculum in mora. Así se decide*”.

III

FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

Mediante escrito consignado en fecha 14 de mayo de 2014, 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. (antes identificadas), expuso los motivos por los cuales solicitan la revocatoria del fallo apelado, señalando en tal sentido lo siguiente:

Indicó que a través del acto impugnado se realizó “...*una fijación de precios a los servicios de salud privada, sin antes haber realizado un análisis de sus costos, la estructuración de sus servicios, costos de equipos, insumos, pago del personal, y demás elementos necesarios, además de factores macroeconómicos públicos notorios como la devaluación y la inflación, [lo que] ha traído como consecuencia que esta Providencia, sea completamente ajena a la realidad, incompleta y, por lo tanto inviable (...) al obligarlos a cobrar precios inferiores a sus costos, lo cual amenaza directamente a este sistema de salud privado, pues se vería obligado a desmejorar la calidad de sus servicios (...) agravando la salud y la vida de la población venezolana*”. (Agregados de la Sala).

Con base en lo expuesto, sostuvo que el amparo cautelar peticionado “...*no se solicita para la mera protección de los intereses de unas sociedades mercantiles, sino para tutelar reforzadamente una muy importante parte del sistema de salud de nuestro país*”.

Así, señaló que la decisión apelada “...*adolece de serios vicios que atentan contra su validez y en todo caso, la misma rechaza la protección cautelar contra un acto que (...) se encuentra visiblemente viciado de inconstitucionalidad...*”, ya que a su decir, “...*trasgrede el principio constitucional de participación ciudadana*”, “*viola el derecho a la propiedad y libertad económica*”, “*conculca el derecho a la salud*”; y debido a ésto último quebranta el derecho de toda persona de “...*exigir, acceder y disponer de bienes y servicios de calidad*”.

Seguidamente, se refirió a “...los elementos argumentativos y probatorios contenidos en el correspondiente Recurso Contencioso Administrativo (sic)...” con base a los cuales formuló las denuncias en virtud de las cuales solicitó la protección cautelar que fuera negada por el *A quo*, señalando a tal efecto lo siguiente:

i) De la violación al “Derecho de Participación Ciudadana”.

Al respecto, indicó que ante “...las flagrantes violaciones a derechos y garantías fundamentales, se solicitó el otorgamiento de un amparo como medida cautelar al Recurso Contencioso Administrativo, pues tal como se evidencia claramente del expediente administrativo, en este caso no hubo participación ciudadana alguna en el proceso de formación de la Providencia Administrativa N° 294, emitida por la Superintendencia Nacional de Costos y Precios (SUNDECOP)...”.

Sostuvo que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo al pronunciarse sobre el mencionado vicio estableció que “... ‘en el presente caso se alega un hecho completamente negativo, como es la omisión en el cumplimiento del procedimiento de consulta ciudadana (...) lo cual en fase cautelar resulta de difícil determinación’...”

Sin embargo, insistió en que la violación de la aludida garantía por parte de la Administración trajo como consecuencia que se determinaran “...precios realmente inferiores a los justos y reales, pues no considera una gran cantidad de variantes que coloca los precios actuales de los servicios y bienes prestados, por encima del monto determinado en la Providencia...”, la cual fija valores que no fueron consultados previamente.

Señaló que el fallo apelado, 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 ahora SUNDDE consignó (...) el correspondiente expediente administrativo, (...) el cual se presenta con toda su fuerza probatoria”.

Sostuvo, que al ser los antecedentes administrativos “... el único legajo documental que puede contener todos los elementos que formaron parte del proceso de formación del acto impugnado y evidenciado como fue que en el mismo NO consta documento alguno que demuestre que sí hubo procedimiento de consultas (...) entonces es evidente que durante el proceso de formación del acto hubo una flagrante violación a los principios y derechos constitucionales a la participación ciudadana”.

En tal sentido, afirmó que la decisión impugnada “...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).

Conforme a lo expuesto, concluyó 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...”.

ii) De la violación a los derechos a la **“Propiedad”** y a la **“Libertad Económica”**.

Sobre el particular, señaló que en la sentencia apelada *“...se estableció erróneamente (...) que la Providencia N° 294 dictada por la SUNDECOP ahora SUNDDE, supuestamente no violó los derechos de propiedad y a la libertad económica, pues (...) [sus] representadas no consignaron (...) estados financieros y administrativos, o cuadros comparativos que demostraran la violación de dichos derechos”*. (Agregados de la Sala).

Precisó, que el ejercicio de las 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”*.

Asimismo, sostuvo que *“...la regulación de precios establecida en la Providencia 294 es irracional y desproporcionada y no atiende a las condiciones económicas actuales del sistema de salud venezolano, a los fines de hacer posible la satisfacción del derecho a la salud de los venezolanos, como una garantía de su derecho a la vida”*.

Afirmó, que contrariamente a lo establecido en el fallo recurrido 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, pues la Providencia discutida, al establecer los costos y precios por los servicios prestados por los centros de salud, solo ajustó unos precios establecidos en el año 2011 aumentándolos en un veinte por ciento (20%), sin considerar la inflación acumulada de ese año, hasta el 2013, ni la devaluación decretada...”*.

Denunció que la *“...SUNDDE ha debido fundamentar su actividad regulatoria en los principios constitucionales que rigen el sector salud (...). Esto es, haber regulado con proporcionalidad constitucional y económica los servicios prestados por las clínicas privadas, a los fines de mantener su óptima calidad y permitir el acceso de una mayor cantidad de usuarios”*.

Adujo que *“...para la fecha de presentación de esta fundamentación al recurso de apelación los precios siguen congelados y la inflación continúa degradando los valores no sólo de rentabilidad, sino de capacidad para cubrir si quiera los costos...”*.

Aseguró que en el presente caso es evidente *“... la violación directa al derecho constitucional a la libertad económica, pues si tengo un acto que prohíbe ajustar los precios de los servicios de salud, tan siquiera a los costos (incluyendo inflación, entre otros) se está limitando, sin título de intervención estatal válido, el ejercicio de una actividad económica...”*.

De igual forma, señaló que en la decisión apelada no se tomó en cuenta que de llevarse a cabo la *“... regulación irracional pretendida por la SUNDDE, los centros privados de salud se verán obligados a reducir las inversiones en tecnología, lo cual mermará la calidad de los servicios que reciben los pacientes...”*.

Luego de enunciar una serie de variables que, a su decir, no fueron consideradas dentro de la estructura de costos de los servicios prestados por los centros de salud privados, precisó que “...*el propósito de la solicitud del amparo constitucional como medida cautelar, no es denunciar lo irrito 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*”.

Por otra parte, 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, entrañándose en una violación [al mencionado derecho], ni además, la rentabilidad razonable del proveedor de esos servicios, razones por las cuales (...) solicita[n] la protección cautelar a través del amparo constitucional*”. (Agregados de la Sala).

Afirmó que “...*las pretensiones contenidas en la Providencia Administrativa N° 294 no pueden ser toleradas por [sus] representadas (...), ya que se trata, en suma, de una fijación de precios sobre los servicios de salud privada, los cuales son ajenos a la realidad que vive el país, que no encuentra justificaciones constitucionales, y que no se circunscribe a los límites que deben respetarse en el establecimiento de limitaciones al derecho de propiedad y libertad económica*”. (Agregados de la Sala).

Por último, precisó que la vulneración de los mencionados derechos 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.

iii) De la violación al “**Derecho a la Salud**”.

Acerca de este alegato puntualizó que contrariamente a lo expuesto en el fallo apelado, 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’*”.

Así, sostuvo que el fundamento de la denuncia *in commento* “...*es que la Providencia N° 294 viola el derecho de la salud de los ciudadanos pues (...) los centros de salud privados tienen una gran importancia dentro del sistema de salud privado, y vista la deteriorada situación de los centros públicos de salud (...) 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*”.

De igual modo, señaló que el “*sistema de salud pública*” en Venezuela adolece de deficiencias las cuales han sido objeto de denuncia por parte de “...*pacientes, familiares y trabajadores del sector a lo largo de todo el país...*”, quienes han formulado “*quejas*” especialmente en lo relacionado a la “*infraestructura, a la falta de*”

equipos e insumos, condiciones de trabajo y a la ineficacia que ha presentado la medida tomada por el Ejecutivo Nacional de intervenir los hospitales en Venezuela”.

Seguidamente, relató la supuesta problemática existente -en cuanto a los particulares antes señalados- en los hospitales y centros de salud que conforman el sistema de salud pública, para luego referirse a la importancia de “...*los centros de salud privados (...) dentro del Sistema de Salud venezolano*”, señalando a tal efecto que el artículo 85 del Texto Constitucional “...*refiere a las instituciones de salud privadas como objeto de regulación por parte del Estado, sin embargo, la intervención de dichas instituciones (...) en el ámbito de la salud se hace bajo un régimen de libertad económica en un Estado social de derecho, aunque sometido a controles y regulaciones, más no bajo un régimen concesional...*”.

Igualmente, afirmó que resulta “...*evidente que los centros de salud privados intervienen coadyuvando con el Estado en la atención de la salud de la población, mas sin embargo para su funcionamiento dependen del aporte privado y de los ingresos que generen por su desempeño...*”.

Así, destacó la “...*importancia del rol que desempeñan actualmente las instituciones de salud privadas (...) [ya que] la deficiencia del Estado en la atención del sistema público nacional de salud, es de alguna manera reconocida por el mismo Estado, cuando gran parte de sus funcionarios y familiares han sido emigrados, a través de la contratación de pólizas de seguros y fondos auto administrados, a la atención por parte de los centros de salud privados, (...) [a los cuales] además, tienen todo el derecho, máxime cuando de lo que se trata es de la atención de la salud y de la vida...*”. (Agregados de la Sala).

Posteriormente, se refirió a la “*incidencia de la regulación en el desempeño de un servicio de salud de calidad*”, reiterando al respecto que es “...*innegable que los precios establecidos por la SUNDDE (...), impide a [sus representadas] no sólo obtener un beneficio económico (lucro) sino, también, el derecho a recuperar los costos incurridos, todo lo cual constituye un atentado al derecho a la libertad económica y al derecho de propiedad...*”. (Agregados de la Sala).

En igual sentido, sostuvo que “...*en la medida que, como consecuencia de la Providencia N° 294, los centros de salud privados se vean impedidos de reponer sus costos y obtener cierto margen de retorno o rentabilidad, se verán impedidos de reponer costosos equipos y contrata[r] nuevas tecnologías, (...) trayendo como consecuencia una desmejora en la calidad de los servicios prestados por estos centros de salud, hasta el punto de no poder prestarlos...*”. (Agregados de la Sala).

Expuesto lo anterior, la mencionada representación hizo alusión a los requisitos de procedencia de la protección cautelar solicitada (*fumus boni iuris* y *periculum in mora*), asegurando que en el caso de autos los mismos se verifican conforme fuera argumentado en su demanda de nulidad.

En ese sentido, puntualizó que existe “... *una fuerte presunción de buen derecho, lo cual puede ser comprobado (...) a partir de la lectura íntegra de los alegatos invocados a lo largo del (...) escrito recursorio (sic)...*”, dada la “*violación al principio de participación ciudadana*”, del “*derecho a la propiedad y libertad económica*”, así como del “*derecho a la salud*”.

De igual forma, en lo que respecta al *periculum in mora*, aseguró que “...*de no otorgarse la medida cautelar solicitada sobre la Providencia Administrativa N° 294, se producirían daños y perjuicios a los*

prestadores de servicios de salud privados, a los trabajadores y a los pacientes, lo cual afecta el derecho constitucional a la salud y a la vida”.

Así, sostuvo que “... a los fines de precaver la generación de cuantiosas pérdidas en el patrimonio de los prestadores de salud, (...) de evitar el desmejoramiento en la calidad de los servicios de salud privados y (...) la aplicación de una Providencia que nació en franca violación de las normas constitucionales, se hace necesario el otorgamiento de la tutela reforzada de los derechos constitucionales”.

Finalmente, con fundamento en los motivos expuestos *supra*, la aludida representación solicitó se declare “CON LUGAR” la apelación incoada, se “ANULE” el fallo impugnado; y que en el “...supuesto negado que se considere improcedente la solicitud de amparo constitucional, se otorgue la medida cautelar que mejor se adapte a la protección de los derechos constitucionales violados...”.

IV

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”.

Acercas 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.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a la Procuraduría General de la República. Devuélvase el expediente a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los veintitrés (23) días del mes de febrero del año dos mil dieciséis (2016). Años 205° de la Independencia y 157° de la Federación.

La Presidenta - Ponente
**MARÍA CAROLINA
AMELIACH
VILLARROEL**

La
Vicepresidenta
**EULALIA
COROMOTO
GUERRERO
RIVERO**

La Magistrada,
**BÁRBARA GABRIELA
CÉSAR SIERO**

El Magistrado
**INOCENCIO
FIGUEROA
ARIZALETA**

El Magistrado
**MARCO ANTONIO
MEDINA SALAS**

La Secretaria,
YRMA ROSENDO MONASTERIO

**En veinticuatro (24) de febrero del año dos
mil dieciséis, se publicó y registró la
anterior sentencia bajo el N° 00178.**

La Secretaria,
YRMA ROSENDO MONASTERIO