

Magistrado Ponente: **JUAN CARLOS HIDALGO PANDARES**  
**Exp. Número 2008-1005**

Mediante escrito presentado ante esta Sala Político-Administrativa en fecha 9 de diciembre de 2008, el abogado Rafael David Guzmán Reverón, inscrito en el INPREABOGADO bajo el número 57.741, actuando con el carácter de Procurador del estado Bolivariano de Miranda, en representación del **ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA**, interpuso demanda de nulidad conjuntamente con amparo cautelar y, subsidiariamente, medida cautelar de suspensión de efectos, contra el Decreto número 6.543 del 2 de diciembre de 2008, dictado por el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**, publicado en la Gaceta Oficial número 39.072 de fecha 3 de ese mismo mes y año, mediante el cual “(...) *se ordena la transferencia al Ministerio del Poder Popular para la Salud, de los Establecimientos y las Unidades Móviles de Atención Médica adscritos a la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda (...)*”.

El 10 de diciembre de 2008, se dio cuenta en Sala y se designó ponente al Magistrado Levis Ignacio Zerpa, a los fines de decidir la admisibilidad de la demanda de nulidad y la acción de amparo.

En sentencia número 00307 de fecha 4 de marzo de 2009, esta Sala se declaró competente para conocer la demanda de autos, la admitió “(...) *a los solos efectos de su trámite y verificación por parte del Juzgado de Sustanciación de la Sala, de lo atinente a la caducidad de la acción (...)*”, y declaró improcedente el amparo cautelar solicitado.

El 16 de junio de 2009, se pasó el expediente al Juzgado de Sustanciación.

Por auto de fecha 30 de junio de 2009, el Juzgado de Sustanciación, “(...) *revisada como ha sido la causal de inadmisibilidad referida a la caducidad y como quiera que no se encuentra presente en esta solicitud (...)*”, acordó la citación de la Fiscal General de la República y Procuradora General de la República, así como del Ministro del Poder Popular del Despacho de la Presidencia. Igualmente, ordenó librar el cartel de emplazamiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, aplicable *ratione temporis*. Asimismo, ordenó abrir cuaderno separado para la tramitación de la solicitud de “(...) *suspensión de la ejecución (...)*” del acto impugnado.

Mediante fallo número 01222 del 12 de agosto de 2009, esta Sala declaró improcedente la medida cautelar solicitada subsidiariamente.

En fecha 8 de octubre de 2009, se libró el cartel de emplazamiento a los terceros interesados, el cual fue retirado, publicado y consignado en autos oportunamente.

El 17 de noviembre de 2009, los abogados Héctor Alonzo Rojas Trías y Francisco Banchs Sierraalta, inscritos en el INPREABOGADO bajo los números 106.903 y 112.069, respectivamente, actuando con el carácter de apoderados judiciales de la Corporación de Salud del estado Bolivariano Miranda, instituto autónomo creado por la Ley de Salud del estado Miranda, publicada en la Gaceta Oficial del estado Miranda número Extraordinario, de fecha 12 de diciembre de 1997, consignó escrito “(...) *a los fines de intervenir en forma voluntaria en el presente proceso, con el objeto de demandar en tercería a las partes (...)*”.

En fecha 26 de noviembre de 2009, la abogada Carmen Coromoto Negre Gil, inscrita en el INPREABOGADO bajo el número 50.592, actuando con el carácter de Sustituta de la Procuradora General de la República, consignó escrito de promoción de pruebas, las cuales fueron admitidas por el Juzgado de Sustanciación mediante auto del 10 de diciembre de 2009.

El 23 de febrero de 2010, se dio por concluida la sustanciación de la causa y, de igual forma, se acordó pasar las actuaciones a esta Sala.

En fecha 2 de marzo de 2010, se dio cuenta en Sala y, en esa misma oportunidad se designó ponente al Magistrado Levis Ignacio Zerpa. Asimismo, se fijó el tercer día de despacho para comenzar la relación.

El 9 de marzo de 2010, comenzó la relación de este juicio y se fijó la oportunidad para el acto de informes, el cual fue diferido en varias oportunidades.

En fecha 29 de junio de 2010, vista la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se fijó un lapso de treinta (30) días de despacho para que las partes presentaran sus informes escritos.

El 22 de septiembre de 2010, la abogada Roxana Orihuela, inscrita en el INPREABOGADO bajo el número 46.907, en su condición de Fiscal Segunda del Ministerio Público, “(...) [solicitó] *respetuosamente a la Sala, la reposición de la causa, al estado de que se notifique al citado Ministerio de Sanidad, a los fines de que ejerza el citado derecho a la defensa (...)*”. (Sic) (Destacado del escrito. Agregado de esta decisión).

En fecha 5 de octubre de 2010, la abogada Ana Lucila Vejar Barajas, inscrita en el INPREABOGADO bajo el número 42.223, actuando en su condición de Sustituta de la Procuradora General de la República, consignó escrito de informes.

El 7 de octubre de 2010, el abogado Ángel Luis Centeno Pérez, inscrito en el INPREABOGADO bajo el número 103.214, actuando en carácter de apoderado judicial del estado Bolivariano de Miranda presentó escrito de informes.

En fecha 14 de octubre de 2010, se dijo “*Vistos*”.

Mediante decisión número 01085 del 3 de noviembre de 2010, esta Sala anuló el auto de fecha 29 de junio de 2010, mediante el cual se fijó el lapso para que las partes presentasen sus informes. Asimismo, ordenó notificar al Ministerio del Poder Popular para la Salud y, en razón de ello, repuso la causa al estado de fijar un nuevo lapso para la presentación de los informes escritos, una vez practicada la notificación de todas las partes, preservándose el valor de los escritos consignados por la Sustituta de la Procuradora General de la República y por el apoderado judicial del estado Bolivariano de Miranda.

En fecha 10 de marzo de 2011, se fijó un lapso de treinta (30) días de despacho para que las partes presentaran sus informes escritos.

El 5 de mayo de 2011, se dijo “*Vistos*”.

En fecha 31 de mayo de 2011, la representación del Ministerio Público, presentó escrito de informes y consignó recaudos.

El 1° de junio de 2011, esta Sala ordenó agregar a los autos los recaudos presentados por el Ministerio Público y formar pieza separada.

Por auto para mejor proveer identificado con el alfanumérico AMP-093 de fecha 28 de julio de 2011, esta Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ordenó oficiar al Ministerio del Poder Popular para la Salud, para que en un lapso de diez (10) días de despacho, remitiese el expediente administrativo, en el que cursan las actuaciones previas a la emisión del Decreto Presidencial número 6.543 de fecha 2 de diciembre de 2008, publicado en la Gaceta Oficial número 39.072 del 3 de ese mismo mes y año; así como copia certificada del “*Convenio de Transferencia al Estado Miranda de los Servicios de Salud prestados por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y por Organismos adscritos*” de fecha 25 de octubre de 1995. Igualmente, ordenó oficiar al Procurador General del estado Bolivariano de Miranda, a objeto de que, en ese mismo lapso, consignase en este Órgano Jurisdiccional copia certificada del mencionado Convenio de Transferencia.

El 27 de octubre de 2011, la abogada Susana Dobarro, inscrita en el INPREABOGADO bajo el número 87.335, actuando con el carácter de apoderada judicial del estado Bolivariano de Miranda, consignó copia certificada del “*Convenio de Transferencia al Estado Miranda de los Servicios de Salud prestados por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y por Organismos adscritos*”, del 25 de octubre de 1995.

Por diligencia de esa misma fecha, la apoderada judicial del estado Bolivariano de Miranda solicitó el cómputo por Secretaría del lapso de treinta (30) días de despacho, fijado en el auto del 10 de marzo de 2011.

En virtud de lo anterior, el 2 de noviembre de 2011, la Secretaría de esta Sala dejó constancia que el vencimiento del referido lapso culminó el 26 de mayo de 2011.

En esa misma oportunidad (2 de noviembre de 2011), se recibió ante esta Sala el oficio número 464 de esa misma fecha, mediante el cual la abogada Nieves Maritza Sandoval, actuando con el carácter de Directora General de Consultoría Jurídica del Ministerio del Poder Popular para la Salud, indicó que *“Mediante la presente misiva [remitió] copias certificadas de las actuaciones previas a la emisión del Decreto N° 6.543 de fecha 02 de diciembre de 2008 y copia certificada del ‘Convenio de Transferencia al Estado Miranda de los Servicios de Salud prestados por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y por Organismos adscritos’.* (Agregado de esta Sala).

El 8 de noviembre de 2011, se dejó constancia del vencimiento del lapso establecido en la decisión de esta Sala número AMP-093 de fecha 28 de julio de 2011.

Por diligencia de fecha 17 de noviembre de 2011, la representante judicial del estado Bolivariano de Miranda solicitó se declarase la extemporaneidad del informe presentado por el Ministerio Público y señaló que *“(...) [procedió] a dejar constancia que en el expediente judicial no consta las copias certificadas, (...) previas a la emisión del Decreto N° 6543 y el Convenio de 1995 a que se refiere el oficio N° 464 de fecha 02 de noviembre del 2011 del Ministerio de Salud”.* (Sic) (Agregado de esta Sala).

En diligencia de fecha 16 de enero de 2014, la representación judicial del estado Bolivariano de Miranda, ratificó el planteamiento expuesto el 17 de noviembre de 2011 y solicitó decisión en la presente causa.

El 13 de agosto de 2014 y 30 de julio de 2015, la representación judicial de la parte demandante requirió pronunciamiento.

En fecha 26 de abril de 2022, se incorporaron a esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, la Magistrada Bárbara Gabriela César Siero y los Magistrados Malaquías Gil Rodríguez y Juan Carlos Hidalgo Pandares, designados y juramentados por la Asamblea Nacional en la misma fecha.

Mediante auto del 18 de mayo de 2023, se dejó constancia que en sesión de Sala Plena de fecha 28 de abril de 2022, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2022, se eligió la Junta Directiva de este Máximo Tribunal, quedando integrada esta Sala Político-Administrativa de la forma siguiente: Presidente, Magistrado Malaquías Gil Rodríguez; Vicepresidenta,

Magistrada Bárbara Gabriela César Siero y el Magistrado Juan Carlos Hidalgo Pandares. En igual oportunidad, se reasignó la Ponencia al Magistrado Juan Carlos Hidalgo Pandares, a los fines de dictar la decisión correspondiente.

Por decisión número 00457 del 25 de mayo de 2023, esta Sala ordenó solicitar al Ministerio del Poder Popular para la Salud, la remisión de las copias certificadas del expediente administrativo, en el que cursasen las actuaciones previas a la emisión del Decreto Presidencial recurrido; así como del “*Convenio de Transferencia al Estado Miranda de los Servicios de Salud prestados por el Ministerio Sanidad y Asistencia Social y por Organismos adscritos*” de fecha 25 de octubre de 1995. Igualmente, ordenó oficiar a la Procuraduría del estado Bolivariano de Miranda y al Gobernador de la referida entidad político-territorial, con el objeto de que informasen si el proceso de transferencia ordenado en el aludido Decreto, fue culminado y, en caso de seguir en curso, precisasen el estado en que se encontraba. A tales efectos, se concedió un lapso de diez (10) días de despacho.

Una vez realizadas las notificaciones ordenadas, en fecha 12 de diciembre de 2023 se dejó constancia del vencimiento del lapso establecido en la referida decisión.

Por auto de fecha 3 de abril de 2024, se dejó constancia que el día 17 de enero de ese mismo año, en sesión de Sala Plena se eligió la Junta Directiva de este Máximo Tribunal de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Asimismo, el 13 de marzo del presente año se incorporó el Magistrado Suplente Emilio Antonio Ramos González por la falta absoluta de la Magistrada Bárbara Gabriela César Siero, quedando integrada esta Sala Político-Administrativa de la forma siguiente: Presidente, Magistrado Malaquías Gil Rodríguez, Vicepresidente, Magistrado Juan Carlos Hidalgo Pandares y Magistrado Emilio Antonio Ramos González. En el mismo auto, se ratificó la ponencia al Magistrado Juan Carlos Hidalgo Pandares.

Realizado el estudio de las actas que conforman el expediente, pasa esta Máxima Instancia a decidir con fundamento en las consideraciones siguientes:

## **I DECRETO IMPUGNADO**

Mediante Decreto número 6.543 del 2 de diciembre de 2008, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 39.072 de fecha 3 de ese mismo mes y año, el Presidente de la República declaró lo siguiente:

“Decreto N° 6.543  
2008

02 de diciembre de

**HUGO CHAVEZ FRÍAS**

**Presidente de la República**

*En ejercicio de las atribuciones conferidas en los artículos 84, 136, 156 numerales 24, 32 y 33, 165, 226 y 236 numerales 2 y 11 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; artículos 3°, 5°, 23, 24, 31, 45 y 119 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, artículo 6° de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, artículo 5 de la Ley Orgánica de Salud, artículos 1°, 23 y 24 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de competencias del Poder Público, en concordancia con lo establecido en los artículos 1° y 5°, numeral 8 del Decreto N° 5.384, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación, en Consejo de Ministros,*

#### **CONSIDERANDO**

*Que la República Bolivariana de Venezuela es un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, propugnando como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación la solidaridad, la responsabilidad social y la garantía universal e indivisible de los derechos humanos,*

#### **CONSIDERANDO**

*Que la Salud es en derecho social fundamental, consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y que es deber del Estado garantizar el acceso a los establecimientos de atención médica, adoptando políticas, planes y estrategias, a fin de mejorar la calidad de vida de la colectividad.*

#### **DECRETA**

*La siguiente,*

**TRANSFERENCIA AL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA SALUD DE LOS ESTABLECIMIENTOS Y LAS UNIDADES MÓVILES DE ATENCIÓN MÉDICA ADSCRITOS A LA GOBERNACIÓN DEL ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA.**

**Artículo 1°.** *El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular para la Salud, asume mediante transferencia la dirección, administración y funcionamiento de los establecimientos y unidades móviles de atención médica, que se encuentran adscritos a la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda, a fin de garantizar el bienestar colectivo y el acceso a los servicios públicos*

*de salud, sin perjuicio de las competencias que en materia de salud, tiene atribuido el Estado Bolivariano de Miranda por la legislación vigente.*

**Artículo 2º.** *El Ministerio del Poder Popular para la Salud, como órgano rector y planificador de la Administración Pública Nacional de Salud, establecerá los lineamientos generales para la ejecución de la transferencia física, administrativa y financiera de los establecimientos y unidades móviles de atención médica, que se encuentran adscritos a la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda, así mismo, garantizará la dirección técnica, normas administrativas, coordinación y supervisión de los servicios destinados a la defensa de la salud, en los establecimientos y unidades móviles transferidos.*

**Artículo 3º.** *La Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda, transfiere al Ministerio del Poder Popular para la Salud y éste recibe en un lapso no mayor de diez (10) días continuos contados a partir de la publicación en Gaceta Oficial del presente Decreto, los establecimientos de atención médica detallados a continuación: Hospital 'Victorino Santaella', Hospital 'Dr. Miguel Osio de Cúa', Hospital 'Ernesto D'Bellard', Hospital de Guarenas 'Dr. Francisco García', Hospital Materno Infantil del Este 'Dr. Yoel Valencia', Hospital 'Santa Teresita de Jesús' de Santa Teresa del Tuy, Centro de Higiene Mental La Castellana, Centro de Salud Mental del Este 'El Peñón', Hospital 'Simón Bolívar' de los Valles del Tuy, Hospital de Caucagua 'H. Rivero Saldivia', Hospital General de Higuerote, Hospital de Río Chico, Sanatorio Padre Cabrera, Centro de Salud Cúpira, Hospitalito 'José Ramón Figuera' de Charallave, Centro de Salud Santa Lucía, Unidad Sanitaria Los Teques, Maternidad de Bajo Riesgo de Río Chico, Maternidad de Bajo Riesgo de Cartanal, Maternidad de Bajo Riesgo de Carrizal, así como, las Unidades Móviles de Atención Médica del Estado Bolivariano de Miranda.*

**Artículo 4º.** *La Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda, deberá suministrar al Ministerio del Poder Popular para la Salud, en un lapso no mayor de diez (10) días continuos a la publicación en Gaceta Oficial del presente Decreto, la nómina actualizada del personal adscrito a los establecimientos y unidades móviles de atención médica, con las siguientes especificaciones (...).*

(...omissis...)

**Artículo 5º.** *La Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda, se compromete en un lapso no mayor de diez (10) días continuos contados a partir de la publicación en Gaceta Oficial del presente Decreto, a realizar los trámites necesarios para el traspaso del monto de las partidas correspondientes, así como, los fondos para el pago de las obligaciones legales o contractuales causadas y aún no pagadas, provenientes de contratos colectivos, convenciones, convenios, acuerdos, laudos, acta-convenios, decretos, o cualquier documento contentivo de dichas obligaciones, incluidos los derivados de las reclamaciones intentadas ante los órganos*

*administrativos o jurisdiccionales, cuyos compromisos sean previos a la transferencia y aprobados para el Ejercicio Fiscal 2008 o mediante recursos extraordinarios destinados para tal fin (...).*

(...omissis...)

**Artículo 6º.** *La Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda, suministrará al Ministerio del Poder Popular para la Salud, el listado del personal jubilado con motivo de la ejecución del presente Decreto de Transferencia.*

**Artículo 9º.** *La Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda, deberá suministrar la información solicitada por el Ministerio del Poder Popular para la Salud, a fin de materializar la transferencia de bienes muebles e inmuebles, insumos médicos, administrativos, recurso financiero y humano de los establecimientos y unidades móviles de atención médica, que permita la continuidad de los servicios de salud en todos sus niveles.*

(...omissis...)

**Artículo 12.** *La Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda, para la transferencia de los bienes muebles e inmuebles, consignará en un lapso no mayor de diez (10) días continuos contados a partir de la publicación en la Gaceta Oficial del presente Decreto, las actas de entregas en las cuales se indiquen las características identificatorias de los bienes muebles y la descripción y linderos de los bienes inmuebles efectivamente transferidos al Ministerio del Poder Popular para la Salud y las condiciones de funcionamiento en que se encuentran los mismos para el momento de la transferencia.*

(...omissis...)

**Artículo 19.** *Se deroga el Convenio de Transferencia al Estado Miranda de los Servicios de Salud prestados por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y por Organismos adscritos, de fecha veinticinco (25) de octubre de 1995, suscrito por los ciudadanos Raúl Domínguez, Encargado del Ministerio de Relaciones Interiores, Roberto Rondón Morales, Encargado del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y Arnaldo Arocha Vargas, Gobernador del Estado Miranda.*

(...omissis...)

**Artículo 22.** *Los Ministros del Poder Popular para la Salud, Relaciones Interiores y Justicia, Planificación y Desarrollo, para la Economía y Finanzas y el Trabajo y Seguridad Social, quedan encargados de la ejecución del presente Decreto.*

(...omissis...)”. (Mayúsculas y negrillas del original).

## DE LA DEMANDA DE NULIDAD

Por escrito presentado ante esta Sala en fecha 9 de diciembre de 2008, el abogado Rafael David Guzmán Reverón, ya identificado, actuando con el carácter de Procurador del estado Bolivariano de Miranda, en representación del estado Bolivariano de Miranda, interpuso demanda de nulidad conjuntamente con amparo cautelar y, subsidiariamente, medida cautelar de suspensión de efectos, contra el Decreto número 6.543 del 2 de diciembre de 2008, dictado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, publicado en la Gaceta Oficial número 39.072 de fecha 3 de ese mismo mes y año, mediante el cual “(...) *se ordena la transferencia al Ministerio del Poder Popular para la Salud, de los Establecimientos y las Unidades Móviles de Atención Médica adscritos a la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda*”; con base en los siguientes argumentos de hecho y de derecho:

Narró la parte accionante, que en fecha 23 de noviembre de 2008, se llevaron a cabo las elecciones regionales, resultando electo como Gobernador del estado Bolivariano de Miranda, el ciudadano Henrique Capriles Radonski, “(...) *quien fue proclamado el día 26 de noviembre de 2008 y juramentado en el cargo (...), el día 29 de noviembre de 2008 (...)*”.

Que, “(...) *48 horas después de la juramentación (...)*”, el referido Gobernador “(...) *fue sorprendido (...)*” por la emisión del Decreto número 6.543 de fecha 2 de diciembre de 2008, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 39.072 del 3 de ese mismo mes y año, “(...) *mediante el cual se dispone la transferencia al Ministerio del Poder Popular para la Salud, de los Establecimientos y las Unidades Móviles de Atención Médica adscritos a la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda (...)*”.

Alegó, que dicho acto “(...) *afecta las competencias constitucionalmente otorgadas por la Constitución y las leyes al ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA, infringe la política de Estado contenida en la Constitución en materia de descentralización territorial para acercar la democracia a los ciudadanos y ordena la transgresión de normas de rango legal, constituyendo todo ello (...) infracciones constitucionales y legales (...)*”. (Mayúsculas del original).

Que, la inconstitucionalidad del decreto recurrido deviene de la transgresión de los derechos constitucionales relativos a la participación en los asuntos públicos y a la propiedad, así como la violación del principio de legalidad.

Sostuvo, que el acto fue dictado contraviniendo el derecho a la participación en los asuntos públicos “(...) *reconocido en los artículos 62 y 70 de la Constitución y a la*

*participación en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de las instituciones públicas de salud, (...) así como el debido procedimiento administrativo de consulta pública previa (...)*”.

Que, el desconocimiento del referido derecho y “(...) *la violación del debido procedimiento administrativo de consulta pública (...)*”, evidencia que el acto fue dictado “(...) *en desconocimiento tanto de las competencias constitucionales y legales del ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA, como de los derechos subjetivos de todos quienes somos vecinos y habitantes [de la referida entidad federal] (...)*”. (Mayúsculas y destacado del texto. Agregado de esta Sala).

Adujo, que el artículo 140 de la Ley Orgánica de la Administración Pública “(...) *establece que se encuentran viciados de nulidad absoluta todas las normas y los actos administrativos generales, que no hayan sido objeto de consulta pública previa, tal como lo preceptúa la propia Ley, lo que conduce igualmente a ratificar la invalidez del Decreto 6.543 (...)*”.

En cuanto a la supuesta violación del principio de legalidad, señaló que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela otorga al Poder Público Nacional la competencia “(...) *para dictar la legislación y desarrollar la política nacional en materia de salud (...)*; sin embargo, el artículo 8 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, “(...) *en ningún caso le otorga competencia alguna al Poder Ejecutivo Nacional para dictar Decretos dirigidos a revertir por sí mismos las transferencias y menos aún para dictar a través de dichos Decretos órdenes de transferencia a los entes político-territoriales estadales, que tienen reconocido en la Constitución personalidad jurídica propia y autonomía de los otros poderes públicos*”.

Que, el Ejecutivo Nacional, al dictar el Decreto impugnado, contravino lo dispuesto en “(...) *los artículos 137, 141 de la Constitución, 4, 10 y 26 de la Ley Orgánica de Administración Pública que establecen el principio de legalidad de la actividad administrativa y 8 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, pues a través del Decreto N° 6.543, de 2 de diciembre de 2008, que constituye un acto administrativo general de rango sublegal, ha dispuesto la realización de actuaciones, que se encuentran atribuidas al Poder Legislativo Nacional de manera exclusiva y excluyente y que en consecuencia no puede ser ejercida por otro Poder (...)*”.

Que, el acto impugnado “(...) *no solo ha desconocido el principio de legalidad al actuar sin sujeción a la Constitución y la ley, sino que ha actuado en usurpación de*

*funciones del Poder Legislativo Nacional (...)*”; por lo que, resulta nulo, conforme al artículo 138 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Con relación a la presunta violación del derecho de propiedad, indicó que “(...) *al haberse suscrito el Convenio de Transferencia del servicio de salud entre el Poder Nacional y el ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA, el 25 de octubre de 1995, los bienes transferidos con el objeto de garantizar la efectiva prestación del servicio público de salud, pasaron a la plena propiedad del [aludido estado] en esa oportunidad*”; por lo que, la vulneración del referido derecho queda evidenciada al haberse ordenado la transferencia de los bienes muebles e inmuebles al Ejecutivo Nacional, “(...) *sin haberse cumplido con las exigencias contempladas en el artículo 115 de la Constitución y mencionadas en el artículo 546 del Código Civil*”. (Mayúsculas del escrito. Corchete de esta Sala).

Que, “(...) *no todos los bienes que se encuentran destinados a la prestación del servicio de salud en el ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA fueron adquiridos por el Estado a propósito de la transferencia, pues la mayoría de ellos fueron adquiridos con recursos propios provenientes de los presupuestos del propio [entidad político-territorial] y ahora el Ejecutivo Nacional pretende sustraerlos de su esfera jurídica sin derecho a percibir indemnización alguna, pretendiendo de esta manera producir un perjuicio patrimonial al [estado] (...)*”. (Mayúsculas del original. Añadidos de esta decisión).

Arguyó, que el Decreto impugnado es ilegal por cuanto adolece de los vicios de incompetencia manifiesta, objeto de ilegal ejecución, falso supuesto de hecho y de derecho.

Que, el acto recurrido “(...) *ha sido dictado por el Ejecutivo Nacional incurriendo en incompetencia manifiesta, pues ni constitucional, ni legalmente tiene atribuida competencia alguna para revertir las competencias o los servicios públicos que hayan sido objeto de descentralización y menos aún de aquella parte del servicio de salud, que ni siquiera fue descentralizado, sino que conforme a la Ley Orgánica de Salud constituye una responsabilidad propia del ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA*”. (Mayúsculas del escrito).

Precisó, que “(...) *al asumir el Ejecutivo Nacional mediante el Decreto N° 6.543, de 2 de diciembre de 2008, una competencia otorgada a la Asamblea Nacional e incluso disponer la derogación del Convenio de Transferencia del Servicio de Salud de 25 de octubre de 1995, ha incurrido con su actuación en una contravención de la prohibición establecida en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, produciendo como consecuencia que el Decreto (...) resulte absolutamente nulo (...)*”.

Que, mediante el Decreto recurrido, el Ejecutivo Nacional “(...) *ha dispuesto el uso ilegal de fondos y bienes del ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA, careciendo de competencia para ello, pues tal como se ha señalado (...) únicamente la Asamblea Nacional tiene competencia, a solicitud de parte interesada, para pronunciarse sobre la aprobación o rechazo a la solicitud de reversión de bienes y disposición de recursos presupuestarios (...)*”. (Mayúsculas del escrito).

Señaló que, “(...) *siendo ilegal el objeto del Decreto N° 6.543, de 2 de diciembre de 2008, por disponer la transferencia de recursos presupuestarios en contravención a la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público y su Reglamento N° 1, además de haberse dictado tal decisión en incompetencia manifiesta, debe concluirse que dicho Decreto se encuentra viciado de nulidad absoluta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 numeral 3 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (...)*”.

Que, en caso de cumplirse con lo ordenado, “(...) *las personas que lo ejecuten incurrirían en ilícitos administrativos y penales que comprometerían su responsabilidad personal (...)*”.

Delató el vicio de falso supuesto de hecho, debido a que en el caso de autos no existió prueba alguna que evidenciase que el servicio de salud prestado durante los últimos trece (13) años, es decir, a partir de la descentralización, haya sido deficiente o inexistente, sino que “(...) *el propio Decreto recurrido dispone su transferencia al Poder Nacional (...) cumpliendo las exigencias fácticas y jurídicas previstas en la ley*”.

Que, el Ejecutivo Nacional “(...) *parte del hecho evidentemente falso que los bienes y recursos utilizados para la prestación de los servicios públicos de salud en el ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA (...) fueron transferidos por el Poder Nacional*”, cuando lo cierto “(...) *es que la mayoría de los bienes y recursos empleados en la gestión de los servicios públicos son propios del ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA*”. (Mayúsculas del escrito).

Refirió, que es falso que todos los bienes y recursos usados en la gestión del servicio público de salud, pertenezcan a la hacienda pública nacional.

Denunció el vicio de falso supuesto de derecho, pues como fundamento del acto fueron invocados un conjunto de disposiciones legales que no otorgan competencia alguna al Ejecutivo Nacional para proceder a la reversión de la transferencia del servicio de salud, ya que corresponde exclusivamente a la Asamblea Nacional “(...) *aprobar o rechazar la solicitud que le hubiesen efectuado bien el Ejecutivo Nacional o Estatal, acompañando el último la opinión del Consejo Legislativo del ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA*”. (Mayúsculas del original).

Que, el aludido vicio “(...) se ve reforzado, porque (...) ordenó efectuar todas las actuaciones antijurídicas en el legalmente inexistente lapso de 10 días continuos, cuando el artículo 8 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, le otorga un lapso de 90 días a la Asamblea Nacional para pronunciarse sobre la aprobación o rechazo de la solicitud de reversión de la transferencia del servicio público salud”.

Expuso, que no existe disposición legal alguna que permita al Ejecutivo Nacional emitir un decreto que derogue el Convenio de Transferencia de los Servicios de Salud, “(...) en consecuencia al invocar distintas normas jurídicas, aunque todas inaplicables al presente asunto, para pretender darle sustento legal a las decisiones adoptadas, conducen a considerar que se produjo un falso supuesto de derecho”.

Requirió, se decretase medida cautelar de amparo constitucional y, subsidiariamente, la suspensión de la ejecución del acto recurrido.

Con base en lo expuesto, solicitó se declarase con lugar la demanda de nulidad incoada y, en consecuencia, se anule el Decreto presidencial impugnado.

### **III ALEGATOS DE PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

En fecha 5 de octubre de 2010, la abogada Ana Lucila Vejar Barajas, *supra* identificada, actuando en su condición de Sustituta de la Procuradora General de la República, consignó escrito de informes en los siguientes términos:

Señaló, que “(...) contradice y difiere en su totalidad (...) los motivos de impugnación esgrimidos, ya que el decreto *supra*, fue dictado con total apego a las normas constitucionales y legales que rigen el funcionamiento de la Administración Pública”.

Que, en cuanto a la transgresión del derecho al debido proceso por la presunta violación del derecho a la participación ciudadana en asuntos públicos, indicó que “(...) el acto recurrido no es un acto normativo; es decir, no es un acto de efectos generales, como juzga la accionante, sino un acto de efectos particulares dirigido a la Gobernación del Estado Miranda para que transfiera el Ministerio del Poder Popular para la Salud los establecimientos de atención médica que en él se detallan y que, de conformidad con las normas constitucionales y las leyes en que se fundamentó, eran servicios cuya competencia estaba atribuida al Poder Nacional, así como sus infraestructuras y patrimonios”.

Con relación a la violación del derecho propiedad, expuso que ante esta Instancia se tramita el expediente “(...) N° 2004-1949, (...) donde cursa demanda interpuesta por la entidad territorial accionante contra el Ministerio del Poder Popular para la Salud por incumplimiento del Convenio de Transferencia del Servicio de Salud Pública, suscrito el 25 de octubre de 1995; y del cual emerge con entera precisión que es incorrecto lo aseverado por la misma en cuanto a que el Estado Bolivariano Miranda ‘constituyó o adquirió con sus propios recursos’ las infraestructuras detalladas en el decreto en revisión”.

Que, el referido Convenio “(...) en ningún momento llegó a perfeccionarse”.

Sostuvo, que “(...) se está ante una transferencia, para la cual se encontraba el ejecutivo autorizado y no ante una ‘reversión forzosa’, como es calificada por el accionante; en consecuencia, [solicitó] se declare improcedente la presunta transgresión al artículo 8 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, (...), ya que la misma es posterior a la suscripción del referido convenio”. (Agregado de esta Sala).

En cuanto a la delación del vicio de falso supuesto de derecho, consideró que tal alegato debe desecharse, “(...) 1° Por que la base legal del acto recurrido es la procedente, como se evidencia de la lectura de las normas en que se sustenta; 2° Por cuanto el accionante no expone sus razones para hacer tal aseveración (...)”. (Sic).

Finalmente, solicita se declare sin lugar la demanda incoada.

#### IV OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

En fecha 31 de mayo de 2011, la representación del Ministerio Público presentó escrito de informes, en el que indicó lo siguiente:

Arguyó, que la demanda de autos es inadmisibile, por cuanto el Procurador del estado Bolivariano de Miranda carece de legitimidad para interponer la acción, pues “(...) no consta en autos la forma en la cual tal Decreto cuestionado afecta a la colectividad del Estado Miranda (...)”.

Que, en el supuesto de considerar que “(...) el acto impugnado afectara a la colectividad que indica el ciudadano Procurador de Miranda, para el Ministerio Público el funcionario que goza de legitimidad para interponer en todo caso el presente recurso, no lo es él, sino el **PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**, ello en virtud de

que el servicio de salud (...) es y será de carácter nacional (...). (Mayúsculas y negrillas del original).

Sostuvo, que “(...) en el supuesto negado de no ser el Procurador General de la República el legitimado activo para proponer el presente recurso, en todo el caso lo sería el **‘pueblo’** del Estado Bolivariano de Miranda, mediante **la suscripción del recurso** de un número de ciudadanos que evidencie el verdadero sentir de la colectividad en referencia, pero es el caso que (...) tampoco observa de autos, que haya sido dicho **‘pueblo’**, (...) como ciudadanía o sociedad (...) quien haya hecho uso del ejercicio de tal derecho, (...) sino que lo que se observa es, que quien denuncia la violación del derecho de participación, lo es el Procurador del Estado Miranda, quien dice actuar en representación de ese antes definido **pueblo**, vale decir, del todo el Estado Bolivariano de Miranda (...). (Negrillas del escrito).

Que, “(...) no observa el Ministerio Público de la lectura de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que la salud pública figure dentro de las competencias exclusivas de dicho Poder Estatal, sino que por el contrario, figura dentro de las competencias del Poder Público Nacional, lo que no obsta a la posibilidad de transferencia y reversión tal como aconteció en el presente caso (...).”

Precisó la representación fiscal, que “(...) tampoco consta en autos, prueba fehaciente de los derechos e intereses que en forma indubitable le fueron lesionados al recurrente o a la población mirandina que dice representar visto el Estado Miranda como parte del Estado en general, constituyendo ésta la falta de prueba de dicho daño, otra razón para declarar su falta de legitimidad (...). (Sic).

Que, por estas razones, consideró que “(...) tampoco **la Corporación de Salud del Estado Miranda**, goza de la legitimidad que se atribuye en su **escrito de tercería** (...), pues la citada Corporación no dice que viene a coadyuvar al recurrente, sino que al igual que él, es legitimado activo, posición esta que (...) no se ajusta a derecho, pues habría en todo caso en el supuesto negado de que efectivamente la legitimidad se debatiera entre ellos -que no es así- que precisar con carácter previo cual de los dos es efectivamente verdadero legitimado”. (Negrillas del texto).

Con relación a la supuesta violación del derecho a la propiedad, señaló que “(...) no observa (...), que el recurrente haya acompañado su libelo de demanda con anexo alguno de donde se evidencia el derecho de propiedad que denuncia como violado, vale decir, algún instrumento público o privado que así lo evidencie”.

Que, “(...) en el supuesto negado de que dichos bienes figuren a nombre del Gobierno Bolivariano de Miranda, ello no constituye obstáculo alguno para que la reversión abarque dichos bienes sea cual fuera el nombre de la persona a cuyo nombre

*estuviere el título de propiedad, ya que el servicio de salud es de naturaleza nacional, por lo que jamás podrá afirmarse que por figurar a nombre del Estado Miranda, ella sea la única o exclusiva propietaria, pues se trata de un bien adscrito para prestar un servicio nacional (...)*”.

En cuanto al alegato relativo a que el acto administrativo recurrido es de ilegal ejecución, estimó que “(...) *tal vicio no se encuentra materializado en el acto cuya nulidad se solicita y por lo tanto debe declararse **sin lugar**, en virtud de que no es cierto que el Ejecutivo Nacional haya ordenado la transferencia de recursos destinados por el Gobierno Bolivariano de Miranda al área de salud al Gobierno central, significa en forma alguna la transgresión de dichas normas, en virtud de que el destino de dicho presupuesto por el hecho de tal transferencia no había sido cambiado, pues su destino seguirá siendo el de protección de la salud de los habitantes del Estado en general, del cual el Estado Miranda forma parte (...)*”. (Negrillas del original).

Que, no se trata de un acto de ilegal ejecución pues el Ejecutivo Nacional goza de la competencia para revertir la transferencia de un servicio público.

En lo atinente a la denuncia de falso supuesto de hecho, consideró la representación del Ministerio Público que “(...) *debe ser declarado **sin lugar**, en virtud de que de la lectura del tantas veces citado artículo 8, no se evidencia como requisito indispensable para que pueda el Presidente de la República revertir la transferencia de un servicio, que el mismo se esté prestando en forma deficiente (...)*”. (Destacado del escrito).

Que, los bienes a los que alude el gobierno del estado Miranda no son propiedad de este, pues no corre inserto en el expediente documento público o privado alguno donde se evidencia la titularidad de la propiedad que alega la recurrente.

Con respecto a la delación del vicio de falso supuesto de derecho, estimó que, este igualmente debe ser desechado, en virtud de que el Ejecutivo Nacional sí goza de competencia “(...) *para revertir la transferencia de un servicio, reversión esta que en el caso de autos para el recurrente es sinónimo de revocatoria, pues la cuestión semántica no puede constituirse en instrumento de confusión, respecto a las figuras jurídicas, amen de que dicho convenio no fue traído a los autos por la parte recurrente para su análisis y consideración (...)*”. (Sic).

Respecto a la solicitud de tercería, indicó que “(...) *los fundamentos expuestos por la citada Corporación para coadyuvar a la parte recurrente en cuanto al triunfo del presente recurso, son los mismos expuestos por el referido recurrente en su escrito libelar; argumentos estos que fueron debidamente apreciados y valorados en el momento*

*de emitir informe respecto a los mismos, motivo por el cual (...) se dan por reproducidos todas y cada una de dichas consideraciones (...)*”.

## V

### CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Previo a emitir pronunciamiento con relación al fondo de la demanda de nulidad interpuesta conjuntamente con amparo cautelar y, subsidiariamente, medida cautelar de suspensión de efectos en fecha 9 de diciembre de 2008, por el abogado Rafael David Guzmán Reverón, ya identificado, actuando con el carácter de Procurador del estado Bolivariano de Miranda, en representación del estado Bolivariano de Miranda, interpuso, contra el Decreto número 6.543 del 2 de diciembre de 2008, dictado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, publicado en la Gaceta Oficial número 39.072 de fecha 3 de ese mismo mes y año; sin embargo, debe esta Máxima Instancia señalar lo siguiente:

Por decisión número 00457 del 25 de mayo de 2023, esta Sala ordenó solicitar nuevamente al Ministerio del Poder Popular para la Salud, la remisión de las copias certificadas del expediente administrativo, en el que cursasen las actuaciones previas a la emisión del Decreto Presidencial recurrido; así como del “*Convenio de Transferencia al Estado Miranda de los Servicios de Salud prestados por el Ministerio Sanidad y Asistencia Social y por Organismos adscritos*” de fecha 25 de octubre de 1995. Igualmente, ordenó oficiar a la Procuraduría del estado Bolivariano de Miranda y al Gobernador de la referida entidad político-territorial, con el objeto de que informasen si el proceso de transferencia ordenado en el aludido Decreto, fue culminado y, en caso de seguir en curso, precisasen el estado en que se encontraba. A tales efectos, se concedió un lapso de diez (10) días de despacho.

Realizadas las notificaciones ordenadas, en fecha 12 de diciembre de 2023, se dejó constancia del vencimiento del lapso establecido en la referida decisión; sin que de autos se evidenciara la consignación de los recaudos y la información requerida.

No obstante lo anterior, aún cuando lo solicitado no fue consignado en el expediente por el Ministerio del Poder Popular para la Salud, salvo las copias certificadas del “*Convenio de Transferencia al Estado Miranda de los Servicios de Salud prestados por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y por Organismos adscritos*”, del 25 de octubre de 1995, presentadas por la apoderada judicial del estado Bolivariano de Miranda, cuya lectura resulta difícil por contener tachaduras; esta Máxima Instancia pasa

a decidir la causa con los elementos cursantes en autos y, a tal efecto, resulta necesario realizar los siguientes pronunciamientos previos:

### **1. De la ilegitimidad del Procurador del estado Bolivariano de Miranda**

En fecha 31 de mayo de 2011, la representación del Ministerio Público presentó escrito de informes, en el que alegó que la demanda de autos es inadmisibile, por cuanto el carece de legitimidad para interponer la acción, pues “(...) *no consta en autos la forma en la cual tal Decreto cuestionado afecta a la colectividad del Estado Miranda (...)*”.

Asimismo, indicó que en caso de considerar que el acto impugnado afecta la colectividad, quien “(...) *goza de legitimidad para interponer en todo caso el presente recurso, (...) [es] el PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, ello en virtud de que el servicio de salud (...) es y será de carácter nacional (...)*”. (Mayúsculas y negrillas del original. Agregado de esta decisión).

Igualmente, sostuvo que en caso de no ser el Procurador General de la República el legitimado activo para ejercer la demanda de nulidad, en todo caso sería “(...) *el ‘pueblo’ del Estado Bolivariano de Miranda, mediante la suscripción del recurso de un número de ciudadanos que evidencie el verdadero sentir de la colectividad en referencia (...)*”. (Negrillas del escrito).

Sobre este particular, resulta necesario analizar las diferencias que, basadas en las precisiones doctrinales, han sido establecidas por la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal entre la *legitimatío ad processum* y la *legitimatío ad causam*. Así, en sentencia número 01919 del 14 de julio de 2003, ratificada a través de fallo número 00098 del 8 de marzo de 2010 (caso: *Yajaira Coromoto Ramírez de Duarte*), la referida Sala indicó lo siguiente:

*“(...) Al efecto, en primer lugar es necesario determinar lo que debe entenderse por falta de cualidad y cuál es la oportunidad procesal para oponerla de acuerdo a lo pautado en nuestra vigente ley adjetiva procesal.*

*En el derogado Código de Procedimiento Civil de 1916, existía la posibilidad de oponer la falta de cualidad de las partes como excepción de inadmisibilidad. En el código vigente, la falta de cualidad no puede ser opuesta como cuestión previa, sino como una defensa de fondo, conforme lo dispone expresamente el artículo 361 del Código de Procedimiento Civil.*

*Por su parte, el ordinal 4º del artículo 346 eiusdem, contiene la cuestión previa de ilegitimidad de la persona citada como representante del demandado, por no tener el carácter que se atribuye, y se refiere es al problema de la representación procesal de la parte demandada, específicamente, a la falta de representación de la persona citada como representante del*

*demandado, que es la llamada legitimatio ad processum, y no de la falta de cualidad o de la legitimatio ad causam. Es decir, en el caso de la legitimatio ad processum, se refiere a un presupuesto procesal para comparecer en juicio; esto es, un requisito indispensable para la constitución válida de toda relación procesal y para garantizar al demandado su adecuada representación en juicio.*

*En tanto, que la cualidad o legitimatio ad causam debe entenderse como la idoneidad de la persona para actuar en juicio; como titular de la acción, en su aspecto activo o pasivo; idoneidad que debe ser suficiente para que el órgano jurisdiccional pueda emitir un pronunciamiento de mérito; la cual, de acuerdo a lo antes expresado, no puede ser opuesta conforme al Código de Procedimiento Civil vigente, como cuestión previa”.*

Por su parte, en relación al tema de la cualidad o *legitimatio ad causam*, esta Sala Político-Administrativa ha señalado que ésta constituye una condición especial para el ejercicio del derecho de acción, por lo que tendrá cualidad activa para mantener un juicio, toda persona que se afirme titular de un interés jurídico propio, mientras que la cualidad pasiva corresponde a toda persona entendida contra quien se afirme la existencia de ese interés. (*Vid.*, decisión número 01642 de fecha 3 de diciembre de 2014).

Conforme a lo anterior y atendiendo a los argumentos explanados por la representación fiscal, aprecia esta Sala que el alegato de ilegitimidad planteado, está circunscrito a la cualidad o *legitimatio ad causam*, la cual está vinculada con la persona que se presenta como titular de la acción, como sujeto activo o pasivo, siendo, que en este caso, lo objetado es la legitimación del Procurador del Estado Bolivariano de Miranda para actuar como sujeto activo en la presente demanda.

Así las cosas, se observa que en el caso bajo estudio, el Procurador del estado Bolivariano de Miranda interpuso una demanda de nulidad contra el Decreto número 6.543 del 2 de diciembre de 2008, dictado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, publicado en la Gaceta Oficial número 39.072 de fecha 3 de ese mismo mes y año.

De la lectura del Decreto Presidencial recurrido se aprecia que éste ordenó la transferencia al Ministerio del Poder Popular para la Salud, de los establecimientos y las unidades móviles de atención médica, adscritos a la gobernación del estado Bolivariano de Miranda, es decir, que el destinatario del acto es la referido entidad político-territorial; lo cual evidencia el interés legítimo, personal y directo que tiene el estado Bolivariano de Miranda para ejercer la demanda la nulidad contra el referido acto.

En este orden de ideas, es menester traer a colación el contenido del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría del estado Bolivariano de Miranda, publicada en la

Gaceta Oficial del estado Bolivariano de Miranda número 3.143 del 31 de julio de 2007, el cual es del tenor siguiente:

*“ARTÍCULO 2. En ejercicio de las potestades que le confiere la Constitución del Estado Bolivariano de Miranda, son competencias exclusivas de la Procuraduría del Estado, asesorar jurídicamente a los órganos del Poder Ejecutivo Estadal y ejercer la defensa y representación judicial y extrajudicial de los derechos, bienes e intereses patrimoniales del Estado Bolivariano de Miranda. La representación y defensa previstas en este artículo solo podrán ser ejercidas por algún otro órgano o funcionario del Estado cuando medie previa y expresa sustitución otorgada por el Procurador o Procuradora del Estado; en cuyo caso deben remitirle informes sobre sus actuaciones, en la forma y alcance que se le determine”.*

Conforme a la norma transcrita, corresponde al Procurador del estado Bolivariano de Miranda la representación y defensa, judicial y extrajudicial, de los intereses patrimoniales de la mencionada entidad político-territorial. A tal efecto, el Procurador estará facultado para constituir los apoderados o mandatarios que considere pertinente, siendo necesario que estos le remitan informe de sus actuaciones.

En virtud de lo anterior, el Procurador del estado Bolivariano de Miranda puede ejercer la representación judicial de la referida entidad político-territorial, por ser esta quien goza de legitimidad *ad causam* para interponer la presente demanda de nulidad; en consecuencia, esta Sala desestima el alegato de ilegitimidad planteado por el Ministerio Público. **Así se decide.**

## ***2. De la solicitud de intervención como terceros planteada por la Corporación de Salud del Estado Miranda***

En fecha 17 de noviembre de 2009, la representación judicial de la Corporación de Salud del estado Bolivariano Miranda, instituto autónomo creado por la Ley de Salud del estado Miranda, publicada en la Gaceta Oficial del estado Miranda número Extraordinario, de fecha 12 de diciembre de 1997, consignó escrito “(...) *a los fines de intervenir en forma voluntaria en el presente proceso, con el objeto de demandar en tercería a las partes (...)*”.

Señaló, que “(...) *acude al presente juicio como tercero litisconsorcial, toda vez que [viene] a defender de manera directa los derechos e intereses [de la Corporación], habida cuenta que el indicado decreto presidencial afecta de manera directa las competencias directas que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes otorgan al estado bolivariano de Miranda, en materia de salud, toda vez que despojó a [su] representada de la administración, organización y funcionamiento de los*

*establecimientos de salud adscritos a la gobernación del estado Miranda*". (Sic) (Agregados de este fallo).

Que, en nombre de su representada, "(...) *ente encargado de gestionar las políticas públicas en materia de salud en el estado Miranda, [acuden] como terceros coadyuvantes a la parte accionante, el Procurador General del estado bolivariano de Miranda, a los fines de [adherirse] a su solicitud de nulidad del inconstitucional e ilegal decreto presidencial (...)*". (Sic) (Agregados de esta decisión).

Con relación a esta solicitud de intervención, la representación fiscal consideró que "(...) *tampoco la Corporación de Salud del Estado Miranda, goza de la legitimidad que se atribuye en su escrito de tercería (...), pues la citada Corporación no dice que viene a coadyuvar al recurrente, sino que al igual que él, es legitimado activo, posición esta que (...) no se ajusta a derecho, pues habría en todo caso en el supuesto negado de que efectivamente la legitimidad se debatiera entre ellos -que no es así- que precisar con carácter previo cual de los dos es efectivamente verdadero legitimado*". (Negritas del texto).

Establecido lo anterior, observa la Sala que la representación judicial de la Corporación de Salud del estado Bolivariano de Miranda solicitó de forma indistinta la admisión de su intervención "(...) *como tercero litisconsorcial (...)* y, a su vez, "(...) *como terceros coadyuvantes a la parte accionante (...)*".

Ante esto, la Sala estima necesario hacer referencia al artículo 370 del Código de Procedimiento Civil, el cual establece lo siguiente:

**“Artículo 370.** *Los terceros podrán intervenir, o ser llamados a la causa pendiente entre otras personas en los casos siguientes:*

*1° Cuando el tercero pretenda tener un derecho preferente al del demandante, o concurrir con éste en el derecho alegado, fundándose en el mismo título; o que son suyos los bienes demandados o embargados, o sometidos a secuestro o a una prohibición de enajenar y gravar, o que tiene derecho a ellos.*

*2° Cuando practicado el embargo sobre bienes que sean propiedad de un tercero, éste se opusiere al mismo de acuerdo a lo previsto en el artículo 546.*

*Si el tercero, sólo es un poseedor precario, a nombre del ejecutado, o si sólo tiene un derecho exigible sobre la cosa embargada, podrá también hacer la oposición, a los fines previstos en el aparte único del artículo 546.*

*3° Cuando el tercero tenga un interés jurídico actual en sostener las razones de alguna de las partes y pretenda ayudarla a vencer en el proceso.*

4° Cuando alguna de las partes pida la intervención del tercero por ser común a éste la causa pendiente.

5° Cuando alguna de las partes pretenda un derecho de saneamiento o de garantía respecto del tercero y pida su intervención en la causa”.

La disposición transcrita, contempla la posibilidad de que personas ajenas al proceso puedan intervenir en él, en forma voluntaria o forzosa, siempre y cuando se encuentren dentro de los supuestos establecidos en el aludido artículo 370 del Código de Procedimiento Civil.

Con relación a la intervención voluntaria, esta Sala ha señalado de forma reiterada lo siguiente:

*“La intervención adhesiva es aquella intervención voluntaria de un tercero respecto de un proceso pendiente, quien por tener interés jurídico actual, ingresa al mismo para apoyar las razones y argumentos de una de las partes procesales en la posición que ésta ostente en el proceso. Es decir, la actividad procesal del tercero adhesivo busca sostener las razones de alguna de las partes, para ayudarla a lograr el mejor éxito en la causa.*

*La condición para la procedencia de esta intervención es que el interés que el tercero debe tener, conforme a lo dispuesto en el artículo 379 eiusdem, es un interés jurídico actual, originado bien porque la decisión del proceso influya sobre el complejo de derechos y deberes del interviniente, mejorando o empeorando su situación jurídica o bien porque teme sufrir los reflejos o efectos indirectos de la cosa juzgada.*

*En el primero de los supuestos mencionados, estamos ante la denominada intervención adhesiva simple y en el segundo de los supuestos estamos ante la denominada **intervención litisconsorsial o adhesiva autónoma**, según algún sector de la doctrina.*

*La intervención litisconsorsial ocurre, cuando la sentencia firme del proceso principal haya de producir efectos en la relación jurídica del interviniente adhesivo con la parte contraria, considerándose a éste como litisconsorte de la parte principal, a tenor de lo dispuesto en el artículo 147 del Código de Procedimiento Civil. (Ver artículo 381 eiusdem).*

*Por el contrario a lo que ocurre en la intervención litisconsorsial, en la intervención adhesiva simple el tercero no discute un derecho propio y, en consecuencia, no amplía la pretensión del proceso, su función es coadyuvante de una de las partes principales, y se refleja en el hecho de defender un interés ajeno en el conflicto, lo que lo convierte en parte accesoria o secundaria de la principal.*

*En tal sentido, la jurisprudencia de esta Máxima Instancia ha sido constante al reiterar que la naturaleza del procedimiento de anulación solo admite la intervención espontánea, **siendo necesario***

*distinguir -a fin de determinar los efectos de la sentencia- si el tercero actúa con la condición de verdadera parte o de tercero adhesivo, dependiendo si se alega un derecho propio o un simple interés. Así, en el primer caso, ha de reconocérsele el derecho de comparecer como tal en cualquier estado y grado del juicio, encontrándose sometido al principio preclusivo de las oportunidades defensivas. (Vid., entre otras, sentencias Nros. 00861, 01098 y 00866 de fechas 30 de junio de 2011, 27 de septiembre de 2012 y 1º de agosto de 2017, respectivamente)". (Vid., sentencia de esta Sala número 00504 de fecha 6 de agosto de 2019). (Negrillas de la decisión citada).*

Precisado lo anterior, la Sala pasa a revisar la admisibilidad de la incorporación de la Corporación de Salud del estado Bolivariano de Miranda y, al respecto, se observa que la misma es un instituto autónomo, adscrito a la Gobernación del estado, creado por la Ley de Salud de estado Miranda, publicada en la Gaceta Oficina del estado Miranda número Extraordinario, de fecha 12 de diciembre de 1997, con el fin "(...) *de gestionar las políticas públicas en materia de salud en el estado Miranda (...)*", es decir, la referida Corporación es un ente encargado de dirigir y coordinar el sistema de salud estatal bajo los lineamientos del referido gobierno.

Ahora bien, el acto administrativo recurrido es el Decreto número 6.543 del 2 de diciembre de 2008, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 39.072 de fecha 3 de ese mismo mes y año, dictado por el Presidente de la República, en el que se acordó la transferencia al Ministerio del Poder Popular para la Salud, de los establecimientos y las unidades móviles de atención médica, adscritos a la gobernación del estado Bolivariano de Miranda, es decir, que se trata de un acto de efectos particulares cuyo destinatario es la referida entidad político-territorial quien, como se dijo en líneas anteriores, posee interés legítimo, personal y directo para ejercer la demanda la nulidad contra el referido acto.

En tal sentido, al ser la Corporación de Salud del estado Bolivariano de Miranda un instituto autónomo creado para dirigir y coordinar el sistema de salud del referido estado, bajo los lineamientos de las políticas públicas de la entidad político-territorial, esta Sala admite su intervención como tercero coadyuvante en la presente demanda. **Así se decide.**

### **3. Del fondo de la causa**

En cuanto a los alegatos expuestos por la parte respecto al mérito de la causa, se aprecia que los mismos se circunscriben a que la inconstitucionalidad del decreto recurrido deviene de la transgresión de los derechos constitucionales relativos a la participación en los asuntos públicos y a la propiedad, así como la violación del principio de legalidad.

Igualmente, denunció la ilegalidad del Decreto impugnado, por cuanto adolece de los vicios de incompetencia manifiesta, objeto de ilegal ejecución, falso supuesto de hecho y de derecho.

Determinado lo anterior, pasa la Sala a analizar los argumentos expuestos, en los siguientes términos:

### **3.1. De la Transgresión del Derecho a la Participación en los Asuntos Públicos**

Con respecto a este argumento, expuso la parte accionante que el Decreto recurrido fue dictado contraviniendo el derecho a la participación en los asuntos públicos “(...) reconocido en los artículos 62 y 70 de la Constitución y a la participación en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de las instituciones públicas de salud, (...) así como el debido procedimiento administrativo de consulta pública previa (...)”.

Que, el desconocimiento del referido derecho y “(...) la violación del debido procedimiento administrativo de consulta pública (...)”, evidencia que el acto fue dictado “(...) en desconocimiento tanto de las competencias constitucionales y legales del **ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA**, como de los derechos subjetivos de todos quienes somos vecinos y habitantes [de la referida entidad federal] (...)”. (Mayúsculas y destacado del texto. Agregado de esta Sala).

Refirió, que el artículo 140 de la Ley Orgánica de la Administración Pública “(...) establece que se encuentran viciados de nulidad absoluta todas las normas y los actos administrativos generales, que no hayan sido objeto de consulta pública previa, tal como lo preceptúa la propia Ley, lo que conduce igualmente a ratificar la invalidez del Decreto 6.543 (...)”.

En este sentido, es necesario traer a colación el contenido de los artículos 62 y 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los cuales son del tenor siguiente:

**“Artículo 62.** Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”

**“Artículo 70.** Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de

*cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.*

*La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo”.*

Las normas citadas, prevén el derecho que tiene la población de participar libremente en asuntos públicos a través del mecanismo de la consulta pública, el cual surge como expresión del derecho a la participación ciudadana, que garantiza la intervención deliberada y consciente de los ciudadanos, a través de los mecanismos e instrumentos establecidos en la Carta Magna y desarrollados en la ley (Ley Orgánica de la Administración Pública), con la finalidad de incidir en la toma de decisiones de los entes públicos relativas a la gestión pública.

En lo atinente a estas disposiciones, esta Sala Político-Administrativa mediante decisión número 01511 de fecha 18 de diciembre de 2013, señaló lo siguiente:

*“En particular, acerca de la consulta pública se debe indicar que su finalidad es propiciar escenarios de participación ciudadana y establecer una comunicación activa y permanente entre los actores sociales, organizaciones comunales y las autoridades, **a los efectos de socializar el respectivo anteproyecto normativo.** Como objetivo específico, se insiste, destaca el de difundir la información y promover la participación de la sociedad, sistematizando los intereses generales de los ciudadanos como integrantes de la comunidad y garantizando con ello la satisfacción de sus necesidades públicas, al incorporarlas en el anteproyecto o en la toma de decisiones.*

(...omissis...)

*Por ello, el proceso de consulta pública se conjuga con el propio derecho constitucional a la participación democrática, que se expresa como un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios de la democracia participativa y protagónica descritos por el Constituyente de 1999.*

*Conforme a lo indicado, debe tenerse en cuenta que el concepto de democracia participativa y protagónica implica fundamentalmente el permitir el ejercicio real y efectivo del derecho que tiene el ciudadano de participar permanentemente en la toma de decisiones que le afecten la esfera jurídica de sus derechos e intereses y los de la colectividad en general.*

*Por otra parte, verifica esta Sala que la nulidad establecida en el artículo 140 de la Ley Orgánica de la Administración Pública está prevista para sancionar aquellos supuestos de elaboración de normas a espaldas del Pueblo (...)*". (Negrillas de esta decisión).

De acuerdo al criterio transcrito, esta Sala observa que las referidas disposiciones se refieren al derecho de participación ciudadana y a la consulta pública en la emisión de actos de efectos generales, es decir, el procedimiento para el ejercicio del referido derecho está dirigido a la consulta a la ciudadanía de los anteproyectos normativos.

En el caso bajo estudio, se aprecia que el Decreto número 6.543 del 2 de diciembre de 2008, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 39.072 de fecha 3 de ese mismo mes y año, dictado por el Presidente de la República, es un acto de efectos particulares cuyo destinatario es el estado Bolivariano de Miranda, en el cual se acordó la transferencia al Ministerio del Poder Popular para la Salud, de los establecimientos y las unidades móviles de atención médica, adscritos a la gobernación de la referida entidad político-territorial, estableciendo a tal efecto, la forma como se llevaría a cabo el referido procedimiento y el tiempo para ejecutarlo; es decir, que el acto impugnado no tiene carácter normativo, por lo que, no correspondía llevar a cabo la consulta pública por el Ejecutivo Nacional.

En razón de lo anterior, esta Sala desecha el alegato relativo a la transgresión del derecho a la participación en los asuntos públicos. **Así se declara.**

### **3.2. De la Violación del Derecho a la Propiedad**

Con relación a la presunta violación del derecho de propiedad, indicó la parte actora que, con el Convenio de Transferencia del Servicio de Salud celebrado el 25 de octubre de 1995, entre el Poder Nacional y el estado Bolivariano de Miranda, los bienes transferidos con el objeto de garantizar la efectiva prestación del servicio público de salud, "*(...) pasaron a la plena propiedad del [aludido estado] en esa oportunidad*"; por lo que, la vulneración del referido derecho queda evidenciada al haberse ordenado la transferencia de los bienes muebles e inmuebles al Ejecutivo Nacional, "*(...) sin haberse cumplido con las exigencias contempladas en el artículo 115 de la Constitución y mencionadas en el artículo 546 del Código Civil*". (Mayúsculas del escrito. Corchete de esta Sala).

Que, no todos los bienes destinados a la prestación del servicio de salud en el estado Bolivariano de Miranda fueron adquiridos por la referida entidad a propósito de la transferencia, pues algunos lo fueron con recursos propios del estado "*(...) y ahora el Ejecutivo Nacional pretende sustraerlos de su esfera jurídica sin derecho a percibir indemnización alguna, pretendiendo de esta manera producir un perjuicio patrimonial (...)*". (Mayúsculas del original).

Ahora bien, precisado lo anterior, estima esta Sala necesario traer a colación el contenido del artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual es del tenor siguiente:

*“Artículo 115. Se garantiza el derecho a la propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causas de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser decretada la expropiación de cualquier clase de bienes”.*

En cuanto a este derecho, esta Máxima Instancia se ha pronunciado reiteradamente para señalar que no se trata de un derecho absoluto; por el contrario, está sujeto a ciertas limitaciones las cuales deben armonizarse con determinados fines del Estado como lo son la función social, la utilidad pública y el interés general. Sin embargo, dichas limitaciones deben ser establecidas en un texto legal, no pudiendo crearse restricciones de una magnitud tal que menoscaben en forma absoluta este derecho (*Vid.*, entre otras, sentencias de esta Sala números 00763 y 01811, del 23 de mayo de 2007 y 10 de diciembre de 2009, respectivamente).

Respecto a este punto, resulta importante señalar que el Decreto Presidencial recurrido, tiene por objeto garantizar el bienestar colectivo y el acceso a los servicios de salud, “(...) *sin perjuicio de las competencias que en materia de salud, tiene atribuido el Estado Bolivariano de Miranda (...)*”; por lo que, para cumplir con los fines planteados, debe realizarse la transferencia de los bienes muebles e inmuebles destinados para el cumplimiento de tales fines.

Así pues, aún cuando -como lo alegó la parte actora- algunos bienes hayan sido adquiridos con recursos propios del estado Bolivariano de Miranda (los cuales no fueron precisados en la demanda), estos forman parte del patrimonio público y se encuentran destinados a la prestación del servicio de salud; por lo que, a los fines del Decreto deben ser transferidos al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular para la Salud. En razón de ello, esta Sala considera que no existe violación del derecho de propiedad. **Así se declara.**

### ***3.3. De la Vulneración del Principio de Legalidad y Usurpación de Funciones***

En lo atinente a la supuesta violación del principio de legalidad, el actor señaló que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela otorga al Poder Público Nacional la competencia “(...) *para dictar la legislación y desarrollar la política nacional en materia de salud (...)*”; sin embargo, el artículo 8 de la Ley Orgánica de

Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, no le otorga competencia “(...) *para dictar Decretos dirigidos a revertir por sí mismos las transferencias y menos aún para dictar a través de dichos Decretos órdenes de transferencia a los entes político-territoriales estatales, que tienen reconocido en la Constitución personalidad jurídica propia y autonomía de los otros poderes públicos*”.

Que, el Ejecutivo Nacional, al dictar el Decreto impugnado, contravino lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes “(...) *pues a través del Decreto N° 6.543, de 2 de diciembre de 2008, que constituye un acto administrativo general de rango sublegal, ha dispuesto la realización de actuaciones, que se encuentran atribuidas al Poder Legislativo Nacional de manera exclusiva y excluyente y que en consecuencia no puede ser ejercida por otro Poder (...)*”.

En razón de ello, sostuvo que el acto impugnado ha incurrido “(...) *en usurpación de funciones del Poder Legislativo Nacional (...)*”; por lo que, resulta nulo, conforme al artículo 138 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

De los alegatos planteados, aprecia la Sala que la parte actora consideró que el Decreto Presidencial transgredió el principio de legalidad, por carecer de competencia para dictarlo, usurpando las funciones del Poder Legislativo Nacional.

En este orden de ideas, es menester precisar que el principio de legalidad se encuentra establecido en el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual prevé lo siguiente:

**“Artículo 137.** *Esta Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen”.*

Conforme al aludido principio, la potestad que ejerzan los órganos integrantes del Poder Público solo podrá ser realizada sobre la base de una norma de rango legal que rijan sus funciones, la consagración de dicha garantía implica la sujeción que debe tener el obrar de la Administración con respecto al ordenamiento jurídico preexistente.

Respecto a la usurpación de funciones, es importante precisar que tanto la doctrina como la jurisprudencia de este Máximo Tribunal, han distinguido básicamente tres tipos de irregularidades en el actuar administrativo, a saber: (i) la usurpación de autoridad, ocurre cuando un acto es dictado por quien carece en absoluto de investidura pública y este vicio se encuentra sancionado con la nulidad absoluta del acto; (ii) la usurpación de funciones, que se constata cuando una autoridad legítima dicta un acto invadiendo la esfera de competencia de un órgano perteneciente a otra rama del Poder Público, violentando de ese modo las disposiciones contenidas en los artículos 136 y 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; y, (iii) la extralimitación de

funciones, que consiste fundamentalmente en la realización por parte de la autoridad administrativa de un acto para el cual no tiene competencia expresa. (*Vid.*, sentencia de esta Sala número 00074 del 21 de febrero de 2019).

Expuesto lo anterior, advierte la Sala de la lectura del Decreto impugnado que el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela fundamentó la transferencia ordenada, en la potestad consagrada en los artículos 226 y 236 numerales 2 y 11 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que establecen lo que reza a continuación:

*“Artículo 226. El Presidente o Presidenta de la República es el Jefe o Jefa del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del Gobierno”.*

*“Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:*

*(...omissis...)*

*2. Dirigir la acción del Gobierno.*

*(...omissis...)*

*11. Administrar la Hacienda Pública Nacional.*

*(...omissis...)”.*

De igual forma, se observa que el Ejecutivo Nacional también fundamentó la emisión del Decreto, entre otras disposiciones, en los artículos 31 del Decreto Con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 5.890 Extraordinario, de fecha 31 de julio de 2008; y, el 23 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 37.753 del 14 de agosto de 2003; que disponen:

***“Principio de desconcentración funcional y territorial***

*Artículo 31. La Administración Pública, con el objetivo de acercarse a las personas y mejorar el servicio prestado, podrá adaptar su organización a determinadas condiciones de especialidad funcional y de particularidad territorial, transfiriendo atribuciones de sus órganos superiores a sus órganos inferiores, mediante acto administrativo dictado de conformidad con el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica.*

*La desconcentración de atribuciones sólo podrá revertirse mediante la modificación o derogación del instrumento jurídico que le dio origen”.*

*“Artículo 23.- Las órdenes y resoluciones que reciban los gobernadores como Agentes del Ejecutivo Nacional, deberán emanar del Presidente de la República y les serán comunicadas por el Ministro del Interior y Justicia.*

*Los gobernadores deberán rendir con toda diligencia los informes al Presidente de la República, directamente o por intermediario del Ministro correspondiente, cada vez que se lo soliciten”.*

De las normas transcritas, se evidencia que la reversión de las transferencias realizadas por el Ejecutivo Nacional al estatal, podrán ser realizadas por el primero de los mencionados, mediante la derogatoria del instrumento jurídico que le dio origen. Asimismo, se establece que las órdenes dirigidas a los Gobernadores deben ser emanadas del Presidente de la República y comunicadas al Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz.

Del análisis concatenado de las normas transcritas y aplicándolas al caso bajo estudio, observa la Sala que el Decreto número 6.543 del 2 de diciembre de 2008, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 39.072 de fecha 3 de ese mismo mes y año, fue dictado por el Presidente de la República y dirigido al estado Bolivariano de Miranda, con el fin de ordenar la transferencia al Ministerio del Poder Popular para la Salud, de los establecimientos y las unidades móviles de atención médica, adscritos a la gobernación; derogando el instrumento que le dio origen, en este caso, el Convenio de Transferencia al Estado Miranda de los Servicios de Salud prestados por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y por Organismos adscritos, suscrito el 25 de octubre de 1995; y, ordenando su ejecución, entre otros, al Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia Paz.

De lo anterior, evidencia esta Instancia que el Ejecutivo Nacional actuó dentro del ámbito de sus funciones y enmarcado dentro del principio de legalidad. En consecuencia, se desecha el alegato esgrimido. **Así se declara.**

Por otra parte, arguyó el Procurador del estado Bolivariano de Miranda, que el Decreto impugnado es ilegal por cuanto adolece de los vicios de incompetencia manifiesta, objeto de ilegal ejecución, falso supuesto de hecho y de derecho.

#### ***3.4. De la Incompetencia Manifiesta***

En cuanto a este alegato, sostuvo que al dictar el acto recurrido, el Ejecutivo Nacional incurrió “(...) *en incompetencia manifiesta, pues ni constitucional, ni legalmente tiene atribuida competencia alguna para revertir las competencias o los servicios públicos que hayan sido objeto de descentralización y menos aún de aquella parte del servicio de salud, que ni siquiera fue descentralizado, sino que conforme a la*

*Ley Orgánica de Salud constituye una responsabilidad propia del ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA*". (Mayúsculas del escrito).

Precisó, que "(...) *al asumir (...) una competencia otorgada a la Asamblea Nacional e incluso disponer la derogación del Convenio de Transferencia del Servicio de Salud de 25 de octubre de 1995, ha incurrido con su actuación en una contravención de la prohibición establecida en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, produciendo como consecuencia que el Decreto (...) resulte absolutamente nulo (...)*".

Que, el Ejecutivo Nacional dispuso "(...) *el uso ilegal de fondos y bienes del ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA, careciendo de competencia para ello, pues tal como se ha señalado (...) únicamente la Asamblea Nacional tiene competencia, a solicitud de parte interesada, para pronunciarse sobre la aprobación o rechazo a la solicitud de reversión de bienes y disposición de recursos presupuestarios (...)*". (Mayúsculas del escrito).

De lo anteriormente expuesto, se evidencia que el Procurador del estado Bolivariano de Miranda denuncia como vicio de ilegalidad, la supuesta incompetencia manifiesta del Ejecutivo Nacional para dictar el acto impugnado, por cuanto -a su parecer- tal facultad está atribuida a la Asamblea Nacional.

Ahora bien, tal como se señaló en el punto anterior, respecto a la competencia, existen tres tipos de irregularidades que afectan el acto administrativo; ello así, aprecia la Sala que lo denunciado por la parte se refiere a la usurpación de funciones, ya que en su alegato aduce que el Ejecutivo Nacional actuó invadiendo la esfera de la Asamblea Nacional; en virtud de lo anterior, visto que esta denuncia ya fue resuelta *supra*, esta Sala desestima el referido alegato.

### **3.5. De la Ilegal Ejecución del Objeto del Decreto**

En este punto, la parte accionante indicó que "(...) *siendo ilegal el objeto del Decreto N° 6.543, de 2 de diciembre de 2008, por disponer la transferencia de recursos presupuestarios en contravención a la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público y su Reglamento N° 1, además de haberse dictado tal decisión en incompetencia manifiesta, debe concluirse que dicho Decreto se encuentra viciado de nulidad absoluta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 numeral 3 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (...)*".

Que, de cumplirse lo ordenado en el referido Decreto, "(...) *las personas que lo ejecuten incurrirían en ilícitos administrativos y penales que comprometerían su responsabilidad personal (...)*".

Respecto a este particular, esta Sala mediante sentencia número 01025 de fecha 16 de noviembre de 2023, señaló lo que sigue:

*“Al respecto, cabe recordar que la ilegalidad en el objeto o contenido del acto administrativo ha sido concebida como una causal de nulidad absoluta establecida en el artículo 19, numeral 3 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Así, ‘(...) Como bien se sabe, el objeto o contenido del acto administrativo es el efecto que se quiere obtener con el mismo y que debe ser posible, lícito, determinado o determinable. La irregularidad calificada por la Ley como vicio de nulidad absoluta, con todas sus consecuencias es que el objeto del acto sea de ‘imposible o ilegal ejecución’. Ahora bien, el primer supuesto se refiere a una imposibilidad física en su ejecución: puede ser que el objeto del acto lícito, pero su ejecución imposible por razones de impedimentos físicos. Entre los casos que la doctrina menciona como ejemplos de este tipo, se encuentra el de una sanción pronunciada contra un funcionario público que no puede ser ejecutada por haber éste renunciado o haber fallecido; o un decreto de expropiación sobre un bien que al momento de ejecutarlo había sido destruido o desaparecido. Por su parte, el acto de ilegal ejecución, es aquel cuyo objeto es ilícito per se, es decir, que tiene un vicio de ilegalidad en sentido objetivo, como conducta prohibida por la ley o ilegalidad en abstracto; un ejemplo, un decreto de expropiación sobre un bien declarado por ley inexpropiable o un acto que imponga una sanción a un funcionario público no contemplada por la ley (...)’. (Vid., sentencias de esta Sala Nros. 0121 y 00562 de fechas 30 de enero de 2008 y 2 de octubre de 2019, en el orden)”.*

En el caso bajo estudio, la parte accionante afirmó que el cumplimiento del Decreto impugnado, implicaría la comisión de ilícitos administrativos y penales en quienes lo ejecuten, fundamentándose en la supuesta ilegalidad de la transferencia de los recursos presupuestarios, y a la “(...) *incompetencia manifiesta* (...)”, ya analizada.

Ahora bien, en este punto en particular debe reiterarse que el Decreto impugnado, tiene como fin garantizar el bienestar colectivo y el acceso a los servicios de salud, “(...) *sin perjuicio de las competencias que en materia de salud, tiene atribuido el Estado Bolivariano de Miranda* (...)”; por lo que, para cumplir con su objetivo es necesario realizar la transferencia de los recursos presupuestarios para la adecuada prestación del servicio.

En tal sentido, estima la Sala que el objeto del Decreto no conlleva en modo alguna la comisión de algún ilícito previsto en nuestra legislación nacional; por lo que, desestima la delación del vicio de ilegalidad en el objeto del acto recurrido. **Así se establece.**

### **3.6. Del Falso Supuesto de Hecho**

Delató el vicio de falso supuesto de hecho, debido a que en el caso de autos no existió prueba alguna que evidenciase que el servicio de salud prestado durante los últimos trece (13) años, es decir, a partir de la descentralización, haya sido deficiente o inexistente, sino que “(...) *el propio Decreto recurrido dispone su transferencia al Poder Nacional (...) cumpliendo las exigencias fácticas y jurídicas previstas en la ley*”.

Que, el Ejecutivo Nacional “(...) *parte del hecho evidentemente falso que los bienes y recursos utilizados para la prestación de los servicios públicos de salud en el ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA (...) fueron transferidos por el Poder Nacional*”. (Mayúsculas del texto).

Con relación al vicio de falso supuesto, debe reiterarse que el mismo se produce cuando la Administración al dictar un determinado acto fundamenta su decisión en hechos inexistentes, falsos o que ocurrieron de manera distinta a la apreciación efectuada por el órgano administrativo de que se trate, verificándose de esta forma el denominado falso supuesto de hecho. Igualmente, cuando los hechos que sirven de fundamento a la decisión administrativa existen, se corresponden con lo acontecido y son verdaderos, pero la Administración los subsume de manera errónea en el derecho positivo, se materializa el denominado falso supuesto de derecho. Por tal motivo, dicho vicio -en sus dos (2) manifestaciones- afecta la causa de la decisión administrativa, lo que en principio acarrea su nulidad. (*Vid.*, entre otras, sentencia de esta Sala número 00342, de fecha 21 de marzo de 2018).

En el caso bajo estudio, aprecia la Sala de la lectura del Decreto Presidencial número 6.543 del 2 de diciembre de 2008, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 39.072 de fecha 3 de ese mismo mes y año, que no se evidencia la existencia de las aseveraciones planteadas por la parte actora, es decir, el acto recurrido no hace alusión alguna a la calidad del servicio de salud prestado por la gobernación del estado Bolivariano de Miranda o respecto a los bienes utilizados para tal fin, por lo que mal puede decirse que este se fundamentó en los hechos que el accionante denuncia como falsos.

En efecto, el Decreto, en su tercer considerando, expone como basamento fundamental, el deber del Estado de “(...) *garantizar el acceso a los establecimientos de atención médica, adoptando políticas, planes y estrategias, a fin de mejorar la calidad de vida de la colectividad*”.

Visto lo anterior, se desecha el alegato relativo al falso supuesto de hecho. **Así se decide.**

### 3.7. *Del Falso Supuesto de Derecho*

Denunció el vicio de falso supuesto de derecho, pues como fundamento del acto fueron invocados un conjunto de disposiciones legales que no otorgan competencia alguna al Ejecutivo Nacional para proceder a la reversión de la transferencia del servicio de salud, ya que corresponde exclusivamente a la Asamblea Nacional.

Que, “(...) ordenó efectuar todas las actuaciones antijurídicas en el legalmente inexistente lapso de 10 días continuos, cuando el artículo 8 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, le otorga un lapso de 90 días a la Asamblea Nacional para pronunciarse sobre la aprobación o rechazo de la solicitud de reversión de la transferencia del servicio público salud”.

Expuso, que no existe disposición legal alguna que permita al Ejecutivo Nacional emitir un decreto que derogue el Convenio de Transferencia de los Servicios de Salud, “(...) en consecuencia al invocar distintas normas jurídicas, aunque todas inaplicables al presente asunto, para pretender darle sustento legal a las decisiones adoptadas, conducen a considerar que se produjo un falso supuesto de derecho”.

Sobre este punto, advierte la Sala que los argumentos esgrimidos por el Procurador del estado Bolivariano de Miranda para sustentar el vicio de falso supuesto de derecho, se circunscriben al análisis de la supuesta incompetencia del Ejecutivo Nacional para dictar el acto impugnado, por considerar que la atribución para proceder a la reversión de la transferencia del servicio de salud y derogar el Convenio de Transferencia de los Servicios de Salud, corresponde a la Asamblea Nacional.

Visto lo anterior y por cuanto en el caso de marras ya se verificó que el Ejecutivo Nacional actuó dentro de sus atribuciones; esta Instancia desecha el referido alegato. **Así se establece.**

En virtud de los razonamientos expuestos, esta Sala declara sin lugar la demanda de nulidad interpuesta. **Así se decide.**

Finalmente, resulta menester para esta Máxima Instancia, precisar que la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia en aras de garantizar la consecución de los postulados consagrados en los artículos 2, 26, 49 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, reconoció la preponderancia de la ciencia, la tecnología, y los servicios de información como elementos de interés público, destacando el deber del Poder Público -y concretamente de los órganos jurisdiccionales- de valerse de los avances tecnológicos para su optimización, procediendo en consecuencia a dictar la Resolución número 2021-0011 de fecha 9 de junio de 2021, contentiva de las normas generales que regularán la suscripción y publicación de decisiones con firma digital, práctica de citaciones y notificaciones electrónicas y la emisión de copias simples o

certificadas por vía electrónica relacionadas con los procesos seguidos ante esta Sala Político-Administrativa.

Por lo tanto y, visto que los artículos 38 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 3 de la Resolución en comento, consagran la posibilidad de practicar las citaciones y notificaciones por correo electrónico o cualquier otro medio que utilice tecnologías de la información y la comunicación, este Máximo Tribunal con miras a procurar la mejora continua del servicio de administración de justicia, **ordena** efectuar un análisis de las actas que conforman el expediente de la causa, a los efectos de determinar si las partes cuentan o no con los medios telemáticos suficientes para hacer efectiva dicha actuación procesal y, de ser el caso, proceder a practicar las notificaciones a las que haya lugar por medios electrónicos; en el entendido de que la falta de indicación en autos de algunos de los elementos digitales previamente señalados, dará lugar a que se practique la notificación conforme a lo establecido en el artículo 5 de la aludida Resolución y en las leyes. **Así se decide.**

## **VI DECISIÓN**

Sobre la base de los razonamientos expuestos, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela por autoridad de la Ley declara:

**1.- IMPROCEDENTE** el alegato de ilegitimidad del demandante planteado por la representación del Ministerio Público.

**2.- ADMITE** la intervención de la Corporación de Salud del estado Bolivariano Miranda como tercero coadyuvante.

**3.- SIN LUGAR** la demanda de nulidad interpuesta conjuntamente con amparo cautelar y, subsidiariamente, medida cautelar de suspensión de efectos por el **PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA** contra el Decreto Presidencial número 6.543 de fecha 2 de diciembre de 2008, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 39.072 del 3 de ese mismo mes y año.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a la Procuraduría del estado Bolivariano de Miranda y a la Procuraduría General de la República. Cúmplase lo ordenado.