REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD PRIVADA DR. RAFAEL BELLOSO CHACÍN
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA DE DERECHO

PROPUESTA DE UNA ORDENANZA PARA LA CREACIÓN DEL INSTITUTO AUTÓNOMO DE SALUD DEL MUNICIPIO MARACAIBO DEL ESTADO ZULIA

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE ABOGADO

PRESENTADO POR:
BOSCAN, ANDREA
ISEA, MARIA
MARTINEZ, ANGELES
RODRIGUEZ, JOSE

ASESORADO POR:
DR. EDWIN BAPTISTA
MSC. MARÍA ARAUJO

MARACAIBO, JULIO DE 2026

PROPUESTA DE UNA ORDENANZA PARA LA CREACIÓN DEL INSTITUTO AUTÓNOMO DE SALUD DEL MUNICIPIO MARACAIBO DEL ESTADO ZULIA

DEDICATORIA

Por encima de todo, esta tesis es dedica a Dios, por haber sido mi guía y compañía incondicional en toda esta etapa; por siempre haberme llenado de sabiduría, inteligencia y entendimiento; por siempre haber caminado delante de mi y abrir todas las puertas para que lograra culminar esta etapa; y demostrarme que este triunfo es el testimonio de su fidelidad y gracia en mi vida. También, se la dedico a mis padres Sonia Sánchez y Ever Boscan por ser la base de cada uno de mis pasos, mis acompañantes en todo el camino y siempre decirme ¡Tu puedes!; a mi hermano Víctor Boscan y mi prima Paola Hernández, por su complicidad, sus conocimientos, sus palabras de aliento y por haber hecho el camino más ligero y feliz. Este logro no solo es mío sino también de ustedes, los amo.

BOSCAN ANDREA

Dedico la presente tesis, de manera primordial, a mi madre y a mis hermanas, quienes han sido mi motor y mi motivación más grande. Asimismo, a mi mejor amiga, por su lealtad y compañía eterna, y a mis tíos Luisa, Lizmar y Heberto, quienes me brindaron siempre apoyo incondicional.

ISEA MARIA

Dedico este logro con todo mi corazón a Dios, por su infinita fidelidad, y a la Virgen María, por ser esa Madre amorosa que nunca me abandona y cuida cada uno de mis pasos. A mis padres, Reinaldo Martínez y Maried Nápoles, porque este título es el fruto de su entrega, amor y de cada sacrificio. A mi familia por su amor, y a mi novio por su paciencia y comprensión; gracias a todos por ser ese pilar indispensable que me impulsó a no rendirme jamás. Con todo mi amor, este éxito es de todos.

MARTÍNEZ ANGELES

Dedico este logro y esta etapa primeramente a Dios, quien me sostuvo en todo momento de mi carrera. Seguidamente, a mi familia, tanto los que están aquí como los que no, quienes han sido toda mi motivación para ser cada día mejor, de superarme y alcanzar todo lo que me proponga, desde su gran apoyo incondicional diario. También dedico este logro a todos aquellos que me han apoyado: amigos, profesores, compañeros; todos son artífices de lo que soy hoy en día, y son la razón por la que estoy hoy aquí.

RODRÍGUEZ JOSÉ

AGRADECIMIENTO

Nuestra eterna gratitud a Dios, por ser la fuente inagotable de nuestra de fuerza y quien nos concedió la sabiduría necesaria para culminar con éxito esta etapa de nuestras vidas.

A nuestros padres y familiares, los verdaderos pilares de este logro. Gracias por el sacrificio silencioso, la confianza inquebrantable y por enseñarnos, con su ejemplo diario, el verdadero valor de la constancia y la superación. Este título es tan suyo como nuestro.

A la Universidad Privada Dr. Rafael Belloso Chacín, por haber sido el escenario de nuestro crecimiento intelectual y la institución que respaldó nuestra preparación hacia el futuro profesional.

Expresamos un sincero reconocimiento a nuestros docentes, por compartir su conocimiento y vocación. En especial, agradecemos a los profesores Edwin Baptista, Eugenia Harris y María Araujo, cuyo compromiso y valiosas enseñanzas dejaron una marca profunda en nuestra formación.

De igual manera, dedicamos una mención de gratitud al profesor Adegny Leydenz, por su orientación estratégica, sus acertados consejos y por ser un apoyo fundamental en el desarrollo y término de este Trabajo Especial de Grado.

A todos los que creyeron en nosotros, gracias

Boscan Andrea, Isea María, Martínez Angeles, Rodríguez José. Propuesta de una ordenanza para la creación del instituto autónomo de salud del municipio Maracaibo del estado Zulia. Universidad Privada Dr. Rafael Belloso Chacín. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Escuela de Derecho. Maracaibo, 2026.

RESUMEN

El presente estudio tuvo como objetivo general proponer una ordenanza para la creación del Instituto Autónomo de Salud del Municipio Maracaibo del Estado Zulia. Teóricamente, la investigación se sustentó en las disposiciones legales de la República Bolivariana de Venezuela, destacando la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014) y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010), conjuntamente con los aportes doctrinales de autores como Lares (2001) y Araujo (2024). Metodológicamente, se tipificó como una investigación de carácter mixto, adoptando un diseño documental y de campo. Para la recolección de los datos, se emplearon como técnicas la observación documental y la encuesta materializadas a través de una guía de observación y un cuestionario de tipo entrevista dirigido a expertos en el área jurídico-administrativa, instrumentos que fueron debidamente validados por el Comité Académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Dr. Rafael Belloso Chacín. Los resultados diagnosticaron que el modelo actual bajo el Servicio Autónomo Municipal de Salud (SAMAS) carece de personalidad jurídica y autonomía financiera, lo que limita severamente su capacidad de gestión y pone barreras a la descentralización funcional a escala local. Como conclusión de este diagnóstico, se diseñó la propuesta de Ordenanza estructurada en 24 artículos y disposiciones transitorias, la cual viabiliza la creación del Instituto Autónomo de Salud del Municipio Maracaibo, dotándolo de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y funcional bajo una relación de tutela con el Ejecutivo Municipal, garantizando así un servicio de salud pública especializado, eficiente y sostenible para la localidad

Palabras clave: Descentralización, Salud, Municipio, Autonomía, Ordenanza.

Boscan Andrea, Isea María, Martínez Angeles, Rodríguez José. Proposal for an ordinance for the creation of the autonomous health institute of the Maracaibo municipality of the Zulia state. Dr. Rafael Belloso Chacín Private University. Faculty of Legal and Political Sciences. Law School. Maracaibo, 2026.

ABSTRACT

The general objective of this study was to propose an ordinance for the creation of the Autonomous Institute of Health of the Maracaibo Municipality, Zulia State. Theoretically, the research was sustained by the legal provisions of the Bolivarian Republic of Venezuela, highlighting the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (1999), the Organic Law of Public Administration (2014), and the Organic Law of Municipal Public Power (2010), along with the doctrinal contributions of authors such as Lares Martínez (2001) and Araujo (2024). Methodologically, it was classified as a mixed-method research, adopting a documentary and field design. For data collection, documentary observation and survey techniques were used, materialized through an observation guide and an interview-type questionnaire directed to experts in the legal-administrative area, instruments that were duly validated by the Academic Committee of the Faculty of Legal and Political Sciences of Dr. Rafael Belloso Chacín University. The results diagnosed that the current model under the Autonomous Municipal Health Service (SAMAS) lacks legal personality and financial autonomy, which severely limits its management capacity and places barriers to functional decentralization at the local level. As a conclusion of this diagnosis, the proposed Ordinance was designed, structured into 24 articles and transitory provisions, which enables the creation of of the Autonomous Institute of Health of the Maracaibo Municipality, providing it with legal personality, its own patrimony, and administrative, financial, and functional autonomy under a tutelage relationship with the Municipal Executive, thereby guaranteeing a specialized, efficient, and sustainable public health service for the locality.

Keywords: Decentralization, Health, Municipality, Autonomy, Ordinance

ÍNDICE GENERAL

Pág.

VEREDICTOS…….……..…….. iii

DEDICATORIA……..……... vii

AGRADECIMIENTO……..…….. viii

RESUMEN……..……... ix

ABSTRACT……...…… x

ÍNDICE GENERAL……..…… xi

ÍNDICE DE CUADROS……..…… xiv

INTRODUCCIÓN……...…… 1

CAPÍTULO I. EL PROBLEMA……..…..... 3

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA……..…..... 4
2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN……..…..... 7
   2.1. OBJETIVO GENERAL……..…….…….…..... 7
   2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS……..... 7
3. JUSTIFICACIÓN……..... 8
4. DELIMITACIÓN……...……..... 9

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO……..... 12

1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN……..... 13
2. FUNDAMENTACIÓN LEGAL, DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL 19
   2.1. ORDENANZA PARA LA CREACIÓN DEL INSTITUTO AUTÓNOMO DE SALUD DEL MUNICIPIO MARACAIBO DEL ESTADO ZULIA…… 19

2.1.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS INSTITUTOS AUTÓNOMOS DEL MUNICIPIO MARACAIBO …… 21
2.1.1.1. DESCENTRALIZACIÓN..…… 22
2.1.1.2. PERSONALIDAD JURÍDICA …… 24
2.1.1.3. AUTONOMÍA…… 26
2.1.1.4. CONTROL DE TUTELA…… 28
2.1.2. PROCEDIMIENTOS DE CREACIÓN DE LOS INSTITUTOS AUTÓNOMOS DEL MUNICIPIO MARACAIBO …… 29
2.1.2.1. INICIATIVA DEL ALCALDE ……..... 32
2.1.2.2. DISCUSIÓN…… 32
2.1.2.3. SANCIÓN …… 33
2.1.2.4. PROMULGACIÓN …… 33
2.1.2.5. PUBLICACIÓN……... 35
2.1.3. COMPETENCIAS EN MATERIA DE SALUD EN EL MUNICIPIO MARACAIBO …… 36
2.1.3.1. PROMOCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA SALUD 39
2.1.3.2. ATENCIÓN MÉDICA DE PRIMER NIVEL…… 41
2.1.3.3. CONTROL Y ELIMINACIÓN DE VECTORES Y RESERVORIO…… 44
3. SISTEMA DE CATEGORÍAS…… 46
3.1. DEFINICIÓN NOMINAL……..……..…….. 47
3.2. DEFINICIÓN CONCEPTUAL…..……..……. 47
3.3. DEFINICIÓN OPERACIONAL……..…….. 47

CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO……. 50

1. TIPO DE INVESTIGACIÓN…….……..... 51
2. POBLACIÓN…….…… 52
3. TÉCNICAS DE OBSERVACIÓN……..……..…. 53

3.1. INSTRUMENTO……..…….…….…… 54
3.2. VALIDEZ…….……..…….. 55

CAPÍTULO IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN…...……... 56

1. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS…….…….. 57
1.1. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS……..…….……..…….. 57

CONCLUSIONES…….…….… 91
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS……...…….. 98
ANEXOS…….…….... 104
ANEXO A. INSTRUMENTO DE VALIDACIÓN DE CONTENIDO……. 105

ÍNDICE DE CUADROS

CUADROS **Pág.**

1	Operacionalización de la Categoría…….……..	48
2	Legislación aplicable para definir el proceso de descentralización funcional de los entes municipales.	58
3	Alcance de la personalidad jurídica impuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública para los institutos autónomos locales.	59
4	Delimitación normativa de la autonomía administrativa, financiera y funcional de los institutos autónomos frente a la administración central municipal	60
5	Mecanismos técnico-legales de control de tutela establecidos en el ordenamiento jurídico en referencia a los institutos autónomos descentralizados	61
6	Requisitos jurídicos fundamentales exigidos por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal para iniciar la creación de un instituto autónomo	62
7	Formalidades jurídicas exigidas por la Ordenanza sobre Instrumentos Jurídicos del Municipio Maracaibo para discutir los proyectos legislativos	63
8	Efectos legales derivados de la fase de sanción de una ordenanza realizadas por el Concejo Municipal según el ordenamiento municipal	64
9	Facultad del alcalde durante la fase de promulgación de la ordenanza.	65
10	Fase de publicación en la Gaceta Municipal para determinar la entrada en vigencia formal y material del instituto autónomo.	66

11	Disposiciones legales que asignan a nivel municipal responsabilidades directas sobre la promoción y conservación de la salud pública.	67
12	Obligación de gestionar la atención médica de primer nivel como competencia local.	68
13	Disposiciones normativas nacionales y municipales que establecen el alcance de las acciones del municipio frente a los controles epidemiológicos y de saneamiento ambiental.	69
14	Importancia de las competencias en materia de salud de los municipios	70
15	Aplicación de las competencias en materia de salud establecidas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en el municipio Maracaibo	71
16	Forma jurídico-administrativa pertinente para desarrollar las competencias en materia de salud del municipio Maracaibo	72
17	Forma jurídico- administrativa en la cual actualmente el municipio Maracaibo desarrolla sus competencias en materia de salud	73
18	Creación de un Instituto Autónomo de salud en el municipio Maracaibo	74
19	Fases para la creación de un instituto autónomo en el municipio Maracaibo	75
20	Atribuciones de un instituto autónomo de salud en el municipio Maracaibo	76
21	Control de tutela del instituto autónomo de salud del municipio Maracaibo	77
22	Dependencias medulares y de apoyo del instituto autónomo de salud del municipio Maracaibo	78

23 Competencias en materia de salud a nivel municipal establecidas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal con las establecidas de la Ley Orgánica de Salud 79
24 Atribuciones que debería tener un Instituto Autónomo de Salud en el municipio Maracaibo 80
25 Desarrollar la estructura organizativa del Instituto Autónomo de Salud del municipio Maracaibo 81
26 Objetivos de la propuesta de una ordenanza para la creación del Instituto Autónomo de Salud del municipio Maracaibo 82
27 Estructura organizativa del Instituto Autónomo de Salud del municipio Maracaibo. 83

INTRODUCCIÓN

Esta propuesta busca crear el Instituto Autónomo de Salud del Municipio Maracaibo (INSALUD-Maracaibo), un ente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio para gestionar, planificar y ejecutar políticas públicas de salud primaria. Su objetivo es garantizar la gratuidad, equidad y eficiencia en la atención primaria de los habitantes de Maracaibo.

El Municipio, como unidad político administrativa primaria tiene una serie de competencias no obstante una de las más resaltantes es la prestación de servicios de atención médico primaria en las diversas parroquias que componen dicha Municipalidad, que tiene su fundamento en el artículo 178, numeral 5 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), y en el artículo 56, literal “e” de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010).

En virtud de lo anteriormente planteado, la presente investigación se realizó con el objetivo de analizar comparativamente la nacionalidad por naturalización entre Portugal y Venezuela, partiendo de los criterios sostenidos por distintos doctrinarios y normas legales aplicables al tema. A su vez, la misma se encuentra estructurada en cuatro capítulos de la siguiente forma: el problema, marco teórico, marco metodológico y resultados de la investigación.

En este sentido, en el Capítulo I, titulado “El problema”, se establece el planteamiento del problema que da lugar a los objetivos de la investigación, su justificación, y la delimitación. Asimismo, en el Capítulo II, el cual obedece a la

estructuración del “Marco Teórico”, se estudian los antecedentes de la investigación, la fundamentación teórica-legal, doctrinal y jurisprudencial con su respectivo sistema de categoría.

Del mismo modo, el Capítulo III, presenta el “Marco Metodológico”, el cual contiene el tipo de investigación, la población, la técnica de observación e instrumento metodológico implementado para el logro de los objetivos y la validez de estos mismos. Por otra parte, el Capítulo IV, corresponde a los “Resultados de la investigación” y está compuesto por la presentación y el análisis de los resultados obtenidos de dicha investigación. Finalmente, se presentan las conclusiones derivadas del estudio, así como también las referencias bibliográficas y anexos vinculados a la presente investigación.