UNIVERSIDAD
Privada
DR. RAFAEL BELLOSO CHACÍN

Capítulo I

EL PROBLEMA

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El derecho a la salud se erige como un derecho social fundamental, cuya garantía y desarrollo son obligación del Estado en todos sus niveles de gobierno. El marco legal nacional consagra este derecho y establece la existencia de un sistema público de salud guiado por los principios de gratuidad, universalidad, calidad, coordinación y participación.

El Sistema Público Nacional de Salud en Venezuela es la estructura que organiza y financia esta tarea, con el fin de garantizar el acceso a la salud como un derecho, teniendo como objetivo principal asegurar el acceso equitativo y universal a los servicios de salud integral, mejorando la salud de la población a través de la prevención, diagnóstico y tratamiento básico.

Desde una perspectiva internacional, se observa que los modelos de gestión sanitaria varían dependiendo de cada país, como el caso de Cuba y Reino Unido donde su sistema es centralizado; a sus vez, Chile y Francia manejen un sistema desconcentrado; mientras que en Brasil, España y Portugal predomina la autonomía y descentralización, donde las regiones o municipios administran con mayor independencia los recursos.

Por otro lado, en América Latina predomina la tendencia hacia la descentralización buscando mayor eficiencia y participación local. No obstante, en Venezuela el sistema de salud se mantiene principalmente centralizado, con la asignación de recursos y la toma de decisiones concentradas en el nivel nacional, lo que limita la autonomía real que constitucionalmente debería caracterizarlo.

A su vez, la legislación les confiere a los municipios competencias específicas en materia de salud, siendo una de ellas la promoción, conservación y atención médica de primer nivel. Pese a ello, la capacidad del gobierno municipal para ejecutar estas competencias se ve constantemente comprometida: Factores como la centralización de recursos y la falta de entes especializados limitan la eficacia de las gestiones locales, impidiendo que la municipalidad pueda responder de manera ágil y oportuna a las necesidades sanitarias de la población.

En el caso particular del municipio Maracaibo del estado Zulia, la gestión desconcentrada actual establecida bajo la figura del Servicio Autónomo Municipal de Salud (SAMAS), no ha logrado optimizar sus responsabilidades en salud, ya que, al estar conceptualmente diseñado para promover la autogestión y la captación de recursos propios, entra en abierta contradicción con el principio constitucional de la gratuidad de la salud pública.

De tal manera, se reconoce que la transición requiere de una nueva figura jurídica que confiera personalidad jurídica y patrimonio propio, una cualidad que ofrecen tanto el Instituto Autónomo como la Fundación Pública Municipal,

haciendo ambas viables para el proceso de descentralización. No obstante, la elección debe priorizar la figura que mejor garantice el cumplimiento del mandato de gratuidad del servicio.

Se hace acotación de esto debido a que la Fundación Pública no es una opción del todo viable, ya que, al regirse por el derecho privado, aplicando la legislación laboral y creándose mediante un acto de inferior jerarquía como lo es el decreto del alcalde, la hace susceptible a la discrecionalidad política del ejecutivo municipal. Además, su foco en la afectación patrimonial y la captación de fondos mantiene el riesgo de incurrir en el autofinanciamiento, contraviniendo el principio de financiamiento estatal.

Debido a esto, el Instituto Autónomo se erige como la opción superior, al ser un ente de derecho público creado por ordenanza y concebido como un ejecutor presupuestario directo del gasto público, lo que asegura la autoridad administrativa necesaria y, fundamentalmente, blinda legalmente la gratuidad de la atención primaria con recursos exclusivamente estatales, resolviendo de manera definitiva el conflicto constitucional que presenta el modelo fundacional, aunado a esto, la figura permite la aplicación del régimen funcionarial a su personal sanitario.

De tal manera, el régimen estatutario es esencial en el ejercicio de la medicina, ya que regula las prerrogativas del servicio público y exige la aceptación formal de la renuncia del médico, lo cual asegura la continuidad operativa y la naturaleza esencial de la función, justificando plenamente su elección sobre el modelo funcional.

En este contexto, el sistema municipal de salud debería organizarse bajo la forma administrativa descentralizada del Instituto Autónomo, un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto del ente político territorial que los creó, lo que les permite gestionar un servicio público de forma más independiente.

Asimismo, dicha figura le permitiría al sistema municipal de salud dejar de ser un órgano dependiente del Despacho del alcalde y pasar a ser un ente adscrito a la Alcaldía del Municipio Maracaibo. Este fin se logra mediante una ordenanza que establezca la creación de una estructura organizativa, sus competencias y el grado de autonomía presupuestaria, administrativa y financiera necesaria para una gestión más eficaz y eficiente.

Por consiguiente, la realización de este estudio, que culmina en la propuesta de un instrumento normativo para la creación de un Instituto Autónomo de Salud, es sumamente favorable ya que su correcta implementación garantiza la plena adecuación jurídica del sistema municipal de salud al mandato constitucional.

Lo cual, no solo se traduce en una mayor estabilidad, eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos destinados a la salud, sino que también representa la única vía legalmente coherente para asegurar la gratuidad universal y la calidad de la atención primaria para todos los ciudadanos del Municipio Maracaibo.

2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. OBJETIVO GENERAL

Proponer una ordenanza para la creación del Instituto Autónomo de Salud el municipio Maracaibo del estado Zulia.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar la naturaleza jurídica de los Institutos Autónomos del municipio Maracaibo.
- Describir los procedimientos de creación de los Institutos Autónomos del municipio Maracaibo.
- Estudiar las competencias en materia de salud en el municipio Maracaibo.
- Evaluar la aplicación de las competencias en materia de salud del municipio Maracaibo.
- Formular los objetivos de la propuesta de una ordenanza para la creación del Instituto Autónomo de Salud del municipio Maracaibo.
- Diseñar la estructura organizativa del Instituto Autónomo de Salud del municipio Maracaibo.

3. JUSTIFICACIÓN

La presente investigación surge de la incompatibilidad legal y administrativa del modelo actual de gestión de los servicios de salud en

Maracaibo. Originalmente concebidos como servicios desconcentrados, con autonomía y autofinanciamiento limitado, este esquema entra en conflicto con nuestra carta magna vigente, que establece la salud como un derecho gratuito, afectando así la viabilidad y eficiencia del modelo para cumplir dicho mandato constitucional.

Desde el punto de vista teórico-científico, la investigación se sustenta en un riguroso análisis documental de las principales normativas venezolanas, estableciendo un contraste teórico fundamental al diferenciar la figura del Servicio Desconcentrado, órgano carente de personalidad jurídica propia, de la figura del Instituto Autónomo, ente que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio distinto al del municipio y puede operar bajo un esquema de financiamiento que no dependa de la captación de recursos mediante el cobro del servicio.

La pertinencia práctico-social de esta investigación es innegable, dado que la salud es un derecho social fundamental cuya accesibilidad a la atención primaria es vital para el bienestar de la población de Maracaibo y su deficiencia actual ha afectado a los segmentos más vulnerables. Por ello, la propuesta proporciona una herramienta normativa esencial al Concejo Municipal, materializado en una ordenanza, para formalizar la transición institucional, permitiendo rescindir de la figura del servicio desconcentrado y crear el Instituto Autónomo, con el objetivo de fortalecer decisivamente la capacidad gestión pública en salud.

Por consiguiente, la relevancia metodológica de esta investigación se centra en el uso de la hermenéutica jurídica. Permite la interpretación profunda del sentido, alcance y espíritu de las normas en su contexto histórico y constitucional, lo cual es imprescindible para validar la naturaleza jurídica de la figura administrativa propuesta. El estudio complementará la teoría normativa con la realización de entrevistas a expertos en derecho administrativo, municipal y de salud pública, para contrastar la teoría jurídica con la realidad administrativa del caso estudiado.

Esta metodología no solo conduce a una propuesta de solución jurídicamente viable para el municipio, sino que también establece un modelo de estudio replicable para abordar problemáticas administrativas similares en otras jurisdicciones, garantizando la solidez científica y la aplicabilidad de la propuesta.

4. DELIMITACIÓN

La presente investigación se realizará en la legislación venezolana, cuyo estudio se ejecutará en un período que transcurre dentro de los meses de septiembre de 2025 a julio de 2026. El estudio se delimitará en el área del Derecho Administrativo, en donde se implementará una propuesta de una ordenanza para la creación del Instituto Autónomo de Salud del municipio Maracaibo.

Con el propósito de alcanzar el objetivo planeado, se aplicarán como fuentes la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), la

Ley Orgánica de la Administración Pública (2001), la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010), la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), el Decreto N° 057 de la Alcaldía de Maracaibo del 31 de octubre de 2023 y la Ordenanza de Instrumentos Jurídicos del Municipio Maracaibo (2006). Asimismo, se usarán también como fuentes doctrinarias a los autores Araujo (2024) “Manual de Derecho Administrativo”, y Lares Martínez (2001) “Manual de Derecho Administrativo”.

Por otra parte, siguiendo los lineamientos del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (MPPES) Universitaria, Ciencia y Tecnología, conjuntamente con la Ley Orgánica del Plan de la Patria de las 7 Grandes Transformaciones 2025–2031, esta investigación se vincula con la cuarta transformación, orientada a garantizar la protección social y el acceso a la salud, y la quinta transformación, enfocada en fortalecer la democracia directa alineada con las distintas escalas del sistema territorial del país.

Por consiguiente, la investigación impulsa el objetivo 4.1.3.1, al llevar la gestión sanitaria a la escala local; el 4.1.3.7, mediante la autonomía administrativa para la dotación y mantenimiento hospitalario; el 4.1.3.11, fortaleciendo la participación popular en la gestión sanitaria; y finalmente, el 5.6.1.5, al formalizar y optimizar la estructura organizativa municipal para una gestión pública más eficiente y coherente con las metas del Estado, mediante la creación de un ente autónomo municipal.

De esta manera, se puede observar cómo los mencionados objetivos del plan de la patria se relacionan con el tema objeto del estudio de la presente

investigación, ofreciendo una solución viable en el marco legal vigente que contribuye al desarrollo y cumplimiento de los lineamientos estratégicos del Estado para el período 2025-2031.