

FRÓNESIS

Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política  
Instituto de Filosofía del Derecho Dr. J.M. Delgado Ocando  
Universidad del Zulia. ISSN 1315-6268 – Dep. Legal pp. 199402ZU33  
Vol. 30, Nº 1, 2023: 07-26



***La naturaleza jurídica del servicio autónomo sistema municipal de salud del municipio Maracaibo en el nuevo contexto de la administración pública venezolana***

***Edwin J. Baptista Rodríguez***

*Universidad Dr. Rafael Belloso Chacín - URBE*

[\*edwinbaptista20@gmail.com\*](mailto:edwinbaptista20@gmail.com)

Orcid: [\*https://orcid.org/0000-0002-1691-1525\*](https://orcid.org/0000-0002-1691-1525)

***Asiria N. Echavarría González***

*Universidad Dr. Rafael Belloso Chacín URBE*

[\*siria.eg08@gmail.com\*](mailto:siria.eg08@gmail.com)

Orcid: [\*https://orcid.org/0000-0001-9995-8363\*](https://orcid.org/0000-0001-9995-8363)

***Resumen***

La investigación determina la naturaleza jurídica del Sistema de Salud de Maracaibo en el marco de la legislación vigente. Desde el punto de vista metodológico, la investigación fue de tipo descriptivo-documental, el diseño empleado fue bibliográfico, las fuentes de información utilizadas fueron de tipo secundarias, siendo las técnicas de recolección de datos utilizadas la observación documental y el estudio de contenido bibliográfico, para el análisis de los datos, se empleó la hermenéutica jurídica. Los resultados revelan que explicar la estructura de la Administración Municipal no es sencillo; aun así, es necesario determinar si la forma administrativa del Sistema Municipal de Salud es la más acorde, tomando en consideración la gama de órganos y entes que establece la legislación. Concluyendo que el Servicio Autónomo no es acorde a la realidad competencial del Sistema Municipal de Salud, debido a que los servicios que presta el Sistema de Salud de Maracaibo, son gratuitos, recomendando cambiar su denominación a la forma de Instituto Público.

**Palabras clave:** Servicio Autónomo, Servicio Desconcentrado, Naturaleza Jurídica, Captación de recursos, Administración Pública, Municipios

***The legal nature of the autonomous service of the municipal health system of the municipality of Maracaibo in the new context of the Venezuelan public administration***

***Abstract***

The investigation determines the legal nature of the Maracaibo Health System within the framework of current legislation. From the methodological point of view, the research was descriptive-documentary, the design used was bibliographic, the information sources used were secondary, and the data collection techniques used were documentary observation and the study of bibliographic content. For data analysis, legal hermeneutics was used. The results reveal that explaining the structure of the Municipal Administration is not easy; Even so, it is necessary to determine if the administrative form of the Municipal Health System is the most consistent, taking into consideration the range of bodies and entities established by law. Concluding that the Autonomous Service is not in accordance with the competence reality of the Municipal Health System, because the services provided by the Maracaibo Health System are free, recommending to change its name to the form of Public Institute.

**Key Words:** Autonomous Service, Decentralized Service, Legal Nature, Fundraising, Public Administration, Municipalities.

***Introducción***

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 el Municipio Maracaibo del estado Zulia, se puede decir que el mismo está constituido por 18 parroquias, siendo necesario atender por parte de la Alcaldía del Municipio Maracaibo a un gran número de habitantes que necesitan del servicio de atención médica primaria. Así pues, a los fines de cumplir con dicho mandato y haciendo uso de la potestad organizativa que le otorga la ley, en fecha 18-03-2002 es publicado en la Gaceta Municipal de Maracaibo N° Extraordinario 357 el Decreto N° 115 mediante el cual la Alcaldía del Municipio Maracaibo crea el Servicio Autónomo de Salud del Municipio Maracaibo, que tal como se desprende del artículo 1 del mismo: “Se crea el Servicio Autónomo de Salud del Municipio Maracaibo, pudiendo utilizar la siguiente abreviatura (SALUD MARACAIBO), sin personalidad jurídica, con autonomía funcional y financiera, adscrito al despacho del Alcalde, dirigido y Administrado por una Junta Directiva formada por un Presidente y dos Directores, los cuales serán de libre nombramiento y remoción del Alcalde(...)”

Como se puede observar, se cometió un error al momento de crear dicho Servicio Autónomo, debido a que el mismo, se le otorgó Junta Directiva, figura administrativa esta que es propia o de las Empresas del Estado o de los Institutos Autónomos, pero no de los Servicios Autónomos hoy Servicios Desconcentrados, siendo lo ideal nombrar un Director General que se encargara de todas las políticas y todas de decisiones de dicho órgano desconcentrado.

Posteriormente, al percatarse de dicho error, el Alcalde del Municipio Maracaibo, mediante Decreto N° 308 publicado en la Gaceta Municipal N° 016 de fecha 12-04-2004 modifica el Servicio Autónomo del Sistema Municipal de Salud del Municipio Maracaibo, manteniéndole forma desconcentrada sin personalidad jurídica, pero dirigida por un **Director General** que será de libre nombramiento y remoción del Alcalde.

Así pues, vista la importancia y el fundamento de creación sub-legal que detenta el Sistema Municipal de Salud, resulta necesario analizar la forma administrativa (Servicio Autónomo) que detenta el Servicio Autónomo Sistema Municipal de Salud del Municipio Maracaibo, a los fines de determinar si el mismo se adapta a los parámetros o lineamientos en cuanto a organización, estructura y funcionamiento que estatuye el instrumento jurídico que regula la materia, o en su defecto, proponer la figura jurídico-administrativa que más se adapte a las funciones encomendadas a las funciones de atención medico primaria que debe prestar el Municipio Maracaibo.

### ***Potestad administrativa organizativa***

Lo primero que se debe indagar es si los municipios tienen la potestad para escoger la forma administrativa que sea más acorde a su plano competencial todo dentro de los parámetros que establece el orden legal establecido. En este sentido, las potestades administrativas, tal como afirma Parra (2007:219) son entendidas como:

“Aquellas facultades o aptitudes para obrar exorbitantes, con fuerza ordenadora y coactiva, atribuidas constitucional y legalmente a la Administración Pública, capaces de moldear el mundo jurídico de los administrado, a los fines superiores del Estado”.

Para la Doctrina Tradicional Chilena, representada por Ferrada (2019) la Potestad Administrativa “es un poder jurídico que comparte las características propias de todo orden publico estatal del que la Administración del Estado forma parte, particularmente su sometimiento estricto al Derecho, su servicio a los intereses generales y su carácter unilateral y coactivo”

En la legislación patria, considera Parra (2007) que existen varias potestades públicas administrativas, siendo para ella las más resaltantes: potestad normativa, potestad organizativa, potestad revocatoria, potestad tributaria, potestad expropiatoria y potestad sancionatoria. De las cuales, a los efectos de la presente investigación, solo nos limitaremos a desarrollar que entiende la doctrina como potestad organizativa.

Así pues, la potestad organizativa, señala Rondón (2000), es una potestad pública y como tal una carga creada y regida por el Derecho Público, que incumbe a quienes tienen el ejercicio de funciones dotadas de fuerza autoritaria y de ejecutoriedad; en fin, se presenta como el poder de establecer las modalidades de la organización existente en el ordenamiento jurídico.

En tal sentido, la potestad organizativa, para Parra (2007:221) implica la “facultad para organizarse, es decir, de darse su propia estructura organizativa a través de la creación, modificación o supresión de órganos y entes, estableciendo por supuesto sus competencias específicas y jerarquías”.

De manera más cónsona, Araujo (2011) entiende la misma como el conjunto de poderes que la Administración Pública ostenta para configurar su estructura y que comprende todas las potestades públicas encaminadas a la creación, configuración, puesta en marcha y supresión de las organizaciones administrativas.

En la legislación venezolana, la potestad organizativa, se encuentra establecida en el artículo 15 del Decreto con rango valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014), el cual preceptúa lo siguiente:

*“Los órganos, entes y misiones de la administración Pública se **crean modifican y suprimen** por los titulares de la **potestad organizativa**, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y a la ley (...)”*

A nivel municipal el artículo 69 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2013) establece lo siguiente:

*“Los municipios tienen la **potestad** para elegir el modo de gestión que consideren más conveniente para el gobierno y administración de sus competencias. Podrán gestionarlas **por sí mismos o por medio de organismos que dependen jerárquicamente de ellos**. También podrán hacerlo mediante formas de descentralización funcional o de servicios o mediante la creación de empresas públicas municipales de economía exclusiva o de economía mixta. También podrán contratar con los particulares la gestión de servicios y obras públicas”.*

Sin lugar a dudas, la potestad organizativa en el caso de los Municipios en Venezuela implica que la función administrativa del poder público municipal para lograr su cometido como lo es el interés general de los ciudadanos o administrados, puede crear, modificar o suprimir los órganos (Direcciones Generales, Direcciones Sectoriales, Autoridades Únicas, Unidades, Dependencias, Servicios Desconcentrados) o entes ( Institutos Autónomos, Institutos Públicos, Empresas del Municipio, Fundaciones del Municipio y Asociaciones Civiles Municipales ) que forman parte de su estructura, cumpliendo con los principios reguladores de la actividad administrativa y respetando las garantías de los Administrados o ciudadanos.

### *Servicios desconcentrados*

Para iniciar a desglosar lo que el legislador patrio considera como servicio desconcentrado, resulta necesario hacer referencia a la aparición de los servicios autónomos en la estructura de la Administración Pública Venezolana. En este sentido, Peña Solís, citado por Canónico (2013) considera que los antecedentes más remotos de los servicios autónomos sin personalidad jurídica en Venezuela, se pueden ubicar sobre los años setenta 1.970 con los denominados Fondos del Café y del Cacao, a quienes se les atribuyó tal categoría sin fundamento legal alguno. Esto significa, a criterio de los investigadores, que el nacimiento de dicha figura, no tuvo por lo menos en sus inicios fundamentación ni normativa de carácter general que los regule.

Más adelante en el año 1976 con la reforma a la Ley de régimen Presupuestario, el legislador nacional hace referencia a los Servicios Autónomos, pero solo a los fines de establecer el régimen presupuestario a aplicar; sin estatuir en dicho instrumento normativo, ni en ningún otro para la fecha, su manera de creación, competencias, características, funcionamiento supresión entre otras particularidades propias de un órgano de la Administración Pública.

Es el 27 de noviembre de 1.996, cuando es publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela bajo el numero 36.095 el Decreto N° 1.580 mediante el cual se dicta el **“Reglamento de los servicios autónomos sin**

**personalidad jurídica**” como instrumento normativo de carácter sub-legal que viene a regular de modo específico todo lo referido a la figura administrativa de los servicios autónomos sin personalidad jurídica, en especial en cuanto a su creación, que órganos pueden crearlo, control fiscal aplicable entre otros, pero de aplicación única a la Administración Pública Nacional.

Ahora bien, resulta necesario destacar, a los efectos de esta investigación lo previsto en el artículo primero del reglamento mencionado ut supra, a los fines de destacar la intención del poder ejecutivo de la época, el cual es del siguiente tenor:

*“Solo podrá atribuirse el carácter de servicio autónomo sin personalidad jurídica a aquellos órganos de los Ministerios, Procuraduría General de la República u Oficinas Centrales de la Presidencia cuyas actividades inherentes permitan la **captación de ingresos propios** para atender a su financiamiento total o parcial”*

De la norma parcialmente transcrita es importante resaltar, que la finalidad del poder ejecutivo de crear servicios autónomos, giraba en torno a la posibilidad de captación de ingresos propios, es decir de recaudar ingreso para su funcionamiento bien sea de manera parcial o en su totalidad.

No es sino hasta el año 1.999, cuando mediante Decreto 253 publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.775 de fecha 30-08-1.999, se dicta el Decreto con rango valor y fuerza de Ley Orgánica de Administración Central que posteriormente fue tuvo una reforma parcial con el Decreto N° 369 de reforma parcial dela Ley Orgánica de la Administración Central publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.850 de fecha 14-12-1.999.

En ese sentido, el artículo 65 del decreto con rango valor y fuerza de Ley Orgánica de Administración Central (1999), estableció lo siguiente:

*“El presidente de la República, en consejo de Ministros, mediante decreto y con la modificación del respectivo reglamento orgánico, podrá crear o atribuir el carácter de **servicio autónomo sin personalidad jurídica** a los*

*órganos de los ministerios, en aquellos casos de prestación de servicios a un cargo que permitan efectivamente **la captación de recursos financieros productos de su gestión, suficientes para su financiamiento y el logro de sus objetivos**”.*

De manera similar para el año 2001, es publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N<sup>o</sup>. 37.305, de 17-10-2001 la Ley Orgánica de la Administración Pública sancionada por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador de la República Bolivariana de Venezuela, instrumento legal que estatuye en el artículo 92 lo siguiente:

*“Con el propósito de **obtener recursos propios productos de su gestión para ser afectado al financiamiento de un servicio público determinado, el Presidente o Presidenta de la República, mediante el reglamento orgánico respectivo, en consejo de ministros, podrá crear órganos con carácter de servicios autónomos sin personalidad jurídica u otorgar tal carácter a órganos ya existentes en los ministerios y en las oficinas nacionales.***

*Solo podrá otorgarse el carácter de servicio autónomo sin personalidad jurídica en aquellos casos de prestación de servicios a cargo del Estado que permitan efectivamente **la captación de ingresos propios**”*

En el año 2008 es cuando la denominación de servicio autónomo cambia a servicio desconcentrado con la entrada en vigencia del Decreto Con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinario N<sup>o</sup> 5.890, de fecha 31-07-2008, instrumento este que estipula en el artículo 93 lo siguiente:

*“La Presidenta o Presidente de la República, mediante el reglamento orgánico respectivo, en consejo de ministros, podrá crear órganos con carácter **de servicios desconcentrados sin personalidad jurídica, u otorgar tal carácter a órganos existentes en los ministerios y en las oficinas nacionales, con el propósito de obtener recursos propios para ser afectado a la prestación de un servicio.***

*Solo podrá otorgarse tal carácter de **servicio desconcentrado** en aquellos casos de prestación de servicios a cargo del Estado que permitan, efectivamente, la **captación de ingresos (...)**”*

Sobre este particular, se puede evidenciar como la denominación de servicio autónomo cambia a servicio desconcentrado pero manteniendo los mismos requisitos de creación, en este sentido Canónico (2013) considera igualmente mantiene el cuerpo normativo que regula a este tipo de órganos se mantiene igual, aunque a su entender, a pesar de no explicar las causas, es sumamente acertado el cambio de “autónomo” por “desconcentrado”, por lo que pasan a llamarse Servicios Desconcentrados sin Personalidad Jurídica. Pero para Araujo (2011) seguramente fue modificado la “nomenclatura de los servicios autónomos sin personalidad jurídica por servicios desconcentrados, seguramente por considerar que el termino autonomía para caracterizarlo resultaba impropia, y calificándolos como una especie de desconcentración. Sin embargo, en lo esencial constituye una técnica de organización de la Administración a través de las cuales se manifiesta el ejercicio de la competencia mediante la desconcentración administrativa, dotándole de una relativa capacidad de autodeterminación en tres ámbitos: presupuestario, administrativo y financiero”.

En la actualidad se encuentra vigente es el decreto con rango valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública el cual fue publicado en la Gaceta Oficial N° 6.147 de la República Bolivariana de Venezuela en fecha 17-11-2014, el cual de manera muy similar a la ley del año 2008 estatuye en el artículo 94 lo siguiente:

*“La presidenta o presidente de la República, en consejo de ministros, podrá crear órganos con carácter de **servicios desconcentrados sin personalidad jurídica**, u otorgar tal carácter a órganos existentes en la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, en las Vicepresidencias Sectoriales, en los Ministerios o en las oficinas nacionales, **con el propósito de obtener recursos propios** para ser afectados en la prestación de un servicio público.*

***Solo podrá otorgarse el carácter de servicio desconcentrado en aquellos casos de prestación de servicios a cargo del Estado que permitan efectivamente, la captación de ingresos”.***

Dicho instrumento jurídico es de obligatoria aplicación para los municipios tal como lo estatuye el artículo 2 de la norma mencionada ut supra:

*“Las disposiciones del presente Decreto con rango valor y fuerza de Ley Orgánica serán **aplicables** a la Administración Pública Nacional, así como a la de los estados, distritos metropolitanos, el distrito capital, el territorio insular Miranda y las de los **municipios**, quienes deberán desarrollar su contenido dentro del ámbito de sus respectivas competencia”*

Como se puede evidenciar en el bosquejo legal desde el año 1.996 hasta la presente fecha se evidencia que la finalidad de un servicio autónomo o desconcentrado como se denomina ahora, es además de su autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, la posibilidad de captar recursos que en un principio se admitía para un financiamiento parcial o total, pero que actualmente la normativa vigente establece de manera clara como requisito fundamental para otorgarle tal categoría a un órgano del estado, que permita efectivamente la captación de ingresos.

Sobre este particular, compartimos criterio con Canónico (2013:15) cuando establece:

***“el aspecto económico en un factor determinante para la existencia y caracterización de este tipo de organización administrativa, premisa esta que se desprende de una condición existencial fundamental prevista en el primer aparte del artículo 93 eiusdem, cuando exige que la actividad que se pretende desconcentrar permita la captación de ingresos; por lo tanto, resulta obligatorio que el servicio tenga capacidad de generar ingresos para su funcionamiento y mantenimiento”***

Y secundado, Vásquez, citado por Tavares y Chirinos (2016) quien desde la década de los ochenta, consideraba, que los ingresos del servicio desconcentrado son afectados a la cobertura de sus gastos, vale decir, desarrolla actividades con posibilidades de autofinanciamiento.

### ***El Derecho a Salud***

Antes de hacer referencia como tal a la función propio del Servicio Autónomo Sistema Municipal de Salud del Municipio Maracaibo como conglomerado de atención médica de primer nivel en la capital del estado Zulia, es menester hacer referencia a los nuevos lineamientos que, en materia de salud, regula la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En tal sentido, el constituyente de 1.999, tomando en consideración la importancia que reviste el sistema de salud para un país, reguló sus directrices o lineamientos, siendo lo más resaltante a los efectos de esta investigación, lo previsto en el artículo 84 el cual se procede a transcribir parcialmente:

*“Para garantizar el derecho a la salud, el estado creara, ejercerá la rectoría y gestionara un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad (...)”*

De manera muy similar, la constitución en el artículo 85 establece:

*“El financiamiento del sistema público nacional de salud es obligación del Estado, que integrara los recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias a la seguridad social y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la Ley (...)”*

Como se puede evidenciar, de la norma parcialmente transcrita, el constituyente patrio, dejó por sentado las bases para garantizar un sistema público de salud integral e integrada, cuyo financiamiento correría por parte del mismo, y se regirá por una serie de principios, siendo uno de ellos la gratuidad. No existiendo duda para los investigadores del carácter gratuito por mandato constitucional del sistema de salud público venezolano y obviamente

de los prestados por los Municipios como parte integrante del Sistema Público de Salud.

No obstante, se debe recordar que la Ley Orgánica de Salud (1998) establece en el artículo 3 lo siguiente:

*“Los servicios de Salud, garantizaran la protección la protección de la salud a todos los habitantes del país, y funcionara de conformidad con los siguientes principios:*

***Principio de Universalidad:*** Todos tienen el derecho de acceder y recibir los servicios para la salud, sin discriminación de ninguna naturaleza.

***Principio de Participación:*** Los ciudadanos individualmente o en sus organizaciones comunitarias deben preservar su salud, participar en la programación de los servicios de promoción y saneamiento ambiental y en la gestión y financiamiento de los establecimientos de salud a través de aportes voluntarios.

***Principio de Complementariedad:*** Los organismos públicos territoriales nacionales, estatales y municipales, así como los distintos niveles de atención se complementarán entre sí, de acuerdo a la capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa de los mismos.

***Principio de Coordinación:*** Las administraciones públicas y los establecimientos de atención médica cooperarán y concurrirán armónicamente entre sí, en el ejercicio de sus funciones, acciones y utilización de sus recursos.

***Principio de Calidad:*** En los establecimientos de atención médica se desarrollarán mecanismos de control para garantizar a los usuarios la calidad en la prestación de los servicios, la cual deberá observar criterios de integralidad, personalización, continuidad, suficiencia, oportunidad y adecuada”

Como se puede observar en la ley orgánica de la salud; la intención del legislador venezolano, antes de la Constitución de 1.999, a pesar de establecer

la importancia del Derecho a la Salud, y disgregar una serie de principios rectores; el mismo no le da importancia a la gratuidad como pilar o principio fundamental de la prestación de los servicios públicos de salud.

De igual manera, Delgado (2019: 225-226) considera que:

*“el objeto tutelado en la norma constitucional es la protección de la salud de todas las personas, ciudadanas o no del Estado venezolano y para responder a esa garantía el Estado asume tres obligaciones centrales: 1) promover y desarrollar políticas que eleven la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios; b) crear, ejercer y constituirse en la figura rectora de un sistema de salud y rehabilitación; y, c) desarrollar políticas destinadas a la formación de profesiones en la materia y una industria nacional de insumos para la salud”. De igual manera el mismo autor, concluye (227) que “la Constitución de 1999 no deja dudas sobre el espíritu, propósito y razón que embargaba al constituyente de 1999 de reivindicar la protección a la salud como un derecho fundamental, dirigido a todas las personas, independientemente de los medios de fortuna que posean.*

Ahora bien, el Sistema Municipal de Salud del Municipio Maracaibo, detenta la forma jurídico-administrativa de servicio autónomo mediante el Decreto N° 115 emanada del Despacho del Alcalde del municipio Maracaibo y publicado en la Gaceta Municipal N° 115 del 18-03-2002; forma desconcentrada esta que fue mantenida con la reforma parcial mediante Decreto N° 038 emanado del mismo despacho y publicado en la Gaceta Municipal de Maracaibo N° 016 de fecha 12-04-2004.

Por su parte, el decreto N° 308, que se encuentra en plena vigencia, estatuye en el artículo 1 lo siguiente:

*“Se crea el Servicio Autónomo Sistema Municipal de Salud del Municipio Maracaibo, sin personalidad jurídica, con autonomía funcional y financiera, adscrito al Despacho del Alcalde, dirigido por un Director General, el cual será de libre nombramiento y remoción del Alcalde”*

Posteriormente en el artículo 7 del mismo decreto se establece lo siguiente:

*“Los Ingresos y fuentes de financiamiento que forman el fondo del servicio autónomo lo constituirán los aportes otorgados en la ordenanza de presupuesto, los activos, liberalidades y donaciones que le hicieren personas jurídicas o naturales siempre que hayan sido aceptadas por el Alcalde conforme al ordenamiento legal respectivo; los recursos provenientes de aportes de los empleados de la Alcaldía de Maracaibo y sus beneficiarios, los **ingresos por consulta y atención médica a la comunidad, los cuales un baremo social ajustado a la estricta recuperación de los costos de servicio**, los intereses, dividendos y rentas que obtengan por cualquier título, el producto obtenido en operaciones y negociaciones que realice, así como los bienes que por cualquier causa sean adquiridos de personas, organismos, empresas o entidades públicas o privadas destinados a la satisfacción directa o indirecta de su objeto, y los que logre con ese fin”.*

Del articulado parcialmente transcrito ut supra, se puede evidenciar que actualmente a pesar de los mandatos establecidos tanto en la constitución nacional como en el Decreto con rango valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, el Sistema Municipal de Salud del Municipio Maracaibo detenta forma de Servicio Autónomo, que aun, cuando presta un servicio de salud y es parte integrante del Sistema Público Nacional de Salud en cual el órgano rector de políticas públicas es el Ministerio del Poder Popular para la Salud, debido al carácter de gratuidad de la salud pública, no debería detentar en criterio de los investigadores el carácter de servicio autónomo o desconcentrado siendo esta la nomenclatura actual, debido a su función primordial es prestar servicios de atención médico primaria gratuitos cuando los presta el Estado Venezolano, las Entidades Federales y los Municipios. No siendo viable la forma de servicio autónomo o desconcentrado debido a que esta forma jurídico-administrativa necesita la captación de recursos para garantizar su operatividad

### **Metodología**

De acuerdo con los elementos estudiados esta investigación está comprendida dentro de una investigación de tipo documental, descriptiva y jurídica. Tamayo y Tamayo (2014:37), explica que, la “investigación científica

es un proceso que, mediante la aplicación del método científico, procura obtener información relevante y fidedigna, para entender, verificar, corregir o aplicar el conocimiento”. Por otra parte, señala el autor, que “el proceso nos indica cómo realizar una investigación dado un problema a investigar; es decir, que pasos debemos seguir para lograr la aplicación de las etapas del método científico a una determinada investigación”.

El diseño de esta investigación es bibliográfico ya que realiza un proceso sistemático de investigación, en el cual se estudia e interpreta la información extraída de fuentes teóricas, mediante el análisis de documentos y elementos impresos con el fin de encontrar respuesta a las interrogantes planteadas en orden a la estructura de los objetivos relacionados al principio. Por su parte, en cuanto a las fuentes de recolección de datos en esta investigación fueron los textos bibliográficos, la constitución, las leyes y la jurisprudencia. La técnica de recolección de datos en la siguiente investigación es el fichaje y la observación documental.

La investigación es desarrollada conforme a la estrategia de investigación documental, sustentada en el método analítico. Las fuentes para la recolección de información atienden a los siguientes ámbitos: constitucional, legal, sub-legal, doctrinal. Asimismo, por ser ésta una investigación cualitativa que determina la naturaleza jurídica del Servicio Autónomo Sistema Municipal de Salud del Municipio Maracaibo del estado Zulia en el marco del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, se requirió considerar la interpretación como el medio efectivo para obtener las respuestas, de allí que sea la hermenéutica la corriente fundamental del estudio.

Al respecto, Sandín (2003:60) explica que “la hermenéutica se presenta como una filosofía que permite redefinir y reconceptualizar el objeto, el método y la naturaleza de la investigación en las ciencias sociales en general”. Por otro lado, sostiene Martínez (2007), que el método hermenéutico persigue establecer un proceso de interpretación en torno al sentido de cualquier fenómeno y se realice la comprensión del mismo; a la vez de entender el sentido de expresión lingüística de acuerdo al contexto histórico, así como las formas de comportamientos de los individuos en sociedades.

### ***Reflexiones Finales***

Al realizar el bosquejo legal y doctrinal incurso en esta investigación, no queda duda alguna que el fin último del constituyente patrio en el año 1.999, fue establecer un sistema público de salud, integral, gratuito, coordinado, universal, eficaz y eficiente que debe ser responsabilidad del Estado, siendo su obligación el financiamiento del mismo. Este carácter de gratuidad, implica que el Estado Venezolano, no debe cobrar a los ciudadanos que hagan uso del sistema público de salud, por los servicios prestados, sin importar la forma centralizada, desconcentrada o descentralizada que decida tomar para prestar los servicios públicos de salud. También se evidencia el carácter de derecho social fundamental que implica la salud, y así debe ser reconocido tanto en el ordenamiento jurídico interno de menor jerarquía (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones) como en las directrices y políticas públicas emanadas del Ministerio del Poder Popular para la Salud como órgano rector tal como lo prescribe la Ley Orgánica de Salud.

También es transcendental, que la Administración Pública Municipal, para el cometido de sus funciones encomendadas, puede hacer uso de la forma administrativa que considere más conveniente, siempre ajustado al principio de legalidad, respeto al estado derecho y a las garantías de los ciudadanos, directrices estas establecidas en el derecho con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública y en pleno ejercicio de la potestad organizativa que la doctrina tanto nacional como extranjera le han atribuido a la Administración Pública. Es por ello, que, haciendo uso de dicha potestad organizativa, el Municipio Maracaibo escogió la manera desconcentrada para prestar los servicios públicos de salud del municipio Maracaibo.

A partir del año 2.008, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública, los servicios autónomos, pasan ahora a denominarse, servicios desconcentrados. No obstante, consideramos, que adaptado a los preceptos constitucionales, legales y doctrinales que regulan tanto el derecho a la salud en Venezuela, como la creación organización y funcionamiento de los servicios desconcentrados; el Sistema Municipal de Salud del Municipio Maracaibo no debería tener forma de servicio autónomo

(actualmente servicios desconcentrados) debido a que los servicios que allí se prestar son y deber ser siempre gratuitos por mandato de la constitución

Es por ello, que tomando en consideración que la legislación que regula la organización, estructura y funcionamiento de la Administración Pública Venezolana, establece claramente y sin ningún tipo de duda, que solo podrá otorgarse el carácter de servicio desconcentrado, cuando se permita efectivamente la captación de ingresos, es por ello que si los servicios que presta el Sistema Municipal de Salud de Maracaibo, son gratuitos, mal puede detentar esa forma administrativa, ya que se contrapone a los principios y directrices establecidos en la legislación que regula la materia, ya que nunca va a poder lograr captar ingresos propios al momento de cumplir su cometido fundamental como lo es la prestación de servicios de calidad.

De todas las formas de desconcentración y descentralización con autonomía funcional que establece el decreto con rango valor y fuerza de la Ley Orgánica de la Administración Pública, consideramos que de acuerdo a las funciones que realiza el Sistema Municipal de Salud, se adapta mas es a la forma administrativa-descentralizada de Instituto Público o Instituto Autónomo, prevista y regulada de los articulo 98 al 102 de la norma mencionada ut supra. Entre las bondades que le traería al Sistema Municipal de Salud, es que debido a que se convertiría en un ente descentralizado, el mismo cuenta con personalidad jurídica propia, es decir, deja de ser un órgano dependiente del Despacho del Alcalde, al cual se le ejerce el control jerárquico, pasando a ser un ente adscrito a la Alcaldía del Municipio Maracaibo.

El mismo se convertirá en una persona jurídica de derecho público de naturaleza fundacional, el cual debe ser creado mediante ordenanza estableciendo las competencias que el ordenamiento jurídico le asigna, en el mismo se establecerá el grado de autogestión presupuestaria, administrativa y financiera que deberían de garantizar sus trámites administrativos de manera eficaz y eficiente, y en cuanto a sus fuentes de ingresos, recibir recursos tanto de la república, como de los estados y los municipios, sin excluir las donaciones o transferencias que puedan hacer otros entes descentralizados y particulares.

***Bibliografía***

- Araujo Juárez J (2011) “Derecho Administrativo General. Administración Pública”, Editorial Paredes, Caracas, Venezuela.
- Asamblea Nacional (2001) “Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°. 37.305, Ley Orgánica de la Administración Pública”, Caracas, Venezuela. Artículo 92.
- Asamblea Nacional (2013) “Gaceta Oficial N° 40.127. Reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal”, Caracas, Venezuela. Reimpresión por orden de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999) “Gaceta Oficial Número 36.860, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, Caracas, Venezuela.
- Canónico Sarabia A (2013) “De los servicios autónomos sin personalidad jurídica a los servicios desconcentrados en el Decreto de Ley Orgánica de la Administración Pública”, Volumen 1, número 1, Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano, Venezuela. Página 15.
- Congreso de la República (1998) “Gaceta Oficial de la república de Venezuela N° 36.576, Ley Orgánica de Salud”.
- Delgado Blanco A (2019), “La salud como derecho fundamental en Venezuela”, Volumen 69, Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, [www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/68607](http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/68607), páginas 225-226.
- Despacho del Alcalde de Maracaibo (2002) “Decreto 115, Gaceta Municipal Extra. N° 357, Creación del Servicio Autónomo de Salud del Municipio Maracaibo”, Maracaibo, Venezuela.

- Despacho del Alcalde de Maracaibo (2004) “Gaceta Municipal Ord. N° 016, Decreto 038, Reforma a la Creación del Servicio Autónomo de Salud del Municipio Maracaibo”.
- Ferrada Bórquez, Juan Carlos. (2019). “Las Potestades y privilegios de la Administración Pública en el régimen administrativo chileno. Revista de Derecho (Valdivia) V.20 N°2. dic.2007. Pág. 69-94.
- García de Enterría y Fernández (1997), Curso de Derecho Administrativo II, Editorial Civitas, Madrid.
- Martínez Miguélez M (2007) “La investigación cualitativa etnográfica en Educación”, 5ta edición, editorial Trillas, México.
- Parra Manzano G (2007), “Manual de Derecho Administrativo General”, Segunda edición, editorial Vadell Hermanos. Venezuela.
- Presidencia de la República (1996) “Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.775, Reglamento de los servicios autónomos sin personalidad jurídica”, Caracas, Venezuela.
- Presidencia de la República (1999) “Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.850, Decreto N° 369 de reforma parcial de la Ley Orgánica de la Administración Central”, Caracas, Venezuela.
- Presidencia de la República (2008) “Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.890, Decreto Con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública”, Caracas, Venezuela.
- Presidencia de la República (2014) “Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 6.147, Decreto Con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública”, Caracas, Venezuela.
- Presidencia de la República (2015) “Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 6.189, Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para la Salud”. Caracas, Venezuela.

- Rondón de Sanso H (2000) “Teoría General de la Actividad Administrativa”, editorial Liber. Venezuela.
- Sandín Esteban M (2003) “Investigación Cualitativa en Educación. Fundamentos y Tradiciones”, editorial McGraw Hill, España.
- Tamayo y Tamayo M (2014) “El proceso de la investigación científica”. 5ta edición, Editorial Limusa. S.A, México.
- Tavares F y Chirinos L (2016) “Servicio desconcentrado en la República Bolivariana de Venezuela: ¿autonomía o autogestión?”, Telos, revista científica arbitrada de la URBE, Maracaibo, Venezuela.