

N 2812

TESIS
DA 2006
35

UNIVERSIDAD CATÓLICA "ANDRÉS BELLO"
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES
DE CONTROL FISCAL POSTERIOR A LA GESTIÓN PÚBLICA
EN VENEZUELA**

Trabajo Especial de Grado, para
optar al Grado de Especialista en
Derecho Administrativo.

Autor: Abog. Zulay E. Gamboa M.
Asesor: Abog. José Araujo Juárez.

Caracas, mayo, 2006

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
APROBACIÓN DEL ASESOR	ii
APROBACIÓN DEL JURADO	iii
RESUMEN	viii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULOS	
I. ENFOQUE CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA	
A. Antecedentes Históricos	8
B. La Participación Ciudadana en La CRBV y las Leyes Vigentes	16
C. Definición de Términos Básicos	29
D. Aporte de la Participación Ciudadana a la Gestión Pública	33
E. Formas de Ejercer la Participación Ciudadana	50

II.	INSTITUCIONES JURÍDICAS QUE POSIBILITAN EL EJERCICIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL POSTERIOR A LA GESTIÓN PÚBLICA	
	A. Derecho de Petición y Rendición de Cuentas	55
	B. Derecho de Acceso a la Información	61
	C. La Denuncia	71
	D. La Potestad Investigativa y Sancionatoria	73
III.	EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL EN VENEZUELA	
	A. Consideraciones Generales del Sistema Nacional de Control Fiscal	85
	B. Objetivos que Persigue el Sistema Nacional de Control Fiscal	95
	C. Principios que Rigen al Sistema Nacional de Control Fiscal	89
	D. Finalidad del Sistema Nacional de Control Fiscal	90
	E. Autonomías con la que Cuentan los Órganos de Control Fiscal	91
	1. Autonomía Funcional	91
	2. Autonomía Administrativa	92
	3. Autonomía Presupuestaria	93
	4. Autonomía para Decidir	93

F. Instrumentos del Sistema Nacional de Control Fiscal	93
G. Quiénes Integran el Sistema Nacional de Control Fiscal	98
H. Formalidades que Deben Cumplir los Titulares de los Órganos de Control Fiscal	113
I. Modalidades del Control Fiscal	115
IV. FUNCIONES DE CONTROL FISCAL POSTERIOR QUE PUEDE EJERCER EL CIUDADANO EN LA GESTIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA Y LAS LIMITACIONES A SU EJERCICIO	
A. Funciones de Control Fiscal que Pueden Ejercer los Ciudadanos	119
B. Funciones que Están Atribuidas por la LOCGRSNCF a los Órganos de Control Fiscal Posterior que Pueden ser Ejercidas por los Ciudadanos	123
C. Limitaciones al Ejercicio de Funciones de Control Fiscal Posterior por el Ciudadano	127
1. Derivadas del Ordenamiento Jurídico Venezolano	128
2. Derivadas de su Condición de Ciudadano sin Acreditación en Áreas Relacionadas con Ciencias a Fines al Control de Gestión	130
D. Carácter Vinculante o No de las Actuaciones de Control Fiscal Posterior Ejercidas por los Ciudadanos	135

CONCLUSIONES	140
RECOMENDACIONES	147
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	149

UNIVERSIDAD CATÓLICA "ANDRÉS BELLO"
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL POSTERIOR A LA
GESTIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

Autor: Abog. Zulía E. Gamboa M.
Asesor: Abog. José Araujo Juárez
Fecha: mayo 2006

RESUMEN

La Ley de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF, 2001), establece las normas que rigen la función de control de la gestión pública por los órganos del Sistema Nacional de Control Fiscal, debiendo también establecer las funciones del ciudadano en el ejercicio de esta función de control, derivada de su derecho a la participación. Hoy día no existe otra norma reguladora de esta actividad que haya sido dictada por el Máximo Órgano de Control Fiscal; dando esto como consecuencia que el ejercicio de esta función de control posterior por el ciudadano no cuenta con una regulación que otorgue seguridad jurídica a su ejercicio, a raíz de la mora incurrida por el Contralor General de la República en el ejercicio de sus competencias en esta materia. En este enfoque, se ha planteado como problema a **determinar las funciones de Control Fiscal Posterior que puede ejercer el ciudadano como integrante del Sistema Nacional de Control Fiscal en Venezuela.** A los fines de este trabajo, se propuso como metodología, una investigación monográfica, de nivel descriptivo, basada en información de tipo documental, en la cual se desarrolló un marco teórico, basado en una revisión bibliográfica suficiente, que permitiera examinar las opiniones, a través del análisis de contenido, así como precisar los objetivos planteados, utilizando elementos empíricos del tema de participación ciudadana en el control posterior a la gestión pública, basándose en textos doctrinales y legales tanto patrios como extranjeros; además de sustentar los criterios de una forma sistemática, con la intención de sacar conclusiones propias que permitieron afirmar que efectivamente el ciudadano puede ejercer funciones de control fiscal posterior como lo hacen aquellos que por ley están calificados como órganos fiscales claro está, con limitaciones derivadas de la ley y académicas en control fiscal, pero que no los inhabilita para cooperar y trabajar armónicamente con los órganos fiscales.

Descriptor: Control fiscal, control de gestión, control posterior, participación ciudadana

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999), ha concedido rango constitucional, de conformidad con lo establecido en su Artículo 62, al derecho del que es titular el ciudadano venezolano para participar libremente en los asuntos públicos, en forma directa o por medio de sus representantes elegidos.

Así mismo, es un derecho del pueblo, en virtud de esta norma constitucional, el participar en la formación, ejecución y control de la gestión pública como medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo, es decir, se reconoce a la población como principal garante de sus derechos individuales y colectivos para alcanzar su desarrollo dentro del estado de derecho que consagra la Constitución.

La Ley de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF, 2001), ley especial en materia de control fiscal, establece las normas que rigen el ejercicio de la función de control de la gestión pública a la que están llamados los órganos del Sistema Nacional de Control

Fiscal, debiendo también establecer las funciones del ciudadano en el ejercicio de esta función de control derivado de su derecho a la participación en este sentido respecto de la gestión pública.

Tal como lo contempla el artículo primero de la Ley, de cuyo texto se lee como uno de los objetos que ésta tiene: "(...) regular la participación del ciudadano en el ejercicio de la función de control ciudadano", con lo cual dicha función tendría rango legal.

Pero es la propia LOCGRSNCF, en su artículo setenta y cinco (75) la que le ha atribuido al Contralor General de la República la competencia para reglamentar las normas destinadas a fomentar la participación de los ciudadanos, haciendo especial énfasis, tal como lo señala, en aspectos como: 1. Atender las iniciativas de la comunidad en el proceso de participación ciudadana en el control fiscal. 2. Ordenar, dirigir, sistematizar y evaluar las denuncias ciudadanas. 3. Establecer estrategias de promoción de la participación ciudadana para coadyuvar a la vigilancia de la gestión fiscal. 4. Promover mecanismos de control ciudadano en proyectos de alto impacto económico, financiero y social.

En este sentido, solo se conoce el Instructivo en Materia de Denuncias. publicado en Gaceta Oficial No. 36.679, de fecha 23 de junio de 2000, el cual regula lo relativo a los procesos de denuncias por parte de los ciudadanos.

Ya que a la fecha, no ha sido posible evidenciar la existencia de alguna otra norma reguladora de esta actividad que haya sido dictada por el Máximo Órgano de Control.

Pudiendo afirmarse en consecuencia que el ejercicio de esta función de control posterior por el ciudadano en Venezuela, no cuenta con una adecuada regulación que dote de seguridad jurídica a su ejercicio, como consecuencia de la mora incurrida por el Contralor General de la República en el ejercicio de sus competencias en esta materia, que reclama de su parte una actuación activa en la regulación de la actividad que deje atrás los escollos para la practica de este derecho, producto de la existente deslegislación.

En consecuencia, se deberá instrumentalizar su organización, disciplinar todas las operaciones administrativas tendentes a alcanzar su objetivo y que a su vez permita aprovechar las posibilidades que este control brindará en el incremento de la eficiencia, eficacia y economía de los recursos públicos y de la actividad administrativa desarrollada por los servidores públicos y el establecimiento de responsabilidades en la comisión de irregularidades relacionadas con la gestión de las entidades sujetas a los controles fiscales establecidos en ley especial.

A tal respecto, se propone con la presente investigación conocer a través de la revisión del derecho nacional vigente, así como la doctrina patria y extranjera en esta materia, el enfoque constitucional y legal del control ciudadano y su aporte a la gestión pública; las formas individual y colectiva de su ejercicio; contrastar esta

institución jurídica con otras instituciones jurídicas; las funciones de control fiscal posterior que puede ejercer el ciudadano y cómo deben ser ejercidas por éste, para lograr que se apliquen correctivos y se supere el flagelo de la corrupción; conocer las limitaciones del ciudadano en el ejercicio de estas funciones como consecuencia de las prohibiciones derivadas del ordenamiento jurídico patrio y, las derivadas de su condición de ciudadano sin acreditación académica en áreas relacionadas con ciencias a fines al control de gestión.

En este enfoque, se ha planteado como problema determinar las funciones de control fiscal posterior que puede ejercer el ciudadano como integrante del Sistema Nacional de Control Fiscal en Venezuela, se pretende precisar el beneficio de los ciudadanos, en primer orden y de todos aquellos funcionarios que laboran en el área de control fiscal.

El aporte de esta investigación será aproximarse al conocimiento de las funciones de control fiscal posterior a las que está llamado el ciudadano venezolano en aras de su derecho a la participación ciudadana en el control de la gestión pública y como debe ejercerlas.

A los fines, de alcanzar la eficiencia, eficacia y economía de la Administración Pública Nacional a la que el Sistema Nacional de Control Fiscal debe propender con su ejercicio fiscalizador y contralor puesto que, a la fecha existe una evidente mora por parte de la máxima autoridad de control fiscal en el país a quien le está atribuida esta competencia por ley y no ha dado cumplimiento a la misma.

El presente trabajo monográfico se encuentra dividido en **cuatro capítulos**, en el primero, se da a conocer el enfoque constitucional y legal del control posterior ejercido por el ciudadano y su aporte a la gestión pública, las formas individual y colectiva de su ejercicio; en el segundo, se exponen las semejanzas y diferencias del control posterior ejercido por el ciudadano con las instituciones jurídicas de la petición y rendición de cuentas, acceso a la información, la denuncia y la potestad sancionadora; en el tercero, las funciones de control fiscal posterior que puede ejercer el ciudadano; en el cuarto, se plasman las actuaciones practicadas por los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones de control fiscal posterior respecto de la administración pública; en el quinto, se analizan las limitaciones que tiene el ciudadano en el ejercicio de sus funciones de control fiscal posterior a la gestión pública en Venezuela, derivadas del ordenamiento jurídico vigente; en el sexto, se ahonda sobre las actividades que debe realizar el ciudadano en el ejercicio de sus funciones de control fiscal posterior y como deben estar ordenadas, dirigidas y sistematizadas las mismas, para finalmente expresar las conclusiones de la investigación.

El tipo de investigación que se realiza a continuación es monográfico, que según el Manual para la Elaboración del Trabajo Especial de Grado en el Área de Derecho Administrativo para optar al Título de Especialista (UCAB, 2004), lo define como:“(…) el estudio de problemas con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo principalmente de fuentes bibliográficas y documentales.

La originalidad de este estudio se refleja en el enfoque, criterios, conceptualizaciones, conclusiones, recomendaciones y en general el pensamiento del autor” (p. 1).

Este estudio tiene un nivel descriptivo, conforme al criterio de la Universidad Nacional Abierta (1995, 54), en este tipo: “(...), se trata de obtener información acerca del fenómeno o proceso, para describir sus implicaciones, sin interesarse mucho (o muy poco), en conocer el origen o causa de la situación” .

Para la sistematización de los objetivos, se utilizó la técnica de análisis de contenido, cuyo instrumento está basado en una matriz de análisis de contenido, en la que se analizó una clasificación de la información obtenida u adquirida en sistemas de categorías, lo que llevará al cumplimiento de los objetivos propuestos.

CAPÍTULO I

ENFOQUE CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL CONTROL FISCAL EJERCIDO POR EL CIUDADANO EN VENEZUELA

En el presente Capítulo se analizarán de forma sucinta los antecedentes históricos de la participación ciudadana, los cuales se remontan más allá de nuestra contemporaneidad y se constituye como un hecho mundial. Para luego, entrar a considerarla dentro de nuestro ordenamiento jurídico patrio vigente con sus aportes a la gestión pública y las formas de su ejercicio.

A. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La profundización del estudio de la participación ciudadana, la cual abarca la participación en el control fiscal, como hecho político que define el sistema democrático participativo de un país se remonta más allá de estos tiempos contemporáneos.

Es así, como las ideas de Rosseau, citado por Fals (1990, 25), de la democracia participativa contenida en su obra “El Contrato Social”

mantiene vigencia hoy por hoy, existiendo factores que facilitan la instauración de este tipo de democracia.

Según Fals, “las bases generales expuestas por Rosseau ofrecían dos grandes ejes teóricos que no han perdido vigencia y que se constituyeron como desafíos permanentes a sistemas políticos dominantes:

Un proceso educativo, el cual implicaba la construcción de una sociedad participativa e igualitaria a partir de sus diversas instituciones (familia, iglesia, escuela, etcétera), con una formación consciente de actitudes y valores individuales como condición para la democracia participativa. Y un derecho inalienable de los ciudadanos para ejercer control y vigilancia efectiva sobre sus representantes a todo nivel con el fin de asegurar la vigilancia de la voluntad general” .

Igualmente, el citado autor habla que una democracia auténtica implica una presencia activa y determinante de las gentes del común para los asuntos de gobierno y el manejo de los intereses de la colectividad. La relación entre el Estado y la sociedad propicia la construcción de una ciudadanía política y social, con lo cual el sistema democrático se desarrolla con la representación y la participación.

La participación va a depender de las posibilidades que brinden los gobiernos para influir en las políticas públicas, siendo así que el poder de

la sociedad civil solo comienza a hacerse sentir en los casos de codesición, delegación y control ciudadano. En este sentido, Rachadell (1998: 209), considera a la privatización como un mecanismo para redefinir el papel de las instituciones públicas, que deja sin sentido el hecho de la participación ciudadana, puesto que si una determinada actividad no está a cargo del Estado, la participación de los ciudadanos en esa actividad carece de sentido.

Dentro de los antecedentes históricos más remotos de la participación ciudadana, puede citarse, entre otros, la exigencia de la sociedad de regular los tributos. Igualmente, el citado autor habla que una democracia auténtica implica una presencia activa y determinante de las gentes del común para los asuntos de gobierno y el manejo de los intereses de la colectividad.

A partir del Estado Liberal Burgués, surgido con la Revolución Francesa, la Revolución Norte Americana y la Inglesa, se establece una clara diferenciación entre el ciudadano y el Estado, siendo evidente la existencia de democracias netamente representativas, en las que la participación aparece limitada a la autorización del presupuesto y a la sanción de las leyes. Posteriormente, con la incorporación progresiva de grandes contingentes de población al ejercicio del sufragio, dio paso a un Estado social en el cual se atienden los derechos sociales, pero en lo

sustancial se mantuvo intacto el esquema de democracia representativa y de autoritarismo burocrático liberalista.

Es a partir de la Segunda Guerra Mundial, que se plantearon la necesidad de establecer técnicas de planificación democrática para reconstruir la sociedad y para modernizar las estructuras industriales.

En la Europa Occidental, se consideró necesario hacer participar a la sociedad en la formulación de planes, a través de sus entes representativos para garantizar su efectivo cumplimiento, dado la experiencia que se tenía del carácter indicativo de los planes y la carencia de medios coercitivos para el cumplimiento de metas.

Lo que llevó a la adopción de formulas de consulta y de participación, que se han ido ampliando hacia sectores diferentes al de los planes económicos, produciéndose mejoras en la calidad de las decisiones administrativas y la eficiencias en la gestión de los servicios públicos.

La exigencia de la participación ha sido consagrada en la mayor parte de las constituciones europeas, como resultado de las ideas participativas que surgieron en los años sesenta. Específicamente en la Constitución Española se hacen numerosas referencias a la participación, las cuales han sido desarrolladas en las leyes del Estado y en disposiciones

emanadas de las Comunidades y de los Municipios, en las cuales se han establecido numerosos y eficientes mecanismos de participación en el diseño del urbanismo, protección del ambiente y en el funcionamiento de los servicios públicos en los diversos niveles de la actividad pública.

Por su parte, América Latina también ha establecido en sus constituciones principios orientados hacia la democracia participativa, que las convierten en progresistas, tales como: El referéndum, la inherencia de los consumidores y usuarios en la gestión y control de las decisiones públicas que los afectan, el acercamiento de la Administración a los ciudadanos a través de la descentralización y desconcentración, derecho a la información administrativa, a la calidad de vida a través de la protección del medio ambiente y sobre la protección de los ciudadanos a través del ejercicio de la acción de amparo en defensa de los derechos humanos.

En esa misma sintonía, Rachadell (1998, 216) plantea:

“Es imposible dotar de mayor eficacia al aparato público o de mayor legitimidad al sistema político sin un fortalecimiento de la capacidad de la sociedad organizada, en sus diferentes ámbitos, para definir sus prioridades y para controlar la actuación de sus mandatarios o representantes, puesto que, a una sociedad subdesarrollada en el aspecto socio – político corresponde una administración ineficaz y corrupta y un sistema político endeble y , en todo caso, inestable”.

Hace referencia por otra parte este autor, a la poca experiencia que se ha tenido en Venezuela sobre el tema de la participación, aunque la preocupación por diseños de canales de participación ha estado presente desde hace mucho tiempo, refiriéndose a los estudios propuestos en la Secretaría de Promoción y Proposiciones entre los años de 1969 y 1974, orientados a configurar un sistema nacional de participación popular que nunca llegaron a concretarse en instituciones duraderas, atribuyendo este autor tal situación a la condición de rentista y distribuidor de los proventos generados por la explotación petrolera del Estado venezolano.

La Constitución de 1961, estableció un principio general de participación, limitada al sector de la economía en el ámbito nacional :

Artículo 109: “La ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, de los colegios profesionales y las universidades, en los asuntos que interesen a la vida económica”.

A partir del año de 1983 en todos los ámbitos socio económicos de la Nación se produjeron condiciones para retomar las ideas de participación en las decisiones administrativas a nivel nacional, regional y local.

Resulta de gran interés mencionar la promulgación en el Estado Lara de la “Ley de Planificación y Participación de la Sociedad Civil en la Gestión Pública”, la cual data del 5 de junio de 1996, y que constituyó una iniciativa del Ejecutivo regional y de la sociedad civil.

Su objeto fue el de regular la organización, funcionamiento e integración del Sistema de Planificación del Estado Lara en el marco de la legislación nacional y definir formas y mecanismos que permitan la participación de la sociedad civil organizada en la gestión pública. Imprimiéndole ésta un gran avance a la participación ciudadana en la formulación de planes, programas y proyectos así como también en el control, fiscalización y vigilancia de la ejecución de los mismos.

En cuanto a la participación de la sociedad civil en la gestión pública referida al control, fiscalización y vigilancia estableció esta Ley en sus literales e y f del artículo 26, el derecho de ésta a realizar el seguimiento y evaluación en la ejecución de políticas, programas y proyectos de la administración pública y al control, fiscalización y evaluación de los mismos.

De igual forma, estableció en su artículo 28 una definición de la participación fiscalizadora y contralora de la sociedad civil:

“Se considera participación fiscalizadora y contralora de la Sociedad Civil Organizada, todas aquellas actuaciones en las que la acción de la comunidad va dirigida a vigilar y

garantizar la pulcritud de los procedimientos de ejecución de planes, proyectos o programas y la óptima utilización de los recursos”.

Sobre esta Ley el CENDES (13, 149), ha dicho:

“Constituyó la misma, con su proceso de discusión y promulgación un indicador de la existencia de actores preocupados por abrir canales institucionales para la participación social en el proceso de gobierno, aun cuando fue un instrumento legal demasiado general que debía ser perfeccionado por un reglamento, puede considerarse como un punto de partida para un debate más general en diversas regiones del país sobre la democratización de la gestión pública”.

Por su parte, Rachadell (1998, 230), se refirió respecto de ésta como un instrumento al que debía hacerse seguimiento porque de aplicarse tal como fue diseñado, podría generar modalidades de participación sin precedentes en su ámbito y servir de modelo para otros Estados.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente para el año 1998, estableció una regulación a la participación de la comunidad, entre las que podemos citar las normas contenidas en sus artículos 168, 169, 171 al 180.

Mediante ésta se estableció el derecho a la información en beneficio de los ciudadanos y a la participación de todos los ciudadanos en la vida local, al establecer la obligación para los municipios y distritos de suministrar la más amplia información sobre sus actividades y promover

la participación de los ciudadanos en todo lo concerniente a la vida local. Con la advertencia que esa participación ciudadana no podía menoscabar las facultades de decisión que correspondía a los órganos locales.

Otra ley que reguló la materia de participación ciudadana desde tiempo otrora ha sido la Ley Orgánica para la Ordenación Urbanística, en su título VIII, la cual regula la participación de los vecinos en la defensa de la zonificación y de la ordenación urbanística, se creó en ella la figura del síndico vecinal para asesorar y representar a los vecinos en importantes funciones relacionadas con la materia urbanística.

B. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA Y LEYES VIGENTES

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999), establece como formas de participación ciudadana la forma directa e indirecta o representativa de su ejercicio. En este sentido, los artículos 62, 28, 51 y 184 de esta Ley Suprema, establecen dichas formas.

Los artículos 62, 28 y 51, específicamente, establecen una participación directa del ciudadano en asuntos de su interés y en el de comunidades y grupos de personas. En tanto que, el artículo 184 establece la participación ciudadana a través de comunidades o grupos vecinales organizados.

Es posible distinguir dentro de la regulación que establecen las normas arriba mencionadas, como el constituyente venezolano ha otorgado rango constitucional al derecho que tiene el ciudadano o ciudadana en participar dentro de la gestión pública.

Derecho éste que abarca también el ejercicio de funciones de control a la gestión pública con las siguientes características: Ejercida de forma libre, directa o por medio de sus representantes elegidos o elegidas en los distintos niveles de la Administración Pública, es decir, nacional, estatal y municipal, sea ésta centralizada y/o descentralizada funcionalmente.

El artículo 62 de la CRBV, establece dentro de los derechos políticos de los ciudadanos, la participación de los mismos en el control de la gestión pública:

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.

El fundamento jurídico del control de gestión ejercido por parte de los ciudadanos, se encuentra establecido en los Artículos 141 y 143 de la CRBV, en los que se consagra el derecho de la ciudadanía a exigir efectividad a los funcionarios en el ejercicio de la función pública, dejando claro que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y debe ser ejercida bajo los principios y criterios constitucionalmente establecidos.

También la CRBV, ha establecido en su Artículo 66, el derecho político que tienen los ciudadanos y ciudadanas a recibir cuentas de parte de sus representantes sobre la gestión que han llevado a cabo a partir del programa de gobierno presentado, dicha rendición de cuentas deberá ser ofrecida a los ciudadanos en forma pública, periódica y con la debida transparencia:

“Los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado”.

Por su parte, el artículo 274 ejusdem otorga a los Órganos del Poder Ciudadano la potestad de procurar la buena gestión y en tal sentido podrán prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa, la buena gestión en el uso del patrimonio público y la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado así como promover la educación como proceso creador de la

ciudadanía, la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo.

Existe la obligación constitucional y legal para el Estado, a través de las autoridades públicas que ejercen funciones legislativas, de gobierno estatal y municipal así como de funciones directamente de control fiscal de propiciar las condiciones más favorables al ejercicio de las funciones de control por parte de los ciudadanos.

Es así, que lo establecen los artículos 62, 184, 178, 166 de la CRBV (1999); artículos 6, 14 numeral 9º, 75 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF, 2001); artículos 1, 135 y 138 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP, 2001); artículo 5 numeral 21º, 8 de la Ley de Los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLP, 2006).

La LOCGRSNCF, ley especial en materia de control fiscal, establece las normas que rigen el ejercicio de la función de control de la gestión pública a la que están llamados los órganos del Sistema Nacional de Control Fiscal, debiendo también establecer las funciones del ciudadano en el ejercicio de esta función de control derivado de su derecho a la participación en este sentido respecto de la gestión pública.

Tal como lo contempla el artículo primero de la Ley, de cuyo texto se lee como uno de los objetos que ésta tiene: “(...) regular la participación del ciudadano en el ejercicio de la función de control ciudadano”, con lo cual dicha función tendría rango legal.

Dentro de los principios que fundamentan al Sistema Nacional de Control Fiscal en Venezuela, se encuentra la participación ciudadana en ese ejercicio de control fiscal a la gestión pública. Según lo establece el Artículo 25 en su numeral 7º: “El Sistema Nacional de Control Fiscal se regirá por los siguientes principios: (...) 7. La participación de la ciudadanía en la gestión contralora”.

La Ley establece en su Artículo 24, que los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a participar en la función de control de la gestión pública, forman parte integrante del Sistema Nacional de Control Fiscal, no obstante se observa del texto de la Ley en su Artículo 6 que ésta hace una distinción del resto de los integrantes de dicho Sistema respecto de los ciudadanos, cuando los denomina órganos y les establece la obligación de adoptar las medidas necesarias tendentes a fomentar la participación ciudadana respecto del control de la gestión pública:

“A los fines de esta Ley, integran el Sistema Nacional de Control Fiscal: (...) 4. Los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho a la participación en la función de control de la gestión pública”.

“Los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal adoptarán, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las Leyes, las medidas necesarias para fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública”.

Corresponde al Contralor General de la República al igual que al resto de los órganos de control fiscal, fomentar la participación ciudadana en el ejercicio de estas funciones de control fiscal. Tal obligación deriva para éste, del contenido del Artículo 14: “Son atribuciones y obligaciones del Contralor General de la República: (...) 9. Fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública”.

Como consecuencia del contenido del Artículo 14, la misma Ley en su Artículo 75, ha establecido que el Contralor General de la República dictará las normas tendentes a fomentar esa participación ciudadana y ha marcado algunos lineamientos que deberá tomar en consideración el mismo para regular lo tendente a dicha participación:

“El Contralor General de la República, mediante resolución que se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, dictará las normas destinadas a fomentar la participación de los ciudadanos, haciendo especial énfasis en los siguientes aspectos:

1. Atender las iniciativas de la comunidad en el proceso de participación ciudadana en el control fiscal.
2. ordenar, dirigir, sistematizar y evaluar las denuncias ciudadanas.
3. establecer estrategias de promoción de la participación ciudadana para coadyuvar a la vigilancia de la gestión fiscal”.

Así también, el Artículo 31 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (RLOCGR, 2001), Ley derogada, pero cuyo Reglamento rige para la vigente, establece:

"La coordinación de los Sistemas de Control comprende todas las medidas que de acuerdo con la Ley adopte la Contraloría para ordenar metódicamente las actividades de los órganos que integran dichos sistemas, a fin de evitar la dispersión de esfuerzos y lograr la mayor economía, eficacia y eficiencia, así como la sujeción al ordenamiento jurídico, en el ejercicio de las funciones de control".

En lo que respecta a la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Ley especial en regular todo lo concerniente a la organización de la Administración Pública Nacional entendida en el amplio sentido, es decir, la Administración Pública Centralizada y Descentralizada funcionalmente, corresponde también a ésta dentro de su objeto crear mecanismos para promover la participación ciudadana en el control de las políticas y resultados públicos, que no es otra cosa que la gestión pública. Tal como se puede apreciar de la lectura de su Artículo 1º:

"La presente Ley tiene por objeto establecer los principios y bases que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública; los principios y lineamientos de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional y de la administración descentralizada funcionalmente; así como regular los compromisos de gestión; crear mecanismos para promover la participación y el control sobre las políticas y resultados públicos; y establecer las normas básicas sobre los archivos y registros públicos".

Siendo igualmente de la competencia de esta Ley, como ya se dijo, regular todo lo concerniente a la organización y funcionamiento Administración Descentralizada funcionalmente, la misma establece en su Artículo 135, la obligación que tienen los entes y organismos de la Administración de promover la participación ciudadana en lo atinente a la gestión pública de los mismos:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en leyes especiales, los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la gestión pública. A tales fines, las personas podrán, directamente o a través de las comunidades organizadas o las organizaciones públicas no estatales legalmente constituidas, presentar propuestas y formular opiniones sobre la gestión de los órganos y entes de la Administración Pública.

A los efectos de su participación en la consulta sobre políticas y normas para la regulación del sector respectivo, cada órgano o ente público llevará un registro de las comunidades organizadas y las organizaciones públicas no estatales cuyo objeto se refiera al sector y que soliciten libremente su inscripción”.

El Artículo 138 ejusdem, establece de alguna manera un mecanismo, tal como está llamada a hacerlo, para que toda la Administración Pública Nacional dé cuenta de forma eficaz y eficiente de su gestión administrativa a los fines de procurar y facilitar el ejercicio del control social, al establecer el mismo:

“La administración pública nacional, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios deberán establecer sistemas que suministren a la población la más amplia, oportuna y veraz información sobre sus actividades, con el fin de ejercer el control social sobre la gestión pública.

Cualquier particular puede solicitar de los órganos y entes de la Administración Pública la información que desee sobre la actividad de estos de conformidad con la ley”.

La Ley Orgánica de Planificación establece en su Artículo 14 la definición de control social como la actividad de supervisión, evaluación y recomendaciones de correctivos que corresponde a la sociedad en cuanto a lo planificado por la Administración Pública, tal como podemos apreciar: “Se entiende por control social, la participación de los sectores sociales en la supervisión y evaluación del cumplimiento de las acciones planificadas, y la proposición de correctivos, cuando se estimen necesarios”.

Por su parte el Artículo 58 ejusdem, establece lo que se debe entender por participación social desde el punto de vista de la planificación de políticas públicas:

“Se entiende por participación social, el derecho que tienen los sectores sociales de estar debidamente informados, de elaborar propuestas, de identificar prioridades y de recomendar formas de participación que incidan en la construcción, viabilidad y perfectibilidad de la planificación”.

Establece así mismo esta Ley, la promoción que deberán darle todos los entes y órganos de la Administración Pública a la participación ciudadana en la planificación pública, en tal sentido se puede ver del Artículo 59 en qué términos lo establece, así como la obligación de informar a las comunidades sobre los planes de desarrollo, programas y proyectos establecido en el Artículo 60:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución y en la ley respectiva, los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la planificación. A tales fines, las personas podrán, directamente o a través de las comunidades organizadas o las organizaciones públicas no estatales legalmente constituidas, presentar propuestas y formular opiniones sobre la planificación de los órganos y entes de la Administración Pública”.

“Los órganos y entes de la Administración Pública están obligados a suministrar a los sectores sociales, información amplia y oportuna sobre sus planes de desarrollo y demás programas y proyectos”.

En lo que respecta a la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP, 2006), la misma regula lo concerniente a la participación ciudadana en el control de la gestión pública en los siguientes términos:

Artículo 5 ord. 21: “El Consejo Local de Planificación Pública, sin menoscabo de cualquier otra función conferida al municipio de que se trate, tendrá las siguientes funciones: 21. Evaluar la ejecución de los planes y proyectos e instar a las redes parroquiales y comunales, a ejercer el control social sobre los mismos”.

Artículo 8: “El Consejo Local de Planificación Pública promoverá la Red de Consejos Parroquiales y Comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, respondan a la naturaleza propia del municipio cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública, Alcaldía, Gobernaciones, Ministerios u otros entes. Consejos que podrán una vez conformados recibir los recursos que le sean transferidos por los organismos antes señalados. Una vez aprobadas sus propuestas y convertidas en proyectos, los miembros de los

consejos parroquiales y comunales podrán realizar el seguimiento, control y evaluación respectivo. (...)

Artículo 24: “Sin menoscabo de las facultades contraloras y fiscalizadoras que le corresponden a la Contraloría Municipal y a la Contraloría General de la República, las comunidades organizadas podrán vigilar, controlar y evaluar la ejecución del Presupuesto de Inversión Municipal, en los términos que establezca la ley nacional que regule la materia”.

Es importante acotar que la Contraloría General de la República, en relación al Sistema Nacional de Control ha prescrito las Normas Generales de Control Interno, las Normas Generales de Auditoría de Estado, las Normas para el Funcionamiento Coordinado de los Sistemas de Control Externo e Interno, el Manual de Auditoría Interna para los Organismos de la Administración Pública Nacional y respecto del ciudadano en el ejercicio del control fiscal que le compete, existe en vigencia la Resolución que contiene el Instructivo en Materia de Denuncias.

Pero es necesario, a los fines del párrafo anterior que las máximas autoridades jerárquicas de cada ente, quienes también integran al Sistema Nacional de Control Fiscal, organicen, establezcan, mantengan y evalúen el sistema de control interno, de acuerdo a la naturaleza, estructura y fines del ente, para lo cual deberán elaborar, en el marco de las normas básicas dictadas por la Contraloría General de la República, las normas, manuales de procedimientos, indicadores de gestión, índices de rendimiento y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento de sus

propios sistemas de control interno, so pena de comprometer su responsabilidad administrativa por el incumplimiento de tales funciones de conformidad con lo establecido en la LOCGRSNCF en sus Artículos 36 y 37 .

Los órganos de control fiscal son competentes para evaluar y controlar la gestión administrativa, financiera y operativa de los entes y organismos sujetos a su control, tal como lo establecen los Artículos 61 y 62 ejusdem. En tal sentido, podrán realizar auditorias, estudios, análisis e investigaciones respecto de las actividades de los entes y organismos sujetos a su control, para evaluar los planes y programas en cuya ejecución intervengan dichos entes u organismos.

Igualmente, podrán realizar los estudios e investigaciones que sean necesarios para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales, podrán efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y en general la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control.

Siendo que, el ciudadano venezolano integra, como ya se ha dicho al Sistema Nacional de Control Fiscal y, que por mandato constitucional le corresponde participar en el control de la gestión pública estando para ello

el Estado obligado a facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica, debería tener el mismo la potestad de ejercer esas mismas funciones, toda vez que sea competente para ello.

C. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS

Control de Gestión: Es la actividad gerencial que se desarrolla dentro de las organizaciones dirigida a asegurar el cumplimiento de su misión y objetivos; de sus planes, programas y metas; de las disposiciones normativas que regulan su desempeño y de que la gestión sea eficaz y ajustada a parámetros de calidad (CGRevista 49, 2003, 8).

Control Fiscal: Es el conjunto de actividades realizadas por Instituciones competentes para lograr, mediante sistemas y procedimientos diversos, la regularidad y corrección de la administración del patrimonio público. Como función del Estado está distribuido entre diversas Entidades de Derecho Público que realizan actividades de la más variada índole, de acuerdo con su estructura y naturaleza propias (Giron, 1968, 105).

Comprende la vigilancia, inspección y fiscalización ejercida por los órganos competentes sobre las operaciones de las entidades a que se refiere la misma ley, con la finalidad de:

1. Determinar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o demás normas aplicables a sus operaciones.
2. Determinar el grado de observancia de las políticas prescritas en relación con el patrimonio y la salvaguarda de los recursos de tales entidades.
3. Establecer la medida en que se hubieren alcanzado sus metas y objetivos.
4. Verificar la exactitud y sinceridad de su información financiera, administrativa y de gestión.
5. Evaluar la eficiencia, eficacia, economía, calidad de sus operaciones, con fundamento en índices de gestión, de rendimientos y demás técnicas aplicables.
6. Evaluar el sistema de control interno y formular las recomendaciones necesarias para mejorarlo (LOCGRSNCF, 2001)

Control Fiscal Posterior: Es un servicio de examen posterior, objetivo, sistemático y profesional de las actividades administrativas y financieras de cada ente u órgano, realizado con el fin de evaluarlas, verificarlas y elaborar el informe contentivo de las observaciones, conclusiones, recomendaciones y el correspondiente dictamen. Dicho servicio se prestará por una unidad especializada de auditoría interna de cada ente u órgano, cuyo personal, funciones y actividades deben estar desvinculadas a las operaciones sujetas a su control, tal como lo establece la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP, 2003).

Control Público: Se traduce en la estructuración jurídica de órganos, funciones y procedimientos encaminados a vigilar que el Estado cumpla los cometidos que el orden jurídico, la realidad social y el sistema político imperante le han trazado. Es una función del poder público, que consiste en el control de la actividad de la actividad estatal, la cual se ejerce de forma autónoma con características propias, derivadas del poder de control que es un elemento fundamental de la soberanía sustentada en ésta y estructurada en su aspecto normativo fundamental por la Constitución, no pudiendo hallarse su fundamento jurídico en la legislación por cuanto esta función queda sujeta al control de la constitucionalidad. Respecto de las actuaciones de la Administración, éstas deben estar enmarcadas dentro de la legislación, para Brewer, citado por Giron (1976, 75), la Administración debe cumplir estrictamente en su actividad con las normas que ella misma ha creado, siendo esta la característica fundamental del principio de legalidad administrativa .

Control Social: Es el control no institucionalizado, que solo se da en una sociedad de hombres libres. Contribuye a profundizar el régimen democrático de una nación. Se manifiesta con el juego de opinión pública de los diferentes actores que conforman la sociedad (Otero, 2004, 75).

Estado de Derecho: Es aquella forma de Estado en la que existe un ordenamiento que reconoce y garantiza determinados derechos subjetivos a los ciudadanos (Van Mohl, citado por Ramos, 2005, 9).

Función Pública: Es el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas implícitas o explícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del Interés general (Carta Iberoamericana, citada por Ramos, 2003, 15).

Funcionario Público: Toda persona natural que en virtud de nombramiento expedido por la autoridad competente, se desempeña en el ejercicio de una función pública remunerada con carácter permanente (Ley del Estatuto de la Función Pública, citada por Ramos, 2003, 16).

Participación Ciudadana: Proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados que afectan en lo político, económico,

social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve (Borrell, 1999, 15).

Participación Fiscalizadora y Contralora de la Sociedad Civil

Organizada: Todas aquellas actuaciones en las que la acción de la comunidad va dirigida a vigilar y garantizar la pulcritud de los procedimientos de ejecución de planes, proyectos o programas y la óptima utilización de los recursos. (Ley de Planificación y Participación de la Sociedad Civil en la Gestión Pública del Estado Lara. (1996), citado por Cuadernos del CENDES (13, 157).

Poder Público: Es la potestad genérica de actuar que le permite al Estado, como gestor de los intereses públicos y representante de los mismos imponer su voluntad a los particulares. Siendo en consecuencia, el conjunto de prerrogativas que le permiten al Estado, vencer las oposiciones de los intereses privados y hacer prevalecer el interés colectivo (Brewer, citado por Ramos, 2005, 9).

D. APORTE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A LA GESTIÓN PÚBLICA.

Al Sistema Nacional de Control Fiscal le corresponde en virtud de la norma, fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente su

función de gobierno, lograr la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos del sector público y establecer la responsabilidad por la comisión de irregularidades relacionadas con la gestión de las entidades sujetas al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría General de la República.

Pero aún así, la Ley no reguló expresamente para el ciudadano en su derecho a participar en la función de control de la gestión pública cuáles serían sus funciones, siendo esto de su objeto en virtud de su artículo 1°.

Es posible abordar este estudio, considerando las funciones de control posterior a la que está sujeta la Administración Pública Nacional organizada territorial y funcionalmente en el ejercicio de sus funciones públicas, por los distintos órganos que ejercen el control interno y/ o externo respecto de ésta.

Así como, de las herramientas establecidas en los diferentes reglamentos e instrumentos jurídicos de las que estos se valen en su ejercicio, siendo que no les está relevada la responsabilidad de ejercer sus funciones de vigilancia, control y fiscalización asignadas en la normativa legal a pesar de la acción de vigilancia que ejerza la ciudadanía.

La esencia misma del ciudadano ejerciendo funciones de control posterior a la gestión pública implica la necesaria existencia de

condiciones y mecanismos a través de los cuales los individuos o grupos en su cualidad de ciudadanos bien en forma organizada e independiente participen en la vigilancia y control del funcionamiento de las instituciones, la ejecución de proyectos y la evaluación de la conducta de funcionarios públicos en términos de transparencia, eficacia y honradez.

Por su parte, la eficacia y trascendencia de esta forma de control fiscal en manos del ciudadano estará garantizada solo con la coordinación, organización e independencia de sus funciones, que necesariamente deberán estar bajo el amparo de normas que las ordene, dirija y sistematice con el fin de lograr lo propuesto con la presencia de las contralorías sociales que no es otra, tal como lo señala White (2003, 9): “(...) que fortalecer las prácticas democráticas en la vida política, la rendición de cuentas por las autoridades y la lucha contra el flagelo de la corrupción (...)” .

Existen numerosas aproximaciones teóricas surgidas de las distintas experiencias alcanzadas por algunos países que han permitido construir sobre la base de éstas, definiciones de lo que puede conocerse como contraloría social:

El Boletín Probidad (2001, 11), publicó: “La Contraloría Social es el conjunto de condiciones y mecanismos a través de los cuales individuos o

grupos, en su calidad ciudadana y en forma organizada e independiente, participan en la vigilancia y control del funcionamiento de las instituciones, la ejecución de proyectos o la verificación de la conducta de funcionarios públicos”.

Por su parte, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, (Secodam, 2003, 8), da la siguiente definición: “Es el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada e independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia y honradez” .

A partir, de las definiciones señaladas anteriormente, la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, propone a manera de definición de contraloría social:

“Son personas o grupos de personas organizadas e independientes, capacitadas y con cierto nivel de compromiso ciudadano, quienes actuarían en tal caso. Ello significa que como tal estos equipos pueden ser convocados y coordinados por una institución pública o bien, surgir de iniciativas autónomas y directas de los ciudadanos manteniendo una actuación de carácter coyuntural o permanente” .

Por su parte, Herrera (2002, 299), propone una definición de contraloría social de la que puede apreciarse al igual que las definiciones ya estudiadas anteriormente, el necesario compromiso de las comunidades bien en forma organizada o individualmente en velar que la gestión pública sea acorde a lo planificado y programado en cada caso.

Lo cual, será una garantía del goce efectivo de sus derechos constitucionales, involucrándose activamente en las distintas fases que conlleva una gestión administrativa y más allá en el ejercicio de funciones de control a objeto de verificar lo verdaderamente ejecutado y desarrollado por la administración pública a través de sus funcionarios públicos, quienes dan vida a ésta y, que son corresponsables con ella frente a un cliente final que no es otro que el ciudadano, es así como nos dice esta misma autora (p. 296):

“La Contraloría Social es una forma de organización popular cuya esencia es garantizar el cumplimiento de los derechos que le confiere la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela a las comunidades, referente a su participación en la elaboración de los planes de desarrollo e inversión municipal así como la ejecución, evaluación y control de las obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción”.

Cabe agregar a estas definiciones la dada por el profesor Borrell (1999, 15), respecto de la participación ciudadana en la actividad de la Administración Pública con lo cual se puede establecer entonces un símil entre la definición de contraloría social y participación ciudadana, puesto

que esta última está referida igualmente a la intervención de los ciudadanos en la actividad de la Administración Pública en aras de un interés general provocado por una acción política.

Este autor nos hace un importante señalamiento en su definición en cuanto a que, por una parte, esa participación ciudadana en la organización y /o actividad de la Administración Pública no lo hace parte de ésta en consecuencia no es un funcionario público y por la otra, que tal actuación o intervención dentro de la Administración Pública es consecuencia de un interés político:

"(...)el conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la Administración Pública sin integrarse en las estructuras burocráticas (...). El que participa no se convierte, por supuesto, en funcionario, ni tampoco en un colaborador benévolo o interesado. El que participa actúa como ciudadano, preocupado por el interés general, y no como interesado personal y directo; el contenido de su acción no es económico, sino político".

En este orden de ideas, la LCLPP (2006), establece el carácter ad honorem de los miembros de los consejos comunales parroquiales y comunales en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, se puede tomar del mismo texto de Borrell (1999, 15), otra definición de participación ciudadana:

"(...)proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma

colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados que afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve".

Resulta entonces posible el hecho de plantearse al control ciudadano como una forma de fortalecer las prácticas democráticas en la vida política de los diferentes países del mundo en donde la exigencia de rendición de cuentas a los gobiernos y Estados por sus ciudadanos, les obligará a aquellos a cumplir con los compromisos asumidos en los diferentes estratos del poder y en consecuencia se estará librando una ardua batalla contra el flagelo de la corrupción además de garantizarse el goce efectivo de los derechos que corresponden a los ciudadanos.

De conformidad con la LOCGRSNCF, en Venezuela para la vigilancia fiscal pueden aplicarse sistemas como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno. En este sentido, el Sistema de Contraloría Social puede evaluar las gestiones financieras y administrativas de aquellos entes u organismos sobre los cuales estén ejerciendo sus funciones de control de conformidad con la competencia que le viene dada por ley para ello.

La CRBV, establece que el ciudadano venezolano integra de conformidad con la norma legal el Sistema Nacional de Control Fiscal y le

corresponde por mandato constitucional participar en el control de la gestión pública, quedando en consecuencia el Estado obligado a facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

La LOCGRSNCF, establece en su artículo 4 una definición de Sistema Nacional de Control Fiscal, el cual abarca a personas jurídicas debidamente estructuradas u organizadas, con disponibilidad de recursos financieros, humano, así como de instrumentos normativos de procesos, los cuales deberán actuar de forma coordinada bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, a fin de alcanzar los objetivos generales de los entes y organismos sujetos a la ley y en general los objetivos de la Administración Pública:

“A los fines de esta Ley, se entiende por Sistema Nacional de Control Fiscal, el conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que, integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, interactúan coordinadamente a fin de lograr la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control que coadyuven al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos a esta Ley, así como también al buen funcionamiento de la Administración Pública”.

Por otra parte, el artículo 5 ejusdem, establece que esa función de control debe obedecer a una planificación que atenderá la realidad de cada uno de los entes y organismos sujetos a esta actividad de control:

“La función de control estará sujeta a una planificación que tomará los planteamientos y solicitudes de los órganos del Poder Público, las denuncias recibidas, los resultados de la gestión de control anterior, así como la situación

administrativa, las áreas de interés estratégico nacional y la dimensión y áreas críticas de los entes sometidos a su control”.

En este sentido, resulta conveniente analizar algunos aspectos del control de gestión, de la gestión en si misma, las definiciones que sobre esto hayan podido dar algunos autores:

El autor Otero (2004, 18), define al control como:

“El proceso de medir el desempeño actual, y además consiste en tres pasos distintos: la medición del desempeño real; la comparación de desempeño verdadero contra un estándar; y tomar una acción correctiva para corregir desviaciones o estándares inadecuados. Es importante y se debe estar consciente que este proceso supone que ya existen los estándares de desempeño”.

La vigente LOGRSNCF, establece en su Artículo 23 el objetivo del Sistema Nacional de Control Fiscal, el cual no es otro que “fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente su función de gobierno, lograr la transparencia y la eficacia en el manejo de los recursos del sector público (...)”.

Correspondiéndole en consecuencia, al ciudadano gran cuota de responsabilidad en el esfuerzo por alcanzar este objetivo habida cuenta que es éste uno de los integrantes de dicho Sistema.

A través del control de gestión que ejerza la ciudadanía, ésta tendrá derecho a exigir efectividad a los funcionarios en el ejercicio de la función pública, la cual debe ser ejercida bajo los principios y criterios constitucionalmente establecidos, tal como se citó anteriormente en virtud de lo establecido en los Artículos 141 y 143 de la CRBV. Por lo que, el Estado está obligado a facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

En este sentido, resulta de interés acotar que aun cuando corresponde al Contralor General de la República, en virtud de la LOCGRSNCF dictar las normas que fomenten la participación de los ciudadanos en el control fiscal, de conformidad con el artículo 75 ejusdem. No se evidencia dentro del ordenamiento jurídico con rango legal o sublegal tales disposiciones que favorezcan la práctica del control fiscal posterior por el ciudadano en Venezuela, más allá de la regulación para el ejercicio de funciones de control por parte del ciudadano en materia de denuncias, según el Instructivo en Materia de Denuncias publicado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 36.679 de fecha 23 de junio de 2000, el cual es conveniente revisar a la luz de la vigente Ley que data del 17 de diciembre de 2001.

Para Otero (2004, 38), el hecho que el ciudadano tenga derecho a participar en el control de la gestión pública, con base a las previsiones

constitucionales, reviste una extraordinaria importancia, porque edifica sobre piso legal la posibilidad real de darle a los ciudadanos responsabilidad en las funciones de control fiscal.

En este sentido, trataremos de abordar de forma amplia y general el tema de control fiscal a los fines de poder llegar a identificar de qué forma puede el ciudadano, tal como lo señala el autor anteriormente citado, tener responsabilidad en el ejercicio de funciones referidas a esta materia.

Se refiere igualmente, Otero (2004, 71), al control como una actividad que consiste en comprobar, inspeccionar y vigilar la administración activa en el manejo de los recursos públicos para propender el alcance de los fines del Estado.

Para Burt, citado por la Fundación Escuela de Gerencia Social (2002, 112), la evaluación y control tienen como objetivo cerciorarse que los hechos vayan de acuerdo con los planes establecidos.

Las funciones de control ejercidas sobre todas las actividades desarrolladas por la Administración, atienden o se fundamentan sobre la base de principios y requisitos que deben de forma necesaria cumplirse para que sea posible el control, en este sentido, la Fundación Escuela de

Gerencia Social (2002, 114), identifica cuales deben ser estos, haciendo referencia en cuanto a los principios o criterios básicos:

1. Hacerse énfasis en la medición de resultados;
2. Debe ser descentralizado;
3. Debe ser oportuno;
4. Debe ser aceptado y acatado por todos los niveles de decisión de la organización.

Esto, basado en los aspectos que toda planificación encuentra su razón de ser en la atención de los problemas que afectan a las comunidades, y conocer si esos problemas se están resolviendo de acuerdo a lo planificado, lo importante en este sentido es lograr mucho, siendo por esto que el control obliga a los ejecutivos a pensar y decidir constantemente en función de resultados.

Un control descentralizado está en principio referido a su delegación en distintos niveles jerárquicos, cuando se habla de su oportunidad, significa que debe ser un instrumento de gobierno útil para lo cual debe necesariamente responder a criterios de oportunidad en la detección y evaluación a tiempo de anomalías o errores a los fines de poder introducir los correctivos necesarios antes que las situaciones anormales se agraven o se traduzcan en mayores costos para la Administración, siendo en consecuencia necesaria la aplicación permanente de controles.

Finalmente, al decirse que el mismo debe ser acatado por todos los niveles de decisión de la organización, se refiere a que éste debe ser entendido como un instrumento destinado a mejorar la acción de gobierno, es decir, un medio necesario para alcanzar los objetivos, más no debe ser interpretado como una forma de presión dirigida a sancionar a aquellos que hayan incurrido en faltas u omisiones, no obstante, que a través de éste se obtenga información sobre el desempeño de los funcionarios que pueden y deben dar lugar a promociones, destituciones o detención de necesidades de formación tanto a nivel técnico como gerencial.

Por otra parte, encontramos que los requisitos que deben cumplirse para que tenga éxito el control, es la existencia de un diagnóstico de problemas y existencia de un plan en el cual se hagan explícitos los objetivos y metas a lograr en cada problema; constituyéndose en referencias para el control moderno, objetivo y oportuno que permita la evaluación y corrección permanente del desempeño en la gestión pública.

En este sentido, Otero (2004, 71), sostiene que la función de control debe estar en coherencia con la planificación, su valor dependerá fundamentalmente de dicha relación, sin que haya la seguridad que se desarrollen las actividades según lo planificado y que efectivamente se alcanzarán las metas que se quiere.

Señala igualmente este autor, en relación a la instauración de controles, que estos están orientados a coadyuvar el equilibrio de poderes y a prevenir la existencia de órganos autoritarios, con el fin esencial de organizar y armonizar la acción de todo el sistema gerencial y de los órganos contralores del país. Así como, a orientar y vigilar la gestión administrativa conforme al órgano que la efectúe y con la competencia que establezca la ley en la que se predetermine su funcionamiento, a fin de asegurar el interés general, el bien común y el respeto a los administrados. Afirma así mismo este autor, que hoy día el control asume un rol dinámico y esencial para el logro de los fines del Estado.

En cuanto al control de gestión, Otero (2004, 87), lo define como el sistema de la alta dirección que evalúa la oportunidad, precisión y calidad en la determinación de los planes y la eficiencia de los resultados en el cumplimiento de los mismos para hacer máxima la imagen y rentabilidad de cada unidad.

Partiendo del artículo 61 de la LOCGRSNCF, podemos plantear una definición de control de gestión:

“Es una evaluación de planes y programas en cuya ejecución intervienen los organismos o entidades públicas, realizando auditorias, estudios, análisis o investigaciones para corroborar el cumplimiento de objetivos y metas de acuerdo a las normas legales establecidas”.

Es responsabilidad de la administración activa el control de gestión, debiendo en este sentido velar por el cumplimiento de los objetivos y metas, como también fortalecer las herramientas de control interno, para alertar de manera temprana cualquier desviación en sus resultados.

Blanco, citado por Otero (2004, 99), define a la auditoría de gestión también llamada auditoría de desempeño o resultado como: “El examen de la eficiencia, la eficacia y la economía, de la gestión gerencial de la entidad auditada, su estructura organizacional, la calidad de sus productos, el cumplimiento de metas, su misión y visión, su expansión, su continuidad como institución en marcha y la satisfacción de sus necesidades individuales y colectivas”.

Este tipo de auditoría tiene como objetivos fundamentales:

1. Determinar lo adecuado de la organización de la entidad;
2. Verificar la existencia de objetivos y planes coherentes y realistas;
3. Vigilar la existencia de políticas adecuadas y el cumplimiento de las mismas;
4. Comprobar la confiabilidad de la información y de los controles establecidos;
5. Verificar la existencia de métodos o procedimientos adecuados de operaciones y eficiencia de los mismos;
6. Comprobar la utilización adecuada de los recursos.

Nos cita Otero (2004, 100), en relación a la auditoría de gestión que no existen criterios de evaluación de la gestión preestablecidos sino que por el contrario deberán estos establecerse para cada caso en concreto y es válida su aplicación para casos análogos o similares, adaptadas al área examinada:

“La auditoría de gestión examina las prácticas de gestión. Los criterios de evaluación de la gestión han de establecerse para cada caso específico, pudiéndose extender a casos similares. No existen principios de gestión generalmente aceptados, que estén codificados, sino que se harán en la práctica normal de gestión. La recomendación sobre la gestión ha de ser extensa y adaptada al área examinada, analizando las causas de las ineficiencias e ineficacias y sus consecuencias.

En la auditoría de gestión el desarrollo concreto de un programa de trabajo depende de las circunstancias particulares de cada entidad. Sin embargo, señalamos a continuación los enfoques que se le pueden dar al trabajo, dentro de un plan general, en las áreas principales que conforman una entidad u organización: La auditoría de la gestión global, consistirá en la evaluación de la posición competitiva, evaluación de la estructura organizativa, balance social, evaluación del proceso de la dirección estratégica y evaluación de los cuadros directivos. En la auditoría de gestión del sistema integral, se evaluará el análisis de la estrategia, oferta de bienes y servicios, sistema de distribución física, política de precios, función publicitaria, función de ventas y producción de ventas. En la auditoría de gestión del sistema financiero se evaluará el capital de trabajo, inversiones, financiación a largo plazo, planeación financiera y área internacional. En tanto que en la auditoría de gestión del sistema de producción serán evaluados los diseños del sistemas, programación de producción, control de calidad, almacén e inventarios, productividad técnica y económica y diseño y desarrollo de productos. Por su parte la auditoría de gestión de los recursos humanos atenderá criterios de evaluación referidos a productividad, clima laboral, políticas de producción e

incentivos, políticas de selección y formación y diseño de tareas. Finalmente encontramos la auditoría de gestión de sistemas administrativos la cual consiste en la evaluación de los análisis de proyectos y programas, auditorías de la función de procesamiento de datos, auditoría de procedimientos administrativos y formas de control interno en las áreas fundamentales”.

Así también, este autor propone una clasificación en cuanto a los controles del Estado, entre los que destaca al control político, el jurisdiccional, el control social, el control fiscal distinguiendo dentro de este último al externo, el interno y de gestión.

Hace claramente una distinción entre el control social y el control fiscal, refiriéndose al control social como el no institucionalizado, que solo se da en una sociedad de hombres libres y que se manifiesta con el juego de opinión pública de los diferentes actores que conforman la sociedad (p. 75).

Sobre esto último, se podría decir que este autor limita la acción del ciudadano, en cuanto a la participación en el control de la gestión pública a la mera opinión que este pueda tener sobre dicha gestión, siendo que por el contrario Cunill (1998, 48), se plantea como interrogante, si cualquier tipo de intervención de los individuos en la órbita pública es expresiva de la participación ciudadana, a lo cual encuentra una respuesta negativa, dado que para ella la participación ciudadana implica la

intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales, quedando en consecuencia otra serie de temas excluidos del problema de la participación ciudadana.

E. FORMAS DE EJERCER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

El artículo 62 de la CRBV (1999), tal como se señaló anteriormente, establece como formas de participar en el control de la gestión pública la forma directa o por representantes elegidos, además de considerar que esta participación procurará un desarrollo tanto individual como colectivo:

“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. (...)”.

Por su parte el artículo 184 ejusdem, establece en su numeral 2º, la forma representativa a través de las comunidades, asociaciones de vecinos y organizaciones no gubernamentales que tienen los ciudadanos y ciudadanas de participar en el control y evaluación de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción:

“La participación de las comunidades y ciudadanos por vía de las asociaciones de vecinos y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales

encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción”.

En este sentido, para Otero (2004, 36), es esta norma constitucional la que legitima la participación ciudadana para convertirse, en sus palabras, en controladores de la Administración Pública la cual debe y tiene que estar exclusivamente al servicio de los ciudadanos.

Citando igualmente a Otero (2004, 38), nos señala:

“que obviamente, nadie puede tener una percepción más directa e inmediata sobre los impactos de las diversas gestiones y políticas gubernamentales estatales o locales que las propias comunidades y dentro de ellas, las personas individuales que las conforman. **De acuerdo a tal realidad la ley ordena el dictamen de normas que fomenten la participación de los ciudadanos, por vía de actos administrativos para atender las iniciativas, de la comunidad en el Proceso de Control Fiscal e igualmente, se establece como una promoción de la participación ciudadana coadyuvar a la vigilancia del control fiscal, así como ordenar, dirigir, sistematizar y evaluar las denuncias ciudadanas. Esta obligación abarca incluso la promoción de mecanismos de Control Ciudadano en los proyectos de alto impacto económico, financiero y social.** Todo el cuerpo normativo citado, presupone una participación activa, masiva y no excluyente de la sociedad civil y de la ciudadanía en general, en la búsqueda de eficacia en las gestiones ya que el concurso de todos no solo está garantizado, sino que es absolutamente necesario. En otras palabras, **se trata de involucrar a la ciudadanía en la tarea permanente de vigilancia** sobre la Administración Pública, **sin que ello configure o suponga una sustitución de responsabilidades constitucionales o legales que puedan llagar a configurar usurpación de funciones”.**
(negritas añadidas)

La LCLPP establece que dichos Consejos Locales estarán integrados por las autoridades ejecutiva y legislativa de los gobiernos municipales además de las comunidades organizadas.

Constituye un gran valor el hecho que el ciudadano cumpla con sus deberes y ejerza sus derechos en aras de dar respuesta bien en forma individual o colectiva a la solución de problemas concretos o la prestación de servicios en las comunidades, a partir de acciones organizadas que concretan la participación comunitaria con un sentido de responsabilidad y compromiso a favor del mejoramiento de la calidad de vida.

Para Cunill (1998, 2), el tema de la responsabilización de la Administración Pública ante los ciudadanos no es nuevo sino que ha sido relegado a un control indirecto ejercido a través de los políticos y que encuentra solo en las elecciones la forma de expresar por el ciudadano su acuerdo o desacuerdo con la gestión desarrollada por aquellos que ejercen el poder público:

“En efecto, desde fines del siglo pasado, con base principalmente en la doctrina de Wilson y luego de Weber, se asume que la responsabilidad de la Administración solo puede ser exigible ante los representantes electos y que se hace posible a través de un sistema de comandos y controles jerárquicos, que presupone la separación de la política de la administración y la primacía de aquélla sobre ésta. Los supuestos implícitos son la neutralidad y la no discrecionalidad de la Administración Pública o, en todo

caso, un uso imparcial y objetivo del poder que detenta. La preeminencia de las reglas impersonales, el estricto apego al principio de la jerarquía, un sistema de control vinculado al orden jerárquico, así como la existencia de un sistema legal que contribuya a evitar los abusos, constituirán los mecanismos básicos que posibilitaran, en primera instancia, la responsabilización de la Administración frente a los ciudadanos. En cualquier caso, el único instrumento real que estos dispondrían para desplegarla es el de las elecciones, el que usado sobre los políticos permitiría expresar la satisfacción o insatisfacción del público con la Administración Pública (...)"

Plantea así mismo esta autora la existencia de un déficit persistente en el control ciudadano directo que se patentiza en la pérdida del ciudadano de exigir la Administración Pública la rendición de cuentas y el más aún pronunciado control político sobre la Administración Pública (p. 5).

En consecuencia, nuestro ordenamiento jurídico reconoce diversas formas para que el ciudadano puede efectivamente participar dentro del control posterior a la gestión desarrollada por la Administración Pública, siendo éstas bien a través de una participación activa o directa, o de forma pasiva a través de los representantes elegidos, pero que en ambos casos podrá valerse el ciudadano de otras instituciones jurídicas que se considerarán en el siguiente Capítulo.

CAPITULO II

INSTITUCIONES JURÍDICAS QUE POSIBILITAN EL EJERCICIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL POSTERIOR A LA GESTIÓN PÚBLICA

Se dedicará este Capítulo al estudio de otras instituciones jurídicas que viabilizan el ejercicio de la participación ciudadana en el control posterior a la gestión pública en Venezuela dado que a través de las mismas se materializa la participación activa del ciudadano en la gestión de la Administración Pública.

A. DERECHO DE PETICIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Expone la Fundación Escuela De Gerencial Social (2000, 140), que la petición y rendición de cuentas constituye un proceso formal y periódico de pedir y dar información acerca de las acciones y resultados del plan, con el cual se posibilita la concreción en la práctica del proceso de control gerencial, sin que exista posibilidad de ejercer control alguno, si los gerentes no saben o no se sienten con derecho a pedir cuentas a sus subordinados o si estos no se consideran obligados a rendir cuenta por la gestión a su cargo.

La práctica de ésta, hace posible la verificación del cumplimiento de las responsabilidades y compromisos establecidos en el plan, así como su reorientación o redefinición en función de alcanzar los resultados que se esperan obtener. Todo lo cual, permite que se haga efectiva la responsabilidad de los gobernantes ante los mandantes o ciudadanos.

De igual forma su práctica, según la Fundación Escuela De Gerencial Social (2000, 141), conlleva el cumplimiento de una serie de requisitos a los fines de su eficacia, entre los que se destacan:

1. Debe constituir una práctica institucionalizada, debiendo en consecuencia formar parte de la normativa interna y de los procedimientos de las organizaciones;

2. Debe estar presente en todos los niveles de la organización, así todo aquel que pide cuentas está sujeto a la obligación de rendirla también;

3. La evaluación de sus resultados, deberá dar lugar a premios o

4. sanciones, puesto que su fin último es la de controlar la acción de gobierno o autoridad que se ejerce, así como, la de evaluar al personal técnico y gerencial sobre la base de criterios objetivos en el desempeño de sus funciones;

5. Debe estar sustentada básicamente en la información generada por las evaluaciones de eficacia, ejecución física, ejecución presupuestaria y

eficiencia de las acciones correspondientes al plan, que se obtendrán de la estimación hecha en el plan de los recursos, productos y definición de objetivos, con los cuales se habrán fijado los criterios que permitirán evaluar las cuentas y garantizar así directa e indirectamente la ejecución del control posterior;

6. Debe ser pública, de forma tal que se le brinde a la comunidad o administrados, la oportunidad de evaluar la gestión administrativa, dado que el control de la acción gubernamental por parte de la comunidad constituye un elemento clave de la participación ciudadana en el desarrollo local.

Los medios o mecanismos empleados para rendir cuentas, son variados, pudiendo hacerse uso de recursos tales como: Boletines informativos, programas radiales o televisivos, apertura de oficinas especializadas de información a la comunidad, cabildos abiertos, foros cívicos, memoria y cuenta, siendo que estos últimos son instrumentos concretos de participación, entre otros.

Toda información sobre la que se base la petición y rendición de cuentas dependerá de las funciones y responsabilidades de quien rinde y pide cuentas, es decir, su posición jerárquica dentro de la estructura organizativa. Y deberá estar fundada en los resultados, a los fines de conocer la eficacia de las acciones y actividades que se ejecutaron.

Esa obligación a lo interno, de la Administración Pública de pedir y rendir cuenta sobre la gestión llevada a cabo, se traduce en una obligación que trasciende más allá de la estructura jerárquica de cualquier organización, ya que se desborda hasta alcanzar el plano de los ciudadanos.

Pues como se dijo anteriormente el control de la acción gubernamental por parte de la comunidad constituye un elemento clave de la participación ciudadana en el desarrollo local y nacional y así parece haberlo considerado el constituyente cuando estableció de forma expresa la obligación que tienen los funcionarios que ostentan cargos de elección popular a rendir cuentas públicas de su gestión, con características tan específicas como la publicidad, transparencia, periodicidad, y fundamentada en lo programado, tal como lo establece el artículo 66 de la CRBV, antes citado.

La Administración Pública está de conformidad con la norma constitucional y legal obligada a rendir cuentas a los ciudadanos, como servidora que es de éstos en el ejercicio de sus funciones. Se constituye además esta obligación en uno de los principios que rigen a la Administración Pública, todo de conformidad con lo establecido en el artículo 141 de la CRBV:

“La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

Del análisis a este artículo, puede observarse una concatenación de consecuencias que se derivan para el funcionario en ejercicio de sus funciones, dado que los mismos ostentan cargos de servidores públicos frente a los ciudadanos y ciudadanas prestatarios de los servicios públicos.

Son responsables de la forma como desarrollan las actividades tendentes al cumplimiento de sus funciones, las cuales de conformidad con la ley deberán desarrollarse de forma honesta, con celeridad, con eficacia, con eficiencia y transparencia.

Derivándose la obligación para los funcionarios, de rendir cuentas a los administrados a los fines que estos controlen y evalúen la gestión desarrollada por los mismos.

Por su parte, la LOGRSNCF en su artículo 51, ha establecido de forma específica la obligación para aquellos que administren, manejen o custodien recursos de formar y rendir cuentas de las operaciones y

resultados de su gestión, en la forma, oportunidad y ante el órgano de control fiscal que determine la Contraloría General de la República.

De igual forma, este artículo ejusdem señala en qué consiste esa rendición de cuenta la cual implica la obligación de demostrar formal y materialmente la corrección de la administración, manejo o custodia de los recursos.

El artículo 52 ejusdem, establece igual obligación para aquellos que lo hagan bajo la forma de transferencia, subsidios, aportes, contribuciones o alguna otra modalidad similar, quedando obligados en este sentido a establecer un sistema de control interno.

Resulta interesante para cerrar la discusión en cuanto a este tópico hacer alusión a Cunill (1998, 28), cuando afirma que en democracia no basta que el poder derive de fuentes legítimas, sino que es preciso que su propio ejercicio sea legítimo también y esto se logra con la posibilidad de su justificación y subsiguiente contestación por otros, lo que hace que esté directamente vinculado a la responsabilización entendida ésta como una obligación.

B. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Este derecho se fundamenta en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 143 de la CRBV, en la forma y con las restricciones establecidas en la propia norma. Toda vez, que reconoce a los ciudadanos el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, claro está con excepción de aquellos que hayan sido previamente clasificados como documentos de contenido confidencial o secreto, mediante ley.

Es un derecho igualmente consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, así como en la Ley Aprobatoria del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 30 de marzo de 1999.

Se ha establecido en nuestro país, en garantía del ejercicio de este derecho por el ciudadano, la obligación de los funcionarios públicos a suministrar información bajo su responsabilidad, cuando el artículo en mención establece: “No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad”.

En este sentido, el Tribunal Supremo de Justicia (2001, Expediente No. 00-1797), aduce la imposibilidad de oponer la reserva a la orden judicial de informar establecida en el artículo 433 del Código de Procedimiento Civil, así como para negar el acceso a los archivos y registros de la Administración Pública. Menciona igualmente, que en relación a la consulta, en el caso de reserva, deberá seguirse el procedimiento del artículo 75 del Decreto con fuerza y rango de Ley Orgánica de la Administración Central (LOAC), pero que a la fecha no ha sido dictado; afirma el Magistrado que en caso de fundarse la petición en este artículo 75 y de ser negada, el derecho de acceso establecido en el artículo 143 de la Constitución hará posible la consulta.

En esta materia, el derecho colombiano ha concebido la acción de cumplimiento, mediante la cual cualquier persona tiene la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, asignándole a su vez eficacia al derecho de petición, posibilidad contenciosa que también es posible de accionar en el derecho venezolano.

De igual forma, la norma constitucional ha establecido como derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas el acceso a la información y a los datos

a los que tengan interés de acceder bien por estar referidos a su propia persona o a sus bienes; o por estar referida a comunidades o a grupos de personas. Así como el derecho civil que tiene toda persona para dirigirse ante cualquier autoridad pública o funcionario público y requerirle información sobre asuntos de su competencia, todo de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la CRBV:

“Toda persona tiene derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sus bienes conste en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y a su finalidad (...). Igualmente, podrán acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades y grupos de personas (...).”

Estos derechos son fundamentales para el ejercicio del control ciudadano por cuanto tal actividad debe estar fundamentada y documentada para alcanzar el objetivo deseado. Por ello el artículo 47 de la LOCGRSNCF ha establecido, que todos aquellos que estén acreditados para la realización de actuaciones de control, tendrán libre acceso a las sedes y dependencias de los organismos sujetos a estas actuaciones; así como al debido acceso a cualquier fuente o sistema de información, registros, instrumentos, documentos e información necesarios para la realización de sus funciones, así como para solicitar dichas informaciones y documentos.

Así también, deberán proporcionarse documentos e informaciones, acceso a sistemas de control interno, instrumentos entre otros a aquellos auditores, consultores o profesionales independientes, cuando estén debidamente acreditados para la realización de actuaciones de control fiscal.

No obstante, es importante resaltar que el derecho establecido en el artículo 143 del texto constitucional es de la misma naturaleza que el derecho establecido en el artículo 28 ejusdem, pero de mayor amplitud, ya que dentro del derecho a recoger información para fines propios se encuentra el de consultar los archivos y registros del Estado, por estar estos al servicio de los ciudadanos, contengan o no informaciones personales o normativas. Se trata de una aplicación del derecho a informarse que tiene toda persona.

Para la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), en sentencia arriba mencionada, resulta impropio hablar de habeas data en relación con la norma establecida en el artículo 28 del texto constitucional, tal como lo hace la doctrina, puesto que no se trata únicamente del derecho a traer el dato, no obstante aclara que en el texto de la Sentencia se hace uso de esta denominación. Igualmente, señala que la Constitución no estableció el derecho de respuesta por parte de quien ejerce los

derechos contemplados en el mismo, pero estima que se produce como consecuencia de los derechos de conocimiento y acceso.

Por otra parte, esta Sentencia hace alusión a dos (2) tópicos bien interesantes: El primero referido a los tipos de registros sobre los que versa este derecho, y en segundo lugar al momento en que nace el derecho al acceso. En cuanto al primero de estos tópicos, sostiene la sentencia que es contraria su aplicación en aquellos registros de carácter público por ser los mismos de naturaleza accesible a los administrados, siendo en consecuencia aplicables para aquellos referidos a los registros oficiales reservados, no secretos, al igual que los datos de los públicos que carezcan de normativa que permita depurarlos.

Respecto del segundo punto, nace automáticamente el derecho de acceso por vía judicial a falta de respuesta, el cual también funciona si el peticionante no queda satisfecho con la respuesta recibida, es decir agotada la vía administrativa en todas sus instancias, queda en defensa del derecho la vía jurisdiccional :

“El derecho al acceso y al conocimiento del fin para el cual se recopila, denota que la norma no es aplicable a registros abiertos al público, ya que la finalidad de estos últimos se encuentra establecida por la ley y es conocida por todos, además de ser por su naturaleza públicos, accesibles. De allí, que los registros públicos de cualquier naturaleza (estado civil, propiedad industrial, aéreo, mercantil, regido por la Ley de Registro Público, etc.) escapan del ámbito del

artículo 28, y los errores, rectificaciones, anulaciones, y otros correctivos de los asientos se adelantarán por las leyes que los rigen (nulidades, rectificación de partidas, etc.). Los registros oficiales reservados, no secretos, sí están sujetos al artículo 28, al igual que los datos de los públicos que carezcan de normativa que permita depurarlos, ya que tal omisión legal causaría a las personas los perjuicios que el artículo 28 constitucional, está tratando de evitar, con los derechos de actualización, rectificación y destrucción, que luego contempla este fallo.

El derecho a conocer la existencia de los registros, como antes apuntó este fallo, se hace de imposible desarrollo pleno sin pautas legales que lo regulen, ni siquiera utilizando el procedimiento del habeas corpus que se funda en la afirmación de la existencia de un hecho: la privación ilícita de la libertad personal. Quien conoce que otra persona pública o privada guarda sobre las personas y sus bienes informaciones y datos mediante sistemas a ese fin, tiene el derecho de solicitar se le informe lo que sobre ella existe, así como el obtener respuesta ante su pedimento. A falta de tal respuesta, automáticamente le nace el derecho al acceso, el cual también funciona si el peticionante no queda satisfecho con la respuesta recibida. Es este trámite, petición-respuesta, o la solicitud no contestada, un paso previo para el ejercicio del derecho de acceso por la vía judicial; el cual, incluso, puede ser utilizado sin solicitud extrajudicial previa, siempre que conste y se demuestre la existencia del registro y la presunción sobre el asiento en él, de informaciones y datos del accionante o de sus bienes”.

Dentro de las políticas planteadas por el Estado venezolano, se propone lograr avanzar en el proceso de tecnificación de sus estructuras organizativas y lograr la democratización de las mismas, respondiendo el primero a un sistema nacional de tecnologías de información del Estado, intrínseco al sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, el cual consiste en un conjunto integrado de órganos, entes, personas, procesos

y recursos dirigidos a promover el óptimo uso y desarrollo de las Tecnologías de Información del Estado, en función del interés general.

Y por la otra, alcanzar dicha democratización con la participación ciudadana en el control de la gestión pública, entre otras de las tantas tareas que deben abordar los ciudadanos a fin de alcanzar el pleno desarrollo de su participación dentro del ámbito de lo público, en aras del disfrute de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que le consagran la Constitución y las leyes, haciendo uso de las herramientas tecnológicas.

Se ha denominado a este proyecto “Gobierno electrónico”, el cual consistirá, en virtud de la normativa legal que se discute en la Asamblea Nacional, en un modelo de gestión basado en el uso intensivo de las tecnologías de información para proveer medios ágiles, confiables y efectivos de información, comunicación y participación de los ciudadanos; en aras de ofrecer una prestación de servicios segura y directa.

Con lo cual, se busca una transformación del Estado como resultado de las mejoras de los procesos y el aumento de la eficiencia y transparencia del Poder Público, generados por dichas tecnologías. Tal como lo establece el Proyecto de Ley de Tecnologías de Información, aprobado en Primera Discusión en fecha 25 de agosto de 2005.

Dentro de las características que deberán cumplir los sistemas, programas y aplicaciones de tecnologías de información que utilicen los sujetos de esta Ley, deberán cumplir con la condición de transparencia a los fines de hacer posible el control a través de las practicas de auditoria de sistemas, dicha transparencia habrá de estar reflejada en el acceso del conocimiento por parte de los ciudadanos, entre otros, de las tecnologías asociadas a las funcionalidades y atributos ofrecidos por los sistemas, programas, aplicaciones y equipos de tecnologías de información que utilice el Poder Público.

Con la excepción legal para aquellos casos previstos en la ley que implique riesgos para la soberanía, seguridad o defensa nacional o cuando para su conocimiento o divulgación deban cumplirse requisitos previos que salvaguarden derechos protegidos por leyes que regulen la materia.

Toda vez que se implemente dentro de la Administración Pública este sistema integrado de tecnologías de la información como parte de sus procesos administrativos, no podrá el mismo estar ajeno al derecho que tienen los ciudadanos a estar informados de los asuntos de su interés bien que se trate de información personal o de la propia gestión que adelantan los funcionarios y empleados públicos; en este sentido deberá dicho sistema responder al derecho constitucional de los administrados a exigir información adecuándose de forma tal que garantice el ejercicio de ese derecho.

Proveyendo al ciudadano de la información completa, oportuna y veraz en relación con los trámites que se realicen a través de tecnologías de información; deberá indicarse los requisitos exigidos para cada trámite, las oficinas que intervienen y su ubicación, la identificación del funcionario u oficina responsable de gestionar el trámite internamente, la duración aproximada de la gestión interna del trámite, los derechos del ciudadano en relación con el trámite o servicio, así como entre otros aspectos, los mecanismos de consulta directa sobre el estado de las tramitaciones efectuadas, respetando las normas que rigen las materias de

simplificación de trámites administrativos y de procedimiento administrativos.

En este sentido, puede advertirse que toda vez, que el ciudadano maneja un flujo de información, tiene el derecho de tomar iniciativas para cuestionar aquellas decisiones, contribuir al proceso de formación de dichas decisiones y finalmente bloquearlas o vetarlas de ser el caso y así estará en pleno ejercicio de su derecho de participación en el control de la gestión pública.

Corresponde a la Administración Pública facilitar y garantizar las herramientas y mecanismos de participación de los ciudadanos mediante las tecnologías de información para que estos puedan ejercer lo que se ha dado por denominar democracia electrónica, prever políticas y mecanismos de auditoria constante y periódica a los fines de realizar evaluación y seguimiento a las soluciones tecnológicas.

Establecer planes de contingencia y de recuperación de operaciones, así mismo, contemplar lo relativo a los respaldos y recuperación de almacenamiento de la data. Garantizar que los componentes, servicios y aplicaciones puestos a disposición de los ciudadanos cuenten con elementos de calidad en todos los niveles.

Garantizar la prestación de servicios al ciudadano y el disfrute del acceso al servicio en las mejores y más óptimas condiciones: oportunidad, disponibilidad y rendimiento, entre otras.

Cabe plantearse la reflexión de hasta dónde el ejercicio de ese control sobre la gestión pública por parte del ciudadano puede llegar a verse afectada dada las restricciones establecidas en la norma, respecto de la existencia de documentación clasificada, en virtud de la ley que regule la materia, así como por la insuficiencia de nuestro ordenamiento jurídico en este sentido, que se traducen en fuertes limitantes del control popular.

C. LA DENUNCIA

Según la definición dada por el Diccionario Jurídico Espasa (2001, 521), la denuncia está relacionada con una de las formas de iniciar los procesos penales y consiste en comunicar a la autoridad la ocurrencia de un hecho delictivo: “Forma de iniciación del proceso penal, consistente en la manifestación de palabra o por escrito, por la que se comunica al juez, al fiscal o a la policía judicial, haberse cometido un hecho delictivo. (...)”.

En la actividad fiscalizadora existe el deber de colaboración de servidores públicos y particulares o administrados, a quienes entre otras les está señalada la obligación de aportar antecedentes e informaciones requeridas en los casos en que legalmente procedan, así como el deber de formular todas aquellas denuncias fundadas y razonadas que conduzcan al órgano, si las estima pertinentes y con suficiente mérito, a ejercer sus atribuciones y potestades de control, especialmente en el orden de la recuperación de bienes y dineros que sean públicos o pertenezcan al Estado y que eventualmente estén o puedan estar sin justo título en manos de particulares, o que dichas denuncias estén referidas a cualquier otro tipo de irregularidades, tal como lo ha expresado Silva (1976, 47).

En criterio de este mismo autor, estas denuncias deben guardar las siguientes características: Ser públicas, oficiales, y revestidas de seriedad. Como principio deben rechazarse los anónimos irresponsables (p.47).

En este sentido, existe el Instructivo en Materia de Denuncias, emanado de la Contraloría General de la República mediante Resolución No. 01-00-055 de fecha 21 de junio de 2000, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 36.979 del 23 de junio de

2000; en la cual aparece expresada de una forma bien resumida en que casos deben formularse las denuncias, esto es, cuando el ciudadano tenga conocimiento que funcionarios públicos o particulares se encuentran involucrados en hechos irregulares fundados, sobre bienes del dominio público; así mismo establece en que forma se puede presentar la denuncia y demás consideraciones al respecto.

D. LA POTESTAD INVESTIGATIVA Y SANCIONATORIA

En el derecho venezolano la administración de justicia emana de los ciudadanos y ciudadanas, quienes a su vez integran el sistema de justicia y participan en éste conforme a la ley, tal como lo establece el artículo 253 CRBV (1999).

Para Osorio (1974, 409), corresponde a los jueces la función específica de ejercer la acción de decidir el derecho, más no de establecerlo; siendo esto lo que se conoce como jurisdicción.

En el ordenamiento jurídico venezolano la jurisdicción para la resolución de controversias responde a las diferentes materias o ramas del derecho en lo civil, mercantil, laboral, tránsito, penal y administrativo.

Es importante acotar, que el ejercicio de las funciones de administrar justicia lleva, entre otras, implícita la potestad de determinar responsabilidades y en consecuencia la de aplicar sanciones en todas aquellas situaciones en que haya quedado vulnerada la norma legal.

Por su parte, Roque (1999, 26), hace referencia a la existencia de Tribunales de Cuenta y Contralorías en diversos países que tienen funciones semejantes a las del Poder Judicial tales como multar, sancionar, suspender del cargo público, entre otras. Lo que según él, no ha encontrado acogida en los grandes países.

Siendo el derecho venezolano, una de esas legislaciones a las que hace referencia Roque, la cual confiere a los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal, funciones sancionatorias o resarcitorias propias del Poder Judicial, por derivación de su función natural de administrar justicia.

Cuentan además, estos órganos de control fiscal con la competencia para ejercer funciones investigativas en aquellos hechos por los cuales después deban sancionar.

Ahora bien, refiriéndonos a lo ya dicho anteriormente en relación con la potestad sancionatoria que nuestra legislación venezolana atribuye a los órganos de control fiscal, ciertamente el artículo 23 de la LOGRSNCF (2001), establece dentro de los objetivos que tiene el Sistema Nacional de Control Fiscal en Venezuela el determinar la responsabilidad por la comisión de irregularidades relacionadas con la gestión de las entidades aludidas en el artículo 9 numerales del 1 al 11 de la Ley ejusdem.

Establece su Capítulo IV el procedimiento especial que ha de seguirse a los fines de ejercer la potestad sancionatoria la cual debe ser ejercida con absoluto apego a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes de la República.

La potestad sancionatoria atribuida a los órganos de control fiscal, comprende la declaración de la responsabilidad administrativa de los funcionarios, empleados y obreros que prestan servicio a la Administración Pública y de los particulares que hayan incurrido en actos, hechos u omisiones generadores de responsabilidad; imposición de multas en los supuestos que establece la Ley ejusdem en su artículo 94 e, imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 105 ejusdem, todo de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de esta Ley que rige la materia.

La responsabilidad de los funcionarios, empleados, obreros al servicio de la Administración Pública y de los particulares puede responder a la naturaleza penal, civil y administrativa de conformidad con lo establecido en los artículos 82 y siguientes de la Ley ejusdem, derivadas del principio constitucional de la responsabilidad.

Badell (2000, 18), se refiere:

“En nuestro país la responsabilidad de los funcionarios públicos asume tres tipos: civil, penal, administrativa y disciplinaria. Así pues, el incumplimiento de los funcionarios públicos a los deberes de su cargo pueden ser sancionados judicialmente, mediante sentencia, cuando se dan condiciones para que proceda la responsabilidad civil o penal; o puede ser sancionado administrativamente, esto es, mediante un acto administrativo.

El acto administrativo sancionatorio contra el funcionario público puede ser pronunciado por el superior jerárquico a quien corresponda, cuando se dan los supuestos de la responsabilidad disciplinaria o puede emanar del órgano contralor, cuando se configura la hipótesis para que ésta se haga procedente. En ambos casos, la responsabilidad proviene de un acto administrativo, pero la naturaleza, los efectos, las vías de impugnación de ambos actos es diferente, así como también son distintos los órganos jurisdiccionales a quienes corresponde conocer de los recursos respectivos”.

En este sentido Ortiz (1995, 13), considera a la responsabilidad administrativa como aquella que cubre la reparación de todo tipo de daños ocasionados tanto por la actividad ilícita o anormal de la Administración como por la actividad lícita o normal de la misma.

La determinación de responsabilidad administrativa y la formulación de reparos e imposición de multas, no excluye la responsabilidad civil y penal de los responsables, de conformidad con la ley.

Para Ortiz (1999, 91), la norma constitucional del 61 establecía en sus artículos 47, 206 y 68, el fundamento de la responsabilidad administrativa en Venezuela.

Plantea así mismo Ortiz (1995, 91), que el artículo 47 del reformado texto constitucional constituye la norma matriz de la responsabilidad administrativa puesto que permitía el desarrollo desde una perspectiva del derecho público, de todo un sistema de responsabilidad patrimonial – bien por sacrificio particular y por funcionamiento anormal – por todas las actividades públicas administrativas, judiciales y legislativas de cualquiera de los entes públicos.

“En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública”.

Por su parte, la CRBV (1999) en sus artículos 140 y 139, establece de forma expresa la responsabilidad tanto para el Estado como para los

servidores públicos respecto de los administrados por el funcionamiento normal o anormal, lícito o ilícito de la Administración Pública y del ejercicio de las funciones que derivan de ella, tal como lo ha expresado Ortiz:

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”.

“El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la ley”.

El vigente texto constitucional mantiene en su artículo 259, de forma intacta la norma que estableció la Constitución del 61 en su artículo 206 y que Ortiz ha catalogado como dispositivo clave en la materia (1999, p. 91), la cual está referida a la jurisdicción contenciosa administrativa, a quien le está atribuida la competencia para declarar todo lo conducente para la producción de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por la Administración Pública:

“Los órganos de la jurisdicción contencioso – administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

El Estado como garante del estado derecho, concede a toda persona el acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus

derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la CRBV del 99.

Para Ortiz, la responsabilidad administrativa:

“Representa una institución natural y necesaria a todo Estado que tenga por norte su modernización y la protección de los derechos de sus ciudadanos. En Venezuela, la responsabilidad administrativa, además de poder ser considerada como un principio inherente a nuestro Estado de Derecho, se encuentra expresa y categóricamente consagrada en un conjunto de normas, principalmente constitucionales, las cuales nos colocan a la altura de los mejores sistemas extranjeros de responsabilidad, (...) pero lamentablemente en la práctica Venezuela puede ubicarse en los últimos puestos dentro del ranking de efectividad y desarrollo de la responsabilidad patrimonial de la Administración en el mundo (...)”. (p.13)

Corresponde también, por su parte, a los Órganos del Poder Ciudadano la potestad de procurar la buena gestión pública y en tal sentido podrán prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa, la buena gestión en el uso del patrimonio público y la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado así como promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, entre otras, de conformidad con lo establecido en el artículo 274 de la CRBV (1999).

Dicho Órgano está integrado de conformidad con la CRBV (1999), por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General y el Contralor de la República.

Específicamente, el Contralor General de la República tiene atribuida por LOCGRSNCR (2001), la facultad de dictar todas las normas destinadas a fomentar la participación de los ciudadanos en materia de control fiscal, haciendo especial énfasis, entre otras, en las iniciativas de la comunidad en el proceso de participación ciudadana en el control fiscal; la ordenación, dirección, sistematización y evaluación de las denuncias ciudadanas y el establecimiento de estrategias de promoción de la participación ciudadana para coadyuvar a la vigilancia de la gestión, todo de conformidad con lo establecido en el artículo 75 ejusdem.

No obstante, lo antes dicho, en la legislación venezolana a la presente fecha, no existe un documento normativo debidamente aprobado que regule de forma categórica la participación ciudadana en el control de la gestión pública, respecto del previo y posterior.

Es posible afirmar responsablemente, que de existir la voluntad política de todos aquellos órganos llamados a ejercer el control fiscal, los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones de control posterior a la gestión pública pueden y deben tener acceso al ejercicio de las potestades investigativas y sancionatorias de que están dotados aquellos, con lo cual

estarían coadyuvando en la mitigación de la corrupción administrativa y garantizando su derecho a la participación ciudadana sin más límites que los establecidos en la ley.

De igual forma, habría que analizar el aporte que puede brindar la participación ciudadana al procedimiento administrativo sancionatorio en lo atinente, entre otros, al principio general del Derecho a la “imparcialidad” que debe prevalecer en toda actividad encaminada a impartir justicia, refiriéndose en este caso a una justicia administrativa.

Si bien, en Venezuela encuentra su asidero jurídico en el artículo 145 CRBV (1999), conforme al cual: “Los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna (...)”. No es menos válido, como lo apunta Badell (2000, 9), en la materia, que para que el órgano encargado de resolver los procedimientos administrativos sancionatorios, mantenga la debida objetividad e imparcialidad, la actividad de instrucción debe quedar separada de la función decisoria, y esa separación no solo debe ser funcional sino también orgánica:

“(...) Lo que supone necesariamente dos etapas en el proceso, una encaminada a averiguar los hechos y dejar constancia de la conducta presumiblemente infractora; y la otra destinada a juzgar formalmente esa conducta, aplicar la sanción correspondiente o absolver al investigado. El conocimiento de ambas etapas del procedimiento debe estar a cargo de órganos distintos, por lo que no se puede concebir la actividad instructora y decisoria en manos de un mismo órgano”.

Alega así mismo, Badell (2000, 1), que este principio general ha tenido también un reconocimiento como principio general del derecho aplicable al procedimiento administrativo, tal como lo establece expresamente el artículo 30 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA, 1981), y que de igual forma estableció en su artículo 4 la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR, 1995), hoy derogada.

Con lo cual, se evidencia que el mismo ha tenido en nuestro país un reconocimiento constitucional, legal y jurisprudencial.

Vale plantearse como interrogante, hasta dónde la participación del ciudadano en este tipo de procedimientos podría saldar, por darle un calificativo, esa carencia de autonomía e independencia necesarias para garantizar un juez imparcial, objetiva y subjetivamente, como lo expone Badell, dado que en sus propias palabras, no existe en nuestro régimen una disposición similar que obligue a colocar en dos órganos distintos las actividades instructoras y decisoras en los procedimientos de carácter sancionatorio y lo que se trata es de atemperar dicha carencia con el reforzamiento de otras garantías sustanciales :

“lo que exige una imparcialidad objetiva que supone que el funcionario que encarna a un órgano de la Administración y participa en la solución de un asunto no tenga interés alguno de tipo personal cualquiera que sea su especie, y por la otra, una imparcialidad subjetiva que debe responder

a que en la fase decisoria no haya intervenido activamente, un funcionario que haya igualmente participado como perito o testigo en el procedimiento; y mucho menos que la decisión sea adoptada por un funcionario que ha adelantado opinión sobre el caso que le corresponde decidir, (...) o cuando un órgano administrativo resuelve situaciones idénticas en forma distinta”.

Al respecto, Peña (2005, 400), se refiere:

“(…) la estructura organizativa y funcional tanto del Poder Judicial como de la Administración Pública, permite comprender la exigencia de la garantía del juez imparcial en el Proceso Penal, pero la torna de difícil comprensión en el marco del procedimiento sancionatorio administrativo, pues si bien es posible utilizar la expresión “justicia administrativa” para referirse a la actividad desplegada por la Administración cuando ejerce la potestad sancionatoria, debe reconocerse que se trata de una mera referencia literal, quizás con un valor didáctico, pero sin casi ningún valor sustantivo, porque la idea de “justicia” en términos jurídicos, únicamente encuentra concreción si aparece asociada a la garantía del juez imparcial, y es harto sabido que en el procedimiento sancionatorio en Venezuela la autoridad administrativa es “juez y parte”.

Lo que amerita, detenerse a analizarlo desde el punto de vista de los principios generales del derecho, específicamente el principio de imparcialidad. Pero también, por lo interesante que puede resultar la participación del ciudadano integrante del sistema de justicia como garante del principio de imparcialidad en el desarrollo de los procedimientos administrativos a demás de ver satisfecha la posibilidad de ejercer un derecho que le es legítimo.

Es posible considerar a las instituciones jurídicas analizadas en este Capítulo como mecanismos que posibilitan el ejercicio de las funciones de control de gestión por parte de los ciudadanos y que a su vez nos permitirán a la luz de las consideraciones que se plantean en el Capítulo III concebir al ciudadano dentro del Sistema Nacional de Control Fiscal Venezolano, llamado a ejercer el control sobre la administración de los recursos financieros del erario público.

CAPITULO III

EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL EN VENEZUELA

El presente Capítulo permitirá conocer las generalidades del Sistema de Control Fiscal en Venezuela, referentes a sus objetivos, principios, finalidad, autonomías de sus órganos; instrumentos que hacen posible el efectivo ejercicio de la función contralora, como está integrado este Sistema sus funciones y las modalidades del control fiscal.

A. CONSIDERACIONES GENERALES DEL SISTEMA DE CONTROL FISCAL

En el Estado venezolano, existen una serie de entes, organismos y órganos que en su conjunto integran la Administración Pública, esta Administración tiene una serie de potestades que le permiten llevar a cabo todas y cada una de sus actuaciones y que desde el punto de vista jurídico le dan legitimidad.

Es importante señalar que dentro del ordenamiento jurídico venezolano, se encuentran previstos diferentes sistemas de control que inciden en la administración pública y en la disposición de sus fondos y bienes nacionales.

Uno de esos controles es el fiscal, relacionado con la administración de fondos y bienes nacionales, estatales y municipales.

El Control Fiscal, para Castro (2000, 46), se encuentra dirigido de forma especial a la administración de recursos financieros del erario público y está a cargo de órganos especializados de carácter público:

“(...). Existe en el tiempo y en el espacio, sus funciones recaen fundamentalmente sobre los actos de administración hacendística y están a cargo de la Contraloría General de República, las Contralorías Estadales y Municipales, y de los órganos de control interno –Actualmente de Auditoría Interna- de los Entes de la Administración Pública Nacional”.

Tal como lo afirma Otero (2004: 47), El Sistema Nacional de Control Fiscal pretende implementar mecanismos de seguimiento de control a la ejecución de la planificación y a la presupuestaria, simultáneamente a la actividad del administrador, siguiendo rutas paralelas que permitan el control y la auditoría de gestión. Este control simultáneo o concomitante,

como se conoce en doctrina, no renuncia a las modalidades clásicas ya comentadas.

En este sentido, dice Otero que éste pretende ser un sistema integral e integrado de control fiscal en donde el control interno y externo quedan debidamente coordinados y se entrelazan armónicamente para coadyuvar al logro de una efectiva, eficiente y económica administración del patrimonio público y así contribuir a mejorar la calidad de vida del ciudadano. (p. 49)

El autor Roque (1999, 19), hace referencia respecto de los órganos de control fiscal de diferencias entre estos, basadas en el control de la legalidad y el control de mérito, donde el primero surge de la preocupación por el control de los actos de índole financiera de la Administración, en éste el órgano de control verifica si la Administración aplicó correctamente la ley, es decir, se procura el exacto cumplimiento de la ley para una correcta aplicación de los recursos públicos. Mientras que el control de mérito va si se quiere más allá, puesto que busca apreciar si el acto de la Administración Pública alcanzó su objetivo adecuadamente con el menor costo para la Administración.

Advierte el autor, que no existe para este último una denominación precisa sino que por el contrario recibe denominaciones tales como:

Control de mérito, control de auditoría, control económico, control de economicidad, control de gestión, control de eficiencia, entre otros.

Enfatiza así mismo, que este tipo de control es la característica principal de las contralorías, ya que procura verificar la relación existente entre el servicio o la obra realizada y su costo.

Señala además, Roque que en países desarrollados como Estados Unidos de Norte América, Canadá, Inglaterra y Australia, en los cuales prevalecen las Contralorías o Auditorías Generales, el sector público se ha visto beneficiado por el gran desarrollo que tuvieron las normas de auditoría, así como por el conocimiento acumulado de reglas de finanzas y contabilidad.

Afirma, que es imposible prácticamente inconcebible controlar el acto administrativo con vista solamente al aspecto de la legalidad, y plantea que se trata de incorporar las nuevas técnicas de auditoría que permiten apreciar las contrataciones y ejecuciones de obras y servicios de modo más amplio, superando el mero análisis formal y abarcando el análisis de la sana gestión financiera y la buena gestión del acto administrativo tenido.

(p. 21)

B. OBJETIVOS QUE PERSIGUE EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL

Dentro de los objetivos que busca acometer el Sistema Nacional de Control Fiscal, podemos destacar, según lo establece en el artículo 23 de la LOGRSNCF:

1. Fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente su función de gobierno;
2. Lograr la transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos del sector público;
3. Establecer las responsabilidades por la comisión de irregularidades relacionadas con la gestión de las entidades públicas.

C. PRINCIPIOS QUE RIGEN AL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL

Por su parte, el control fiscal responde a principios tales como:

1. La capacidad financiera y la independencia presupuestaria de los órganos encargados del control fiscal, que le permitan ejercer

eficientemente sus funciones;

2. El carácter técnico en el ejercicio del control fiscal;

3. La oportunidad en el ejercicio del control fiscal y en la presentación de resultados;

4. La celeridad en las actuaciones de control fiscal sin entorpecer la

5. gestión pública;

6. La participación de la ciudadanía en la gestión contralora, entre otros.

D. FINALIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL

1. Ampliar la cobertura de la gestión fiscal;

2. Evitar duplicidad en el ejercicio del control;

3. Abaratar el costo de fiscalización;

4. No entorpecer la fluidez de la gestión administrativa;

5. Adaptar la vigilancia fiscal a la realidad nacional;

6. Facilitar el buen funcionamiento de la Administración Pública.

E. AUTONOMÍAS CON LAS QUE CUENTAN LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL

En cuanto a las Autonomías de los Órganos de Control Fiscal, tenemos que la LOCGRSNCF y la LOAFSP, establecen, entre otras:

E.1. AUTONOMÍA FUNCIONAL

La Autonomía Funcional, basada en la posibilidad de desarrollar las siguientes actividades:

1. Evaluación del sistema de control interno, incluyendo el grado de operatividad y eficacia de los sistemas de administración y de información gerencial, así como el examen de los registros y estados financieros (Art.40);
2. Realización de auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios análisis e investigaciones, a fin de verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operaciones (Art. 41);
3. Realización de auditorías, estudios, análisis e investigaciones respecto de las actividades que realizan las distintas gerencias y departamentos que conforman el ente u organismo, igualmente se

efectúan estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, análisis e investigaciones para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y la eficacia con que operan las gerencias y departamentos (Art. 61);

4. Sustanciación de expedientes administrativos, toma de las respectivas decisiones e imputación de las sanciones correspondientes (Título III).Utilización de métodos de control perceptivo, con carácter potestativo, a los fines de verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de las operaciones y acciones administrativas, así como la ejecución de los contratos suscritos.

E.2. AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA

La Autonomía Administrativa, fundamentada en la posibilidad de solicitar tanto a las distintas unidades de la organización, así como también a particulares, información verbal o escrita, libros, registros y demás documentos que sean requeridos para el ejercicio de las funciones propias de este órgano contralor (Art. 7).

Así como también, la posibilidad de enviar directamente comunicaciones a distintos organismos públicos y privados, solicitándole o

suministrándole distinta información y/o documentación, cuidando siempre el carácter de confidencialidad, propio de las investigaciones que adelanta el Órgano de Control Fiscal (Art. 79).

E.3. AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA

La Autonomía Presupuestaria, se basa en que anualmente las Unidades de Auditoría Interna, estiman en función de las actividades a ejecutar el monto del presupuesto requerido para el cumplimiento de tales actividades, y del cual disponen para la ejecución de sus actividades, a pesar de ello, existen muchos entes que hasta la fecha solamente planifican su presupuesto, y no ostentan una verdadera autonomía presupuestaria, pues gozan de su disponibilidad, en el ejercicio de sus actividades de control, pero no manejan directamente su presupuesto.

E.4. AUTONOMÍA PARA DECIDIR

La autonomía en la toma de decisiones, es uno de los requisitos fundamentales dentro de los sistemas para el incremento de capacidades

de gestión que requieren las organizaciones actuales para transformar sus patrones productivos y tecnológicos¹⁰

F. INSTRUMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL

En cuanto a los instrumentos de los cuales debe valerse el Sistema Nacional de Control Fiscal, para el ejercicio de las competencias específicas de control que le están atribuidas en virtud de la LOGRSNCF, el artículo 24 ejusdem en su Parágrafo Único establece:

“Constituyen instrumentos del Sistema Nacional de Control Fiscal las políticas, las leyes, reglamentos, normas internas, procedimientos, instructivos, todos concebidos para la salvaguarda de los recursos de los entes sujetos a la ley. Con estos instrumentos se puede lograr conocer y verificar la exactitud y veracidad de la información financiera y administrativa; promover la eficiencia, economía y calidad de sus operaciones; lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas, así como los recursos económicos, humanos y materiales destinados al ejercicio del control”.

De igual forma esta Ley ejusdem ha establecido dentro del texto

¹⁰ IVEPLAN. (1993). **Planificación y Política, Planificación y Gestión: De la Teoría al Método**, Cuaderno No. 5, Venezuela: pág. 76

contenido en el artículo 37, la obligación que tienen las entidades del sector público de crear índices de gestión e índices de rendimiento como instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno.

Por su parte, la planificación es otro de los instrumentos de los que debe valerse el control, tal como lo establece el artículo 5 ejusdem:

“La función de control estará sujeta a una planificación que tomará en cuenta los planteamientos y solicitudes de los órganos del Poder Público, las denuncias recibidas, los resultados de la gestión de control anterior, así como la situación administrativa, las áreas de interés estratégico nacional y la dimensión y áreas críticas de los entes sometidos a su control”.

Esa planificación debe ser abordada o concebida desde dos perspectivas: Una primera, desde el punto de vista de la administración activa llamada a llevar a cabo una gestión eficiente, eficaz en el manejo de los recursos públicos, donde el hecho de planificarse le permitirá alcanzar sus objetivos en cumplimiento de esos principios administrativos y, en segundo lugar, facilitará la implementación y cumplimiento del sistema de control interno.

A esto último, es importante añadir, que toda actividad de control, referida en este caso específico al posterior por ser de nuestro interés en

la investigación, debe estar precedida por una planificación por parte del sujeto pasivo sobre el cual recaerá la función de control, y además de una planificación por parte de aquél que ejercerá tales funciones de control posterior, es decir, el sujeto activo que ha de ejecutar la acción de control, tal como lo establece el artículo 5 de la LOGRSNCF, la cual atenderá entre otros, a los planteamientos y solicitudes de los órganos del Poder Público, las denuncias recibidas, los resultados de la gestión de control anterior o previo, así como la situación administrativa, las áreas de interés estratégico nacional y la dimensión y áreas críticas de los entes sometidos a su control.

La planificación consiste tal como lo expone el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), citado por Castellano y otros (1994, 10), en la actividad mediante la cual se busca anticipar las acciones que han de realizarse en el futuro con la finalidad de emprender esfuerzos para alcanzar las decisiones, y en consecuencia, un prerrequisito para la acción¹¹. Igualmente, toman estos autores lo dicho por el BID en cuanto, que a través de la planificación se busca hacer que los objetivos que guían la toma de decisiones sean explícitos¹².

¹¹ Castillo Luisa y otros. (1994). **Los Instrumentos Y Técnicas En Los Procesos De Planificación Y Gestión. Publicaciones de IVEPLAN**, Serie Cuadernos No. 11, Venezuela, pág. 11

¹² Ibid., Pág. 12

Para Castillo (1994, p. 19), los instrumentos y técnicas de planificación son herramientas que ayudan a ordenar, prever acontecimientos, obtener información, medir impactos, acotar la realidad, disminuir la incertidumbre, analizar situaciones particulares, determinar relaciones, priorizar, y en general, dar respuesta a una serie de interrogantes que plantea un proceso de planificación.

Por otra parte, se refiere Castillo (1994):

“Planificar como actividad interactiva entre conocimiento y acción, requiere de la investigación, la reflexión y el pensamiento sistemático, (...), es también, una actividad donde está en juego el juicio intuitivo, la experiencia y la creatividad. Lo que en su criterio, tiene múltiples consecuencias operativas. Una de ella, de gran relevancia práctica, es desarrollar el manejo de instrumentos y técnicas que pueden dar respuestas a los niveles estratégicos de los avances obtenidos en la gestión de políticas y estrategias, de tal manera que les sean útiles y eficaces para apoyar la toma de decisiones.

Esto incluye, por ejemplo, calificación de los decidores en el manejo de herramientas útiles para la toma de decisiones, desarrollar sesiones de análisis de estrategias y políticas, entre otros aspectos, siendo una manera de integrar la planificación a la toma de decisiones para que su contenido no quede alejado de la realidad, y su incidencia sobre el comportamiento de las decisiones políticas sea efectivo.

Ello tendría que ir acompañado de la necesaria capacitación de los niveles técnicos en el manejo de tales técnicas, así como de aquellos instrumentos que tengan mayor vinculación con el desarrollo metodológico-operacional de los procesos de planificación.

Otro aspecto a tomar en cuenta en un proceso de planificación, es la relación entre el método, el propósito y la organización. No todos los métodos de planificación son aplicables a cualquier tipo de organización o en un sentido

más amplio, al sistema o conjunto de organizaciones involucradas en un proceso de planificación. Así también, los métodos no necesariamente son coherentes con los propósitos que conducen o le dan sentido a dicho proceso. El método es un cuerpo coherente de premisas, procedimientos y procesos para enfrentar la realidad. Es un recurso del conocimiento para sistematizar los elementos que permitirán abordar un proceso de planificación (...)" (p. 13).

En cuanto a la ejecución, control y evaluación de lo planificado, éstas deben atender a los diversos detalles de las actividades a realizarse para alcanzar los objetivos, de forma coherente con las líneas estratégicas preestablecidas, así como verificar si la gestión se ha desarrollado de acuerdo a los propósitos planteados e identificación de los cambios del entorno que la afectan. La determinación de indicadores mostrará si cada actividad ha sucedido de forma satisfactoria conforme a lo previsto.

Podríamos concluir que La planificación en conjunto con el Sistema de Control, tal como lo plantea Otero (2004), funcionan como garantía de la unidad y universalidad que se pretende asignar a dicho Sistema vinculado con la planificación de la propia Administración, se garantiza la coherencia de su orientación y condición estratégica, se amplía la cobertura de la fiscalización, reducción de costos y evita duplicidad. Con lo cual, se estará apostando a la introducción de mejoras en el desempeño del sistema, tanto para evaluarlo periódica y sistemáticamente, como para cada uno de

sus órganos y mecanismos.

G. QUIENES INTEGRAN EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL EN VENEZUELA Y CUALES SON SUS FUNCIONES

A los fines de la LOCGRSNC, en su artículo 24, integran el Sistema Nacional de Control Fiscal:

1. La Contraloría General de la República;
2. La Contraloría de los Estados, los Distritos Metropolitanos y la de los Municipios;
3. La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional;
4. Las Unidades de Auditoría Interna de los entes, organismos y órganos de la Administración Pública;
5. La Superintendencia Nacional de Auditoría Interna;
6. Las Máximas Autoridades y los niveles directivos y gerenciales de los órganos y entidades de la Administración Pública y;
7. Los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a la participación en la función de control de la gestión pública.

Cuyo objetivo ya se ha sido citado anteriormente.

En nuestro país coexisten los órganos de control fiscal externos y los órganos de control fiscal internos, los cuales deben cumplir sus funciones coordinadamente.

Es importante destacar, que la propia LOCGRSNCF en su artículo 26 establece de forma expresa cuáles son los órganos del Sistema Nacional de Control Fiscal, con lo cual queda establecida una distinción entre aquellos que integran a dicho Sistema, artículo 23 ejusdem, y los que se constituyen como sus órganos.

Esta Ley por su parte, no aclara expresamente en qué consiste esa distinción. No obstante, puede apreciarse de la interpretación de su norma que no todos están facultados para realizar las funciones inherentes al control fiscal, propiamente dicho como son el control, la vigilancia, fiscalización sobre los ingresos, gastos y bienes públicos, el inicio de investigaciones sobre irregularidades y aplicar sanciones administrativas, entre otras.

Es posible en consecuencia advertir, de la norma legal establecida en la LOCGRSNCF que no reconoce rango de órgano de control fiscal a la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna. Sin embargo, otra Ley de rango igualmente orgánico como lo es la LOAFSP, establece que la

misma es un órgano rector del control interno:

Artículo 5º: “El sistema de control interno del sector público, cuyo órgano rector es la **Superintendencia Nacional de Auditoría**, comprende (...)” (las negritas son nuestras).

La Contraloría General de la República, denominada en forma genérica en otros países latinoamericanos como la Entidad Fiscalizadora Superior y agrupada en la Organización Latinoamericana de esas Entidades (OLACEFS), es el Máximo Órgano de Control Fiscal en Venezuela. Coexistiendo en virtud de la norma vigente la rectoría en cuanto al control interno, tal como quedó expresado anteriormente.

A su vez, la Contraloría General de la República se constituye en uno de los órganos que conforman el Órgano del Poder Ciudadano, es de rango Constitucional, estando su existencia y funciones previstas en el artículo 287 y 289 CRBV.

Y le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones de conformidad con la LOGRSNCF :

1. Verificar en el ejercicio de sus funciones la legalidad, exactitud y sinceridad, así como la eficacia, calidad e impacto de las operaciones y de los resultados de la gestión de los organismos y entidades sujetas a su control;
2. Ejercer sobre los contribuyentes y responsables, previstos en el Código Orgánico Tributario, así como sobre los demás particulares, las potestades que específicamente le atribuya esta Ley;

3. Todas las actividades que le asigne el Consejo Moral Republicano, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela;

4. Dictar las políticas, reglamentos, normas, manuales e instrucciones para el ejercicio del control y para la coordinación del control fiscal externo con el interno;

5. Dictar el reglamento para la calificación, selección y contratación de auditores, consultores o profesionales independientes en materia de control, y las normas para la ejecución y presentación de sus resultados;

6. Evaluar el ejercicio y los resultados del control interno y externo;

7. Evaluar los sistemas contables de los entes y organismos señalados en el artículo 9 numerales del 1 al 11 de esta Ley;

8. Fijar los plazos y condiciones para que las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades sujetas a control dicten, de acuerdo con lo establecido por la Contraloría General de la República, las normas, manuales de procedimientos, métodos y demás instrumentos que conformen su sistema de control interno; y para que los demás niveles directivos y gerenciales de cada cuadro organizativo de los organismos y entidades sujetos a control implanten el sistema de control interno;

9. Evaluar la normativa de los sistemas de control interno que dicten las máximas autoridades de los entes sujetos a control, a fin de determinar si se ajustan a las normas básicas dictadas por la Contraloría General de la República;

10. Evaluar los sistemas de control interno, a los fines de verificar la eficacia, eficiencia y economía con que operan;

11. Asesorar técnicamente a los organismos y entidades sujetos a su control en la implantación de los sistemas de control interno, así como en la instrumentación de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría o de cualquier actividad de control y en la aplicación de las acciones correctivas que se emprendan;

12. Elaborar proyectos de ley y demás instrumentos normativos en materia de control fiscal;

13. Opinar acerca de cualquier proyecto de ley o reglamento en materia hacendaria;

14. Dictar políticas y pautas para el diseño de los programas de capacitación y especialización de servidores públicos en el manejo de los sistemas de control de que trata la LOCGRSNCF;

15. Evaluar periódicamente los órganos de control interno fiscal a los fines de determinar el grado de efectividad, eficiencia y economía con que operan, y en tal sentido tomar las acciones pertinentes;

16. Ordenar a los funcionarios o empleados de la dependencia administrativa que corresponda la formación y rendición de cuenta cuando no se haya dado cumplimiento a este deber por el obligado;

17. Realizar el examen selectivo y exhaustivo de las cuentas así como la calificación y declaratoria de fenecimiento de las cuentas;

18. Formular los reparos a que hayan lugar con motivo de la rendición de cuenta por los obligados a ésta;

19. Efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y en general la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control;

20. Informar los resultados y conclusiones de las actuaciones que practiquen a las entidades objeto de dichas actuaciones y a las demás autoridades a quienes legalmente está atribuida la posibilidad de adoptar las medidas correctivas necesarias;

21. Podrán utilizar los métodos de controles perceptivos que estimen necesarios a fin de la verificación de la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de las operaciones y acciones administrativas, así como la ejecución de los contratos de los órganos, entes y organismos de la Administración Pública;

22. Podrán efectuar las fiscalizaciones que consideren necesarias en los lugares, establecimientos, vehículos, libros y documentos de personas naturales o jurídicas que sean contribuyentes o responsables, definidos de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico Tributario, o que en cualquier forma contraten, negocien o celebren operaciones con las entidades sujetas a su control, o que de alguna manera administren, manejen o custodien bienes o fondos de esas entidades;

23. Vigilar que los aportes, subsidios y otras transferencias hechas por las entidades sometidas a su control a otras entidades públicas o privadas sean invertidas en las finalidades para las cuales fueron efectuadas. A tal efecto, podrán practicar inspecciones y establecer los sistemas de control que estimen convenientes;

24. Podrá prescribir las normas e instrucciones correspondientes para los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los estados, distritos, municipios y demás entidades locales previstas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y para los entes estatales, distritales o municipales, a los fines de unificar los sistemas y procedimientos de contabilidad de la Administración Pública;

25. Prescribir mediante resolución publicada en Gaceta Oficial, las normas generales a las cuales deberán sujetarse los sistemas de contabilidad fiscal;

26. Velar por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en materia de contabilidad y resolver, en coordinación con la Oficina Nacional de Contabilidad Pública, las consultas que le formulen;

27. Hacer evaluaciones periódicas y selectivas de los sistemas

implantados;

28.Recomendar las modificaciones que estime necesarias en los sistemas de contabilidad, a fin de lograr la uniformidad de las normas y procedimientos y de garantizar que aquellos sistemas suministren información completa, cierta y oportuna;

29.Ordenar los ajustes que fueren necesarios en los registros de contabilidad de las entidades sujetas a su control, las cuales estarán obligadas a incorporarlas en los lapsos que se le fijen;

30.Vigilar el proceso de centralización de cuentas y podrá emitir su pronunciamiento acerca de la Cuenta General de Hacienda y de los demás estados financieros que elabore el Ejecutivo Nacional;

31.Orientar la formulación y vigilar la actualización de los inventarios de bienes de los entes y en organismos sujetos a su control;

32.Ejercer el control y vigilancia de las operaciones de crédito público y de las actuaciones administrativas relacionadas con el empleo de los recursos provenientes de las mismas, con la finalidad que se realicen conforme a las disposiciones legales pertinentes;

33.Podrá solicitar declaraciones juradas de patrimonio a los funcionarios, empleados y obreros del sector público, a los particulares que hayan desempeñado tales funciones o empleados, a los contribuyentes o responsables según el Código Orgánico Tributario, y a quienes en cualquier forma contraten, negocien o celebren operaciones relacionadas con el patrimonio público, o reciban aportes, subsidios, otras transferencias o incentivos fiscales. Dichas declaraciones deberán reflejar la real situación patrimonial del declarante para el momento de la declaración;

34.Formular reparos cuando en el curso de las auditorias, fiscalizaciones, inspecciones, exámenes de cuentas o investigaciones que realicen en ejercicio de sus funciones de control, detecten indicios de que se ha causado daño al patrimonio de un ente u organismo de la Administración Pública Nacional, como consecuencia de actos, hechos u omisiones contrarios a una norma legal o sublegal, al plan de organización, las políticas, normas internas, manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno, así como por una conducta omisiva o negligente en el manejo de los recursos;

35.En ejercicio de sus potestades sancionatorias, declarará la responsabilidad administrativa de los funcionarios, empleados y obreros que presten servicio en los entes y organismos de la Administración Pública Nacional; imponer multas en los supuestos contemplados en el artículo 94 de esta Ley; imponer las sancione a que se refiere el artículo 105 de la Ley ejusdem.

Son atribuciones específicas del Contralor General de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 14, 32, 34, de la LOGRSNCF, las siguientes:

1. Velar por el cumplimiento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y demás leyes relacionadas con materia de control fiscal;
2. Colaborar con todos los órganos de la Administración Pública, a fin de coadyuvar al logro de sus objetivos generales;
3. Dirigir la actuación de la Contraloría, con preferencia hacia las áreas de mayor importancia económica e interés estratégico nacional;
4. Fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública;
5. Ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Control Fiscal;
6. Fomentar el carácter profesional y técnico en el ejercicio del control fiscal;
7. Intervenir los órganos de control fiscal de los entes y organismos señalados en el artículo 9 numerales 1 al 11 de esta Ley, cuando surgieren graves irregularidades en el ejercicio de sus funciones;
8. Podrá revisar los concursos para la designación de los titulares de los órganos de control fiscal de los entes y organismos señalados en el artículo 9 de esta Ley;
9. Ejercer el control, vigilancia y fiscalización de los bancos auxiliares de la Oficina del Tesoro en cuanto a las operaciones que realicen por cuenta del Tesoro;
10. Dictar las normas destinadas a fomentar la participación de los ciudadanos haciendo especial énfasis en los aspectos de iniciativas de la comunidad en su participación en el control fiscal; aquellas tendentes a ordenar, sistematizar y evaluar las denuncias ciudadanas; establecer estrategias de promoción de la participación ciudadana para coadyuvar a la vigilancia de la gestión fiscal; promover mecanismos de control ciudadano en proyectos de alto impacto económico, financiero y social;
11. Podrá disponer la presentación periódica de declaraciones juradas de patrimonio a cargo de los funcionarios, empleados u obreros de la Administración Pública Nacional;
12. Establecer los demás requisitos que deberán cumplirse en la presentación de las declaraciones, así como los funcionarios, empleados o demás sujetos exceptuados de presentarla.

Las Contralorías Estatales, Municipales y Distritales integran conjuntamente con la Contraloría General de la República los órganos de control externo; gozando de idéntico régimen, basado en una autonomía financiera, presupuestaria y funcional, a pesar del deber de darle cumplimiento a las directrices emanadas de la Contraloría General.

El ejercicio de sus funciones de control comprende al igual que el del Máximo Órgano de Control Fiscal, la vigilancia, inspección y fiscalización sobre las operaciones de las entidades públicas centralizadas y descentralizadas territorial y funcionalmente de conformidad con esta Ley y en consecuencia deberán de conformidad con lo establecido en los artículos 42, 44, 45, 46, 54, 56, 58, 61, 62, 63, 66, 67, 85 y 93 de la LOGRSNCF :

1. Determinar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o demás normas aplicables a sus operaciones;
2. Determinar el grado de observancia de las políticas prescritas en relación con el patrimonio y la salvaguarda de los recursos de tales entidades;
3. Establecer la medida en que hubieren alcanzado sus metas y objetivos;
4. Verificar la eficiencia, economía, calidad de sus operaciones, con fundamento en índices de gestión, de rendimientos y demás técnicas aplicables;
5. Evaluar el sistema de control interno y formular las recomendaciones necesarias para mejorarlo;
6. Ejercer el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes de los órganos y entidades centralizadas y descentralizados sujetos a su control;
7. Podrán sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República, ejercer la promoción y vigilancia de la implantación y

funcionamiento del sistema de control interno de los órganos y entidades sujetos a su control;

8. Podrán realizar auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza en los entes u organismos sujetos a su control, para verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operaciones, así como para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y de las acciones administrativas, la eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto de su gestión;

9. Ordenar a los funcionarios o empleados de la dependencia administrativa que corresponda la formación y rendición de cuenta cuando no se haya dado cumplimiento a este deber por el obligado;

10. Realizar el examen selectivo y exhaustivo de las cuentas así como la calificación y declaratoria de fenecimiento de las cuentas;

11. Formular los reparos a que hayan lugar con motivo de la rendición de cuenta por los obligados a ésta;

12. Efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y en general la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control;

13. Informar los resultados y conclusiones de las actuaciones que practiquen a las entidades objeto de dichas actuaciones y a las demás autoridades a quienes legalmente está atribuida la posibilidad de adoptar las medidas correctivas necesarias;

14. Podrán utilizar los métodos de controles perceptivos que estimen necesarios a fin de la verificación de la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de las operaciones y acciones administrativas, así como la ejecución de los contratos de los órganos, entes y organismos de la Administración Pública;

15. Podrán efectuar las fiscalizaciones que consideren necesarias en los lugares, establecimientos, vehículos, libros y documentos de personas naturales o jurídicas que sean contribuyentes o responsables, definidos de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico Tributario, o que en cualquier forma contraten, negocien o celebren operaciones con las entidades sujetas a su control, o que de alguna manera administren, manejen o custodien bienes o fondos de esas entidades;

16. Vigilar que los aportes, subsidios y otras transferencias hechas por las entidades sometidas a su control a otras entidades públicas o privadas sean invertidas en las finalidades para las cuales fueron efectuadas. A tal efecto, podrán practicar inspecciones y establecer los sistemas de control que estimen convenientes;

17. Formular reparos cuando en el curso de las auditorias, fiscalizaciones, inspecciones, exámenes de cuentas o investigaciones que realicen en ejercicio de sus funciones de control, detecten indicios de que se ha causado daño al patrimonio de un ente u organismo de la Administración Pública Nacional, como consecuencia de actos, hechos u omisiones contrarios a una norma legal o sublegal, al plan de organización, las políticas, normas internas, manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno, así como por una conducta omisiva o negligente en el manejo de los recursos;

18. En ejercicio de sus potestades sancionatorias, declarará la responsabilidad administrativa de los funcionarios, empleados y obreros que presten servicio en los entes y organismos de la Administración Pública Nacional; imponer multas en los supuestos contemplados en el artículo 94 de esta Ley; imponer las sanciones a que se refiere el artículo 105 de la Ley ejusdem.

Podrán los órganos de control fiscal externos apoyarse en el ejercicio de sus funciones en el informe, dictámenes y estudios técnicos emitidos por auditores, consultores y profesionales independientes, calificados y registrados por la Contraloría General de la República a tales fines, de conformidad con lo establecido en el Parágrafo Único del artículo 43 de la LOCGRSNCF.

La Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, es creada mediante la LOAFSP, como un órgano rector del Sistema de Control Interno, integrado a la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, es decir, que está subordinada a un Órgano del Poder Ejecutivo, cosa distinta sucede con la Contraloría General de la República que constituye uno de los

Órganos que integran al Poder Ciudadano y no está de conformidad con la norma legal sujeto o subordinado a ningún otro Órgano del Poder Público.

Sus competencias en virtud de la norma establecida en el artículo 138 y 6 ejusdem versan sobre toda la Administración Pública Nacional Centralizada y Descentralizada funcionalmente, no obstante, quedaría por analizar dicha competencia dado, que forma parte de la estructura orgánica de un Órgano del Poder Ejecutivo de conformidad con lo establecido en el artículo 137 ejusdem; goza de autonomía funcional, administrativa y su estructura responde a la determinada en su Reglamento.

Las atribuciones de la Superintendencia Nacional de Auditoría están establecidas en los artículos 139 y 145 de la LOAFSP, pudiendo en la realización de las mismas apoyarse de igual forma, en los informes, dictámenes y estudios técnicos emitidos por auditores, consultores y profesionales independientes, calificados y registrados por la Contraloría General de la República a tales fines, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 Parágrafo Único de la LOCGRSNCF.

En consecuencia, sus funciones son las siguientes:

1. Orientar el control interno y facilitar el control externo, de acuerdo con las normas de coordinación dictadas por la Contraloría General de la República;
2. Dictar pautas de control interno y promover y verificar su aplicación;
3. Prescribir normas de auditoría interna y dirigir su aplicación por las unidades de auditoría interna;
4. Realizar o coordinar las auditorías que estime necesarias, para evaluar el sistema de control interno en los entes y órganos a que se refiere el artículo 138, así como orientar la evaluación de proyectos, programas y operaciones. Eventualmente, podrá realizar auditorías financieras, de legalidad y de gestión, en los organismos comprendidos en el ámbito de su competencia;
5. Vigilar la aplicación de las normas que dicten los órganos rectores de los sistemas de administración financiera del sector público nacional e informarles los incumplimientos observados;
6. Ejercer la supervisión técnica de las unidades de auditoría interna, aprobar sus planes de trabajo y orientar y vigilar su ejecución, sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República;
7. Comprobar la ejecución de las recomendaciones de las unidades de auditoría interna, adoptadas por las autoridades competentes;
8. Proponer las medidas necesarias para lograr el mejoramiento continuo de la organización, estructura y procedimientos operativos de las unidades de auditoría interna, considerando las particularidades de cada organismo;
9. Formular directamente a los organismos o entidades comprendidos en el ámbito de su competencia, las recomendaciones necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficacia y eficiencia;
10. Establecer requisitos de calidad técnica para el personal de auditoría de la administración financiera del sector público, así como de consultores especializados en las materias vinculadas y mantener un registro de auditores y consultores;
11. Promover la oportuna rendición de cuentas por los funcionarios encargados de la administración, custodia o manejo de fondos o bienes públicos, de acuerdo con las normas que dicte la Contraloría General de la República;
12. Realizar y promover actividades de adiestramiento y capacitación de personal, en materia de control y auditoría y atender las consultas que se le formulen en el área de su competencia;
13. Contratar estudios de consultoría y auditoría bajo condiciones preestablecidas, en cuyo caso deberá planificar y controlar la ejecución de los trabajos y cuidar la calidad del informe final, como requisitos de indispensable cumplimiento para poder asumir como suyos dichos estudios;

14. Podrá solicitar de los organismos sujetos a su ámbito de competencia, las informaciones y documentos que requiere para el cumplimiento de sus funciones, así como tener acceso directo a dicha información y documentos en las intervenciones que practique. Los funcionarios y autoridades competentes prestarán su colaboración a esos efectos y estarán obligados a atender los requisitos de la Superintendencia;

15. Informar al Presidente de la República y al Vicepresidente Ejecutivo y al Ministerio de Finanzas acerca de su gestión y de la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos en el ámbito de sus competencias;

16. Informar a la Contraloría General de la República sobre los asuntos comprendidos en el ámbito de su competencia, en la forma y oportunidad que ese Órgano lo requiera;

17. Informar a la opinión pública con la periodicidad que determine el Reglamento de la Ley ejusdem.

La Superintendencia Nacional de Auditoría, está a cargo de un funcionario denominado Superintendente Nacional de Auditoría Interna, quien es designado por el Presidente de la República y dará cuenta de su gestión a éste y al Vicepresidente de la República y tendrá a su cargo las funciones que le señala la LOAFSP, todo de conformidad con lo establecido en los artículos 142.

Los órganos de control fiscal interno, son las denominadas por Ley como Unidades de Auditorías (antiguas Contralorías Internas) de los entes u organismos a las cuales se encuentran adscritas. Estos órganos según la estructura de cada ente u organismo, pueden tener rango de Dirección General Sectorial, Dirección o Gerencia de Auditoría Interna.

Estas Unidades de Auditoría Interna, cuyo titular es el Auditor Interno, está adscrita al máximo nivel jerárquico del ente u organismo de que se trate y gozará de autonomía en el ejercicio de sus funciones, debiendo cumplir con las normas, lineamientos y políticas de auditoría interna que fijen la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna y la Contraloría General de la República.

Las respectivas funciones que competen a estos órganos de control interno, son de conformidad con lo establecido en el artículo 41, 54, 56, 58, 61, 62, 63 y 64, 85 y 93 de la LOCGRSNCF, las siguientes:

1. Realizar auditorias, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza en los entes sujetos a su control a los fines de verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operaciones, así como para evaluar el cumplimiento y los resultados de los planes y las acciones administrativas, la eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto de su gestión;
2. Ordenar a los funcionarios o empleados de la dependencia administrativa que corresponda la formación y rendición de cuenta cuando no se haya dado cumplimiento a este deber por el obligado;
3. Realizar el examen selectivo y exhaustivo de las cuentas así como la calificación y declaratoria de fenecimiento de las cuentas;
4. Formular los reparos a que hayan lugar con motivo de la rendición de cuenta por los obligados a ésta;
5. Efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y en general la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control;
6. Informar los resultados y conclusiones de las actuaciones que practiquen a las entidades objeto de dichas actuaciones y a las demás autoridades a quienes legalmente está atribuida la posibilidad de adoptar las medidas correctivas necesarias;

7. Podrán utilizar los métodos de controles perceptivos que estimen necesarios a fin de la verificación de la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de las operaciones y acciones administrativas, así como la ejecución de los contratos de los órganos, entes y organismos de la Administración Pública;

8. Formular reparos cuando en el curso de las auditorias, fiscalizaciones, inspecciones, exámenes de cuentas o investigaciones que realicen en ejercicio de sus funciones de control, detecten indicios de que se ha causado daño al patrimonio de un ente u organismo de la Administración Pública Nacional, como consecuencia de actos, hechos u omisiones contrarios a una norma legal o sublegal, al plan de organización, las políticas, normas internas, manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno, así como por una conducta omisiva o negligente en el manejo de los recursos;

9. En ejercicio de sus potestades sancionatorias, declarará la responsabilidad administrativa de los funcionarios, empleados y obreros que presten servicio en los entes y organismos de la Administración Pública Nacional; imponer multas en los supuestos contemplados en el artículo 94 de esta Ley; imponer las sancione a que se refiere el artículo 105 de la Ley ejusdem.

Podrán apoyarse también en el ejercicio de sus funciones en el informe, dictámenes y estudios técnicos emitidos por auditores, consultores y profesionales independientes, calificados y registrados por la Contraloría General de la República a tales fines.

H. FORMALIDADES QUE DEBEN CUMPLIR LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL

La LOGRSNCF y la LOAFSP han establecido, respectivamente, que la totalidad de los titulares de los órganos de control fiscal sean

designados por concurso público, con lo cual no podrán ser removidos ni destituidos del cargo sin la previa autorización del Contralor General de la República, a cuyo efecto se remitirá la información que éste requiera, según se desprende de los artículos 27 y 30 de la LOCGRSNCF.

En relación con estos nombramientos, el legislador incluyó al ciudadano dentro de este proceso ya que podrán los mismos optar a ejercer el control fiscal formal toda vez que haya sido postulado para ejercer dichas funciones de conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la LOCGRSNCF:

“Las comunidades organizadas, así como las organizaciones representativas de sectores de la sociedad, podrán postular candidatos a titulares de los órganos de control fiscal de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley”.

Al respecto existe el Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados, en el cual se establece el perfil que debe tener todo aquel que participe en el concurso público; emitido mediante Resolución emanada de la Contraloría General de la República No. 01-00-000091 del 17 de febrero de 2006, publicado en la Gaceta Oficial No. 38.386, de fecha 23 de febrero de 2006.

Sin embargo, quedaría por analizar si se desvirtúa o no, el sentido propio del control social, al quedar el ciudadano investido de las potestades formales que le derivaran de esa investidura de máxima autoridad de control fiscal de los órganos, entes y organismos, de conformidad con la ley.

Finalmente, respecto a este punto, es importante hacer la acotación respecto del Superintendente Nacional de Auditoría Interna, cuyo nombramiento no obedece al resultado de un concurso de credenciales tal como se expresó anteriormente para los titulares de los órganos de control fiscal, sino que en este caso corresponde dicho nombramiento al Presidente de la República, tal como lo establece la norma establecida en el artículo 142 de la LOAFSP:

“La Superintendencia Nacional de Auditoría Interna estará a cargo de un funcionario denominado Superintendente Nacional de Auditoría Interna, **quien será designado por el Presidente de la República** y dará cuenta de su gestión a éste y al Vicepresidente Ejecutivo”. (las negritas son nuestras).

I. MODALIDADES DEL CONTROL FISCAL

Son modalidades del control y la fiscalización:

1. El control previo;

2. El control posterior;
3. El control concomitante.

Respondiendo esto, a la variada forma en que pueden ejercerse estas acciones, que tienden a perfeccionar los mecanismos por los cuales se desempeñan sus actividades de acuerdo con las propias necesidades del Estado.

Modernamente se plantea la coexistencia de un control previo de los gastos, que para muchos resulta inviable su aplicación por el entramamiento de los actos de la Administración, así como de un control a posteriori, el cual tiene por su parte detractores que lo califican de inocuo, puesto que consiste en la apreciación de los actos de la Administración después de su consumación.

De forma tal, que la Administración no tiene obligación de aguardar, previa o contemporáneamente, a que sus decisiones sean apreciadas por el órgano de control, siendo que la manifestación del órgano de control fiscal es casi siempre ejecutada en el posterior a su ejecución lo que hace de esta forma de control, que el órgano que la ejerce se constituya en ornamental o casi inútil.

En cuanto al control concomitante, se dice que es el control más adoptado por los Tribunales y Contralorías en el mundo actual y constituye la forma de verificación por la cual el órgano de control ejecuta su acción verificadora a partir del acto de la Administración, cuando el administrador aún está ejecutando su decisión, lo que le hace ser considerado como el más eficiente dentro de los controles fiscales existentes.

No obstante, esta consideración, es posible verificar en el derecho venezolano la vigencia del ejercicio del control posterior preferentemente por parte de los órganos de control fiscal respecto de las otras modalidades, lo que obedece a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP, 2005), en su artículo 135:

“La auditoría interna es un servicio de examen posterior, objetivo, sistemático y profesional de las actividades administrativas y financieras de cada ente u órgano, realizado con el fin de evaluarlas, verificarlas y elaborar el informe contentivo de las observaciones, conclusiones recomendaciones y el correspondiente dictamen. Dicho servicio se prestará por una unidad especializada de auditoría interna de cada ente u órgano cuyo personal, funciones y actividades deben estar desvinculadas de las operaciones sujetas a su control”.

No obstante, se habla del ejercicio preferente del control posterior porque la LOGRSNCF ha establecido en su artículo 64, la potestad que

tienen los órganos de control fiscal de poder utilizar los métodos de controles perceptivos que estimen necesarios a fin de la verificación de la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de las operaciones y acciones administrativas, así como la ejecución de los contratos de los órganos, entes y organismos de la Administración Pública.

El Sistema Nacional de Control Fiscal debe ofrecer entre sus beneficios apoyo a la ciudadanía. Apoyo que debe traducirse en el establecimiento de normas y mecanismos idóneos que faciliten a ésta el ejercicio de sus funciones contraloras, por parte de la Contraloría General de la República (CGR), la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (SUNAI) y las máximas autoridades que integran los órganos de control fiscal.

Toda vez, que se ha desarrollado en el presente Capítulo lo relativo a las generalidades del Sistema de Control Fiscal en Venezuela, lo cual ha permitido conocer cuales son sus objetivos, principios, finalidad, autonomías de sus órganos; instrumentos que hacen posible el efectivo ejercicio de la función contralora, como está integrado este Sistema sus funciones y las modalidades del control fiscal; se facilita la comprensión y desarrollo del Capítulo siguiente, referido a las funciones de control fiscal posterior que puede ejercer el ciudadano en la gestión pública en Venezuela y las limitaciones que puedan existir para su ejercicio.

CAPITULO IV

FUNCIONES DE CONTROL FISCAL POSTERIOR QUE PUEDE EJERCER EL CIUDADANO EN LA GESTIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA Y LAS LIMITACIONES A SU EJERCICIO

A lo largo de este Capítulo se darán a conocer las funciones de control fiscal posterior que puede ejercer el ciudadano a la gestión pública en Venezuela, partiendo para ello de las funciones que les están atribuidas en virtud de la LOCGRSNCF a los órganos de control fiscal posterior, así también se identificarán las limitaciones al ejercicio de esas funciones por el ciudadano que puedan derivarse del ordenamiento jurídico y de su falta de acreditación académica en áreas afines al control de gestión; para finalmente exponer el carácter vinculante o no de esas actuaciones por parte del ciudadano.

A. FUNCIONES DE CONTROL FISCAL QUE PUEDEN EJERCER LOS CIUDADANOS

El control fiscal obedece, tal como se ha estudiado, a modalidades variadas en su ejercicio que evalúan los procesos administrativos y de gestión en sus distintas etapas; produciéndose dichos controles bien de forma simultánea con la actuación de la administración activa, bien con la conclusión de fases o etapas dentro del procedimiento por la

administración activa, sin que se hayan cumplido todas las fases o etapas, y el control que se ejecuta toda vez que se ha cumplido con todas las etapas previstas en el procedimiento y obtenido el resultado querido al final de la cadena productiva; a los que se le conoce respectivamente como control concomitante, control previo y control posterior.

Siendo posible estudiar en todos ellos, el hecho de la participación ciudadana. Sin perder con esto, el norte de la investigación el cual es determinar a través de las funciones de control fiscal posterior que puedan ejercer los órganos de control fiscal en virtud de la ley especial en materia de control fiscal, cuáles de esas funciones del posterior pueden ser también ejercidas por el ciudadano en virtud de su derecho a participar en el control de gestión pública, dado que nada reguló dicha Ley respecto de éste, ni tampoco lo hace norma sublegal alguna en materia de control fiscal con excepción del Instructivo de Denuncias.

Valiéndose para ello en consecuencia, de todos los derechos constitucionales que le asisten respecto de la Administración Pública y demás Poderes Públicos y de la aplicación supletoria de normas legales que regulan otras materias especiales pero que han concebido dentro de su regulación a la participación ciudadana y que pueden ser perfectamente aplicadas en materia de control.

Por su parte, Herrera (2001, 301), propone una enumeración de funciones que en su criterio son ejercidas por los ciudadanos en ejercicio del control a la gestión pública municipal:

1. Vigilar, controlar y evaluar la ejecución presupuestaria de la inversión municipal;

2. Promover la participación protagónica de las comunidades beneficiadas en los planes, programas y proyectos que se ejecuten en su localidad, en la prestación de servicios, en la dotación y manejo de recursos;

3. Conocer e informar a sus comunidades sobre presupuestos, normativas, especificaciones técnicas y administrativas de los planes, proyectos y programas que sean aprobados y se ejecuten en la localidad;

4. Supervisar en forma periódica y permanente todas las formas de inversión social que realicen en la comunidad con los fondos municipales, dar fe de su transparencia y pulcritud a las comunidades y las unidades contraloras;

5. Asegurar la participación de las comunidades en la estimación de recursos, la definición de programas, proyectos y planes que se ejecuten en la comunidad;

6. Rendir cuenta de sus actuaciones a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas de su localidad;

7. Realizar inspecciones a las obras y servicios que ejecuten o contraten la Municipalidad, sus entes descentralizados y demás instituciones públicas o privadas;

8. Evaluar los informes recibidos de parte de otros ciudadanos, usuarios y suscriptores de un determinado servicio, acerca del funcionamiento de los entes u organismos que lo prestan y promover las medidas correctivas que correspondan ante éstas y ante las autoridades del municipio, del estado y de la nación;

9. Denunciar por ante la contraloría municipal, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General, de ser el caso, las irregularidades detectadas para que se apliquen las sanciones legales pertinentes;

10. Colaborar en las averiguaciones que realicen la Contraloría Municipal u otras dependencias y organismos públicos, municipales, estatales o nacionales sobre irregularidades detectadas;

11. Elaborar informes de resultados sobre la gestión de control social efectuado y someterlos a la consideración de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas para su consideración y aprobación;

12. Establecer con la asistencia de la Contraloría Municipal, las dependencias de la Alcaldía y con su propio concurso, los índices de control, vigilancia y fiscalización que deben aplicar en la planificación, ejecución y cumplimiento de la gestión municipal y la ejecución del Plan Municipal de Inversión;

Puede igualmente, citarse otras funciones tales como:

1. Respeto y libertad de organización de la población, lo cual consiste en respetar las iniciativas y la libertad de organización de la población, sin distinción de clase social, políticas religiosas o de cualquier otro orden;
2. Participación organizada de la comunidad, para asegurar que la inversión se destine para alcanzar los objetivos y metas previstos en condiciones de economía, eficiencia y eficacia;
3. Corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil, con lo cual se fortalece la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad en general para lograr la solución a los problemas más agudos de las mayorías;
4. Propiciar la transparencia, honestidad y eficiencia en la administración de los recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos y de tiempo destinados a la inversión social.

B. FUNCIONES QUE ESTÁN ATRIBUIDAS POR LA LOCGRSNCF A LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL POSTERIOR QUE PUEDEN SER EJERCIDAS POR LOS CIUDADANOS

1. Evaluar la ejecución de los planes y proyectos del ente objeto de auditoría;
2. Vigilar, fiscalizar y evaluar la ejecución del presupuesto de inversión del ente objeto de auditoría;

3. Ejercer el control y vigilancia sobre los ingresos, gastos y bienes públicos;

4. Evaluar las normas, manuales de procedimiento, indicadores de gestión, índice de rendimiento y demás instrumentos o métodos que conforman el sistema de control interno del ente auditado;

5. Evaluar y controlar la gestión administrativa, financiera y operativa de los entes y organismos sujetos a su auditoría, pudiendo en consecuencia realizar auditorías, estudios, análisis e investigaciones respecto de las actividades realizadas, para evaluar los planes y programas ejecutadas;

6. Podrán realizar estudios e investigaciones que sean necesarias para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales; realizar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, a fin de determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control. Todo de conformidad con las leyes que rigen la materia;

7. Determinar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o demás normas aplicables a las operaciones de los órganos sujetos a control;

8. Determinar el grado de observancia de las políticas prescritas en relación con el patrimonio y la salvaguarda de los recursos de tales entidades;

9. Determinar la medida en que se cumplieron las metas y objetivos;

10. Verificar la exactitud y sinceridad de su información financiera, administrativa y de gestión en la medida de sus posibilidades en virtud de las leyes que rigen el ejercicio de las profesiones involucradas en la auditoría;

11. Evaluar la eficiencia, eficacia, economía, calidad de sus operaciones, con fundamento en índices de gestión, de rendimiento y demás técnicas aplicables;

12. Formular las observaciones que estimen convenientes en relación con el sistema de control interno tendentes a su mejora;

13. Todas las actuaciones en las que su acción vaya dirigida a vigilar y garantizar la pulcritud de los procedimientos de ejecución de planes, proyectos o programas y la óptima utilización de los recursos;

14. Elaborar informe contentivo de sus actuaciones en el que se reflejen las observaciones, conclusiones y recomendaciones que correspondan;

15. Cerciorarse que los hechos vayan de acuerdo con los planes establecidos;

16. Evaluar la oportunidad, precisión y calidad en la determinación de planes y la eficiencia de los resultados en el cumplimiento de los mismos para hacer máxima la imagen y rentabilidad del ente;

17. Examinar la eficiencia, eficacia y economía de la gestión gerencial de la entidad auditada, su estructura organizacional, la calidad de sus productos, el cumplimiento de metas, su misión y visión, su expansión, su continuidad como institución en marcha y la satisfacción de sus necesidades individuales y colectivas;

18. Realizar auditorías de sistemas;

19. Tomar las iniciativas para cuestionar decisiones, contribuir al proceso de formación de dichas decisiones y vetarlas de ser el caso;

20. Denunciar todos los hechos de los que tenga conocimiento cierto de estar viciados de irregularidades.

21. Ejercer su derecho a participar de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente en materia de jurisdiccional en la distribución de justicia, es así que el ciudadano tiene derecho a participar en los procesos en los que se ejercen la potestad investigativa y sancionatoria a los fines de la determinación de responsabilidades administrativas e imposición de multas y reparos. Para lo cual, harán uso de sus valores morales y éticos y del recursos de la conciencia a cerca de la culpabilidad o de la inocencia del investigado o imputado, limitándose a la apreciación de los hechos mediante un veredicto, sin entrar a considerar aspectos jurídicos,

reservados a la persona o funcionario que tiene atribuida la competencia para dictaminar en la causa.

C. LIMITACIONES AL EJERCICIO DE FUNCIONES DE CONTROL FISCAL POSTERIOR POR EL CIUDADANO

Se ha cernido sobre el control social importantes dilemas, que pese al auge que en estos tiempos de modernidad se proclaman respecto de la importancia de la participación ciudadana en el control de la gestión pública, los mismos arremeten contra la exitosa posibilidad de su ejercicio, puesto que conllevan a dilatadas limitaciones que deben afrontar aquellos que se lanzan al escarpado proceso de control social en Venezuela, ya que como bien lo ha señalado Cunill (1998, p.6):

“(...) su practica se topa con limitaciones tales como: inexistencia de indicaciones de cómo hacerlo posible, sobre qué hacerlo posible, cuáles sujetos sociales se interpelan, los múltiples e incluso contradictorios efectos prácticos que pueden derivarse según la manera en que se enfoque el problema, y en especial, según las respuestas que se den respecto de cómo, con qué, sobre qué y quiénes son habilitados para el ejercicio del control social sobre el aparato del Estado, no pertenecer a poderosas organizaciones sociales que defiendan sus intereses corporativos, manejo de información, entre otras tantas limitaciones que lo obstaculizan”.

1. DERIVADAS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO VENEZOLANO

1. En aquellos casos en que la actuación del ciudadano implique riesgo para la soberanía, seguridad o defensa nacional o cuando para su conocimiento o divulgación deban cumplirse requisitos previos que salvaguarden derechos protegidos por leyes que regulan la materia.

2. En las auditorías financieras, puesto que la realización de los estados financieros corresponde en virtud de la Ley que regula el Ejercicio de la Contaduría Pública, a profesional acreditado con el título de contador público debidamente colegiado;

3. Cuando se trate la información que deba conocer el ciudadano en ejercicio de su derecho a ejercer control sobre la gestión pública de aquella que previamente ha sido clasificada de conformidad con la norma de "secreta o confidencial".

Además de las ya citadas, puede hacerse igual mención de las señaladas en el Proyecto de Ley Especial de Contraloría Social (2004, 15), las cuales están referidas al Derecho de Información y Acceso a Expedientes y Actas de carácter administrativo en los siguientes casos:

4. Cuando se trate de información que pudiera afectar el funcionamiento del sistema bancario o financiero.

5. Cuando se trate de secretos comerciales, industriales, científicos o técnicos propiedad de terceros o del Estado, o información industrial comercial o reservada o confidencial de terceros que la administración haya recibido en razón de un trámite o gestión instada para obtener algún permiso, autorización o cualquier otro trámite y haya sido entregada con ese único fin, y cuya revelación pueda causar perjuicios económicos;

6. Cuando se trate de informaciones cuyo conocimiento pueda lesionar el principio de igualdad entre los oferentes, o información definida en los pliegos de condiciones como de acceso confidencial, en los términos de la legislación nacional sobre contratación administrativa y disposiciones complementarias.

7. Cuando se trate de información referida a consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno. Una vez que la decisión gubernamental ha sido tomada esta excepción específica cesa si la administración opta por hacer referencia en forma expresa a dichos consejos, recomendaciones u opiniones.

8. Cuando la entrega prematura de la información pueda afectar el éxito de una medida de carácter público;

9. Cuando la entrega de dicha información pueda comprometer la estrategia procesal preparada por la Administración en el trámite de una causa judicial o el deber de sigilo que debe guardar el abogado o procurador judicial respecto de los intereses de su representación;

10. Cuando se traten de datos personales cuya publicidad pudiera significar una invasión de la privacidad personal. No obstante, la Administración podría entregar estos datos e informaciones si en la petitoria el solicitante logra demostrar que esta información es de interés público y que coadyuvará a la dilucidación de una investigación en curso en manos de algún otro Órgano Público o de la jurisdicción;

11. Cuando el acceso a la información solicitada pueda afectar el derecho a la propiedad intelectual, en especial derechos de autor de un ciudadano.

12. Cuando el solicitante o un tercero pueda tomar conocimiento de un hecho que solo es conocido en un ámbito restringido de personas, que está en relación muy específica con un negocio particular y que según la voluntad de la empresa o del empresario debe mantenerse en secreto.

2. DERIVADAS DE SU CONDICIÓN DE CIUDADANO SIN ACREDITACIÓN ACADÉMICA EN ÁREAS RELACIONADAS CON CIENCIAS A FINES AL CONTROL DE GESTION

Estudiosos en el tema de la gerencia, se han cuestionado respecto de cómo desafiar en la práctica gerencial la complejidad de los sistemas, y que las decisiones tomadas por la gerencia formal dentro de la organización sean las más eficaces; cuando no se han diseñado mecanismos idóneos y la capacidad de los sujetos que toman las decisiones no se corresponden con la complejidad de los sistemas:

“¿Cómo podemos exigir que el plan, y en general, las decisiones sean de calidad, si la “fabrica” que las produce no está diseñada para tal fin? ¿Qué podemos hacer si la capacidad de gobierno no guarda correspondencia con los desafíos de los sistemas complejos?.

Sobre la necesidad de formación del personal en materia fiscalizadora, Silva (1976, 72), hace una reflexión respecto de las condiciones del funcionario fiscalizador, su eficiencia, pericia y diligencia, la deformación profesional y como se dijo, la necesidad de formación:

Es menester la exigencia en el funcionario fiscalizador de condiciones especiales de aptitud, idoneidad y vocación para el ejercicio de la función pública de control que no siempre son frecuentes y que es posible y necesario de formar.

En este sentido el fiscalizador debe estar imbuido de una noción de alta moralidad, la cual puede haber sido producto de sus iniciaciones en la educación formal. La condición del fiscalizador desde el punto de vista de la probidad pública debe estar perfectamente precisada. Habla este autor de la exigencia en la comprensión en relación con que la función fiscalizadora no puede ser objeto de enriquecimiento y que entraña grandes sacrificios.

No podrá demorar estudios y decisiones que no admiten demoras puesto que de esa decisión penden soluciones que siempre, en mayor o menor medida, se vinculan con el Interés público o colectivo. Por lo que, debe contarse con la capacidad suficiente para poder aprehender el proceso público administrativo y atender al elemento finalista para conocer qué es lo que realmente interesa en relación con el acto sometido a su labor de control.

Por su parte, debe estar igualmente presente de forma subyacente la condición de objetividad en la acción fiscalizadora, con lo cual se materialice la imparcialidad y apoliticismo necesarios.

Debe tenerse en la práctica de esta acción la serenidad de juicio y reflexión necesaria que lo hagan comprender que debe despojarse de todo ánimo sensacionalista y espectacular en el desempeño de su gestión. Debiendo en lo posible, tratarse de un labor silenciosa que en nada contribuya a deformar.

Agrega este autor, que paralelamente a estas condiciones referidas a valores éticos en el fiscalizador, que el mismo debe ser un agente público dotado de innegables atributos de eficiencia y pericia quedando sus omisiones, negligencias e impericias sancionadas en virtud de la ley, por lo que debe ser un conocedor de la administración pública, de sus

diversas estructuras y de sus fines y, altamente consciente de la filosofía del control. Debe cuidarse de una deformación profesional que lo haga perder el real sentido del problema que conoce.

Son válidas tales inquietudes respecto de los ciudadanos en ejercicio de funciones de control, en este caso de control posterior a la gestión pública, por ser el tema de interés en la presente investigación, es decir, qué hacer, cómo hacer, para que la toma de decisiones de estos sea de calidad y que los mismos, estén capacitados para asumir la complejidad del Sistema de Control Fiscal.

En este sentido según Silva (1976, 78), la respuesta a la que han llegado tales estudiosos, está basada en el conocimiento, dado que éste es hoy por hoy, un valor generador de riquezas dentro de todo esquema de producción, con el cual queda condicionado el estilo de gerencia y prepara al sujeto para enfrentar los cambios y asumir los retos de los sistemas complejos:

“El conocimiento se ha transformado en el principal recurso productor de riqueza en el nuevo paradigma productivo; las prácticas del sistema educativo y el contenido sustantivo de la educación, condicionan los estilos de gestión que tienen viabilidad en una organización. Lo que tiene una implicación práctica, que se traduce en que las organizaciones dejan de ser una pirámide para convertirse en una red interactiva cuya estructura descentralizada y participativa utiliza el conocimiento como su principal recurso para enfrentar la velocidad del cambio y los retos de los sistemas complejos”.

De igual forma, el ciudadano en ejercicio de estas funciones de control deberá estar capacitado y con cierto nivel de compromiso ciudadano.

Puesto que la escasez, en el conocimiento técnico que pudieran presentarse dentro de las contralorías sociales, habida cuenta que están llamados los ciudadanos y ciudadanas a participar en la vigilancia y control del funcionamiento de las instituciones, la ejecución de proyectos o la conducta de funcionarios públicos, y que exigen el manejo y destreza de instrumentos y técnicas como herramientas útiles en la práctica de esta labor, tales como sistema financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, entre otros.

Y llegar a dificultar el alcance del objeto final de este derecho, que no es otro que garantizar que se fortalezcan las prácticas democráticas en la vida política, que los funcionarios que gozan de estabilidad permanente y relativa (alto nivel gerencial y de elección popular) rindan cuentas de su gestión y que se asuma una lucha contra el flagelo de la corrupción y más allá podrían llegar a entorpecer la buena marcha de la gestión administrativa.

En este sentido, es menester que el Estado en todas sus formas de gobierno y demás órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal, asuman con seriedad la obligación que tienen de generar los mecanismos idóneos para la práctica del control por parte del ciudadano con la aprobación por el Poder Legislativo Nacional de la ley que regule la materia de participación ciudadana, la aprobación de normas de rango sub legal por la Máxima Autoridad de Control Fiscal que establezcan de forma expresa como formalizar el ejercicio de esta actividad contralora por parte del ciudadano y que se impartan dentro de los institutos educacionales especializados en la materia cátedras especiales para la formación de ciudadanos en contralorías sociales.

D. CARÁCTER VINCULANTE O NO DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL FISCAL POSTERIOR EJERCIDAS POR LOS CIUDADANOS

Todas las actuaciones que acometen los órganos de control fiscal deben quedar expresadas en un informe al cual se le denomina frecuentemente informe de auditoría, salvo en los casos en que se ha ejercido la potestad sancionatoria la cual por tratarse de un procedimiento administrativo propiamente dicho, revisten los mismos las formalidades de las actuaciones desarrolladas en la vía jurisdiccional, además que sus resultados, de ser el caso, están dirigidas a determinar una conducta

como generadora de responsabilidades administrativas, multa o reparo que conlleva a la aplicación de una sanción.

Siendo que los informes de auditoría responden a una metodología propia establecida por los órganos competentes, es sabido que constituyen parte de éste las recomendaciones las cuales no son otra cosa que las medidas sugeridas a la Administración de las entidades examinadas, orientadas a promover la superación de las observaciones o hallazgos emergentes de la evaluación de gestión y de los sistemas de controles establecidos, que propicien la adopción de correctivos que posibiliten mejorar significativamente la gestión, el desempeño de los funcionarios y servidores públicos, con énfasis en el logro de objetivos, metas y programas de la entidad auditada dentro de parámetros de economía, eficiencia y eficacia.

Las mismas, deberán orientar como superar las causas de los problemas observados, de las deficiencias en la aplicación de las leyes, reglamentos y demás normativa interna; de las debilidades de control interno detectadas. Por lo que deberán estar referidas a acciones específicas y deberán dirigirse a aquel que tiene la competencia para implementar los correspondientes correctivos.

Corresponderá al Auditor Interno o Externo, según se trate, de realizar el correspondiente seguimiento a sus recomendaciones a los fines de asegurarse que se tomen las medidas adecuadas en relación con los hechos auditados. De igual forma, corresponde a la dependencia auditada y a la gerencia realizar dicho seguimiento.

No constituye en virtud de la norma legal una responsabilidad del Auditor que las medidas recomendadas sean o no tomadas en cuenta, solo el dar a conocer los riesgos actuales y potenciales de no adoptarlas, quedando dicho riesgo en manos de la gerencia y de las máximas autoridades de la entidad auditada.

Es así, que pese al relevante objeto que revisten el ejercicio de las funciones de control fiscal por parte de todos los integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal, no resulta vinculante el producto de su trabajo de auditoría, tal como puede apreciarse del contenido de el artículo 48 ejusdem y del artículo 10 numeral 4° de las Normas para el Funcionamiento Coordinado de los Sistemas de Control Externo e Interno, respectivamente:

“Las recomendaciones que contengan los informes de auditoría de cualquier actividad de control, previa autorización del Contralor General de la República o de los demás titulares de los órganos de control fiscal externo, cada uno dentro del ámbito de sus competencias, tiene carácter vinculante y, por tanto, son de acatamiento obligatorio por parte de los entes sujetos a control. No obstante, antes de la

adopción efectiva de la correspondiente recomendación, las máximas autoridades de las entidades a las que vayan dirigidas las mismas, podrán solicitar mediante escrito razonado, la reconsideración de las recomendaciones y proponer su sustitución. En este caso, los funcionarios de control fiscal indicados, podrán ratificar la recomendación inicial o dar su conformidad a la propuesta de sustitución”.

“Corresponde a los órganos de control externo e interno, informar a la Contraloría General, de la manera que esta indique acerca de lo siguiente: (...) La reiterada desatención de las observaciones o recomendaciones formuladas por los órganos de control y acerca de las deficiencias observadas”.

En consecuencia, es evidente pensar dado que no existe ninguna norma que exprese nada al respecto, que los resultados de las actuaciones de control ejercidas por los ciudadanos en su derecho a participar en el control a la gestión pública, corren la misma suerte que el resto de las actuaciones de los órganos de control fiscal las cuales tienen un carácter no vinculante salvo que la Contraloría General de la República así lo autorice.

Permitió el desarrollo del presente Capítulo conocer las funciones de control fiscal posterior que puede ejercer el ciudadano respecto de la gestión pública en Venezuela, lo cual fue posible partiendo para su estudio de las funciones que les están atribuidas en virtud de la LOCGRSNCF a los órganos de control fiscal posterior, de igual forma se pudo establecer las limitaciones al ejercicio de esas funciones por el ciudadano, las cuales derivan bien del ordenamiento jurídico y de la falta de acreditación

académica que puedan tener los ciudadanos en áreas afines al control de gestión; así también se pudo llegar a determinar el carácter no vinculante de las actuaciones realizadas por del ciudadano en ejercicio de su derecho a participar en el control a la gestión pública.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. CONCLUSIONES

La incorporación del ciudadano organizado y no organizado en el Sistema de Control Fiscal es quizás una de las características fundamentales en nuestro sistema democrático, la democracia representativa proporciona mecanismos que permiten incorporar a la ciudadanía al control de la gestión de gobierno, ajustando el concepto de participación ciudadana a su máxima expresión, vale decir que el ciudadano tiene más que el simple derecho a votar viéndose obligado a contribuir a mejorar la Administración Pública.

No obstante se presentan barreras para el cumplimiento de sus objetivos, siendo el más importante la ausencia de normas en nuestra legislación en donde se establezcan las competencias del ciudadano en el control posterior para la evaluación de la Gestión Pública. Se le está dejando a la comunidad la potestad de la participación y la función contralora, sin indicarle las herramientas, las estructuras organizativas en donde puede operar, lo que genera obstáculos para alcanzar los objetivos como participante del Sistema de Control Fiscal.

Por lo tanto, la tarea se le hace difícil al ciudadano común o a los dirigentes comunitarios al abordar el Control Fiscal y garantizar su calidad, sin embargo el esfuerzo comunitario se orienta a redimensionar una estructura con conceptos bien definidos e integrados entre sí, de los cuales ya existen varios ejemplos en la sociedad venezolana.

Por lo tanto, es importante que la sociedad perciba que practicando el Control Posterior están defendiendo sus propios intereses y esto se haría más evidente cuando se audita la gestión y ejecución de los fondos con destino a programas de contenido social.

La auditoría ciudadana complementa, la labor ejercida por los órganos de Control Fiscal interno y externo, articulando los esfuerzos con los diferentes sectores que representan el interés de la sociedad.

2. RECOMENDACIONES

Normar por parte del Máximo Órgano Rector de Control Fiscal las competencias del ciudadano en la participación del control posterior en la gestión pública.

La toma de conciencia por parte de los entes rectores del Sistema de Control Fiscal interno y externo, así como las unidades de auditoría Interna de la Administración Pública Nacional Central y Descentralizada, a las comunidades acerca de la importancia que tiene su participación en la gestión del control posterior.

Incentivar por parte de las unidades de auditoría internas de la Administración Pública Nacional a que la ciudadanía participe en la fiscalización de ejecución de obras que realizan los organismos nacionales, estatales y municipales.

Dinamizar por parte de las unidades de Auditoría Interna o los máximos Órganos de Control Fiscal de los organismos la interrelación entre los órganos contralores y la ciudadanía.

Diseñar por parte de las unidades de auditoría de la Administración Pública, los instrumentos o herramientas que les permita a la ciudadanía la presentación de sus observaciones sobre la calidad de las obras o servicios ejecutadas por el gobierno nacional, estatal, municipal lo que serviría para evaluar el impacto directo en la sociedad.

Instrumentar por parte del máximo órgano de Control Fiscal los medios de participación directa del ciudadano, individual u organizada en la actividad de Control Fiscal del Estado.

Colaborar por parte de los entes Rectores de Sistema de Control Fiscal en el diseño de mecanismos que permitan el control y evaluación por parte de la ciudadanía en los proyectos estratégicos de la Nación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONZO, I, **Técnicas de Investigación Bibliográfica**, Caracas, Contexto Editores, 1995.

ARIAS, F.G., **El Proyecto de Investigación. Guía para su elaboración**, Caracas, Editorial Episteme, 1999

BADELL MADRID, Rafael. (2000). **La Responsabilidad del Estado en la Nueva Constitución**, (Conferencia dictada en el foro "El Contencioso Administrativo a la Luz de la Constitución de 1999). Julio 14 de 2000.

BADELL MADRID, Rafael. **Derecho Administrativo Sancionador.....**

BRITO HERRERA, Hilda, **MANUAL DE ORGANIZACIÓN CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA**. Venezuela, 2004

CASTILLO, Luisa y otros. **Los Instrumentos y Técnicas en los Procesos de Planificación y Gestión**. Publicaciones de IVEPLAN, Serie Cuadernos No. 11, Venezuela 1994.

Cuadernos del GENDES. No. 13, año 33, septiembre – diciembre.

CUNILL GRAU, Nuria. **Participación Ciudadana, Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

CUNILL GRAU, Nuria. **Responsabilización por el Control Social**. 1998
[www.ttp://unpan1.un.org/groups/public/documents/clad/unpanooo183.pdf](http://unpan1.un.org/groups/public/documents/clad/unpanooo183.pdf) (fecha de la consulta 15 de agosto de 2003)

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, **Revista de Control Fiscal**, Caracas, 2003.

Diccionario Jurídico Espasa, editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid 2001.

ESCALONA, Xiomara. La Justicia de Paz y la Participación Ciudadana en la Administración de Justicia (En: <http://servicio.cid.vc.edu.ve/derecho/revista/cuestloc3/3-7.pdf> el 18/04/06)

FUNDACIÓN ESCUELA DE GERENCIAL SOCIAL. **Manual Práctico para Gerentes Municipales, Elementos de Gerencia Local.** Venezuela, 2000

GIRON, Seibel. **El Control Fiscal**, SMAR, S.L. Artes Gráficas, Madrid, 1968.

HERRERA BRITO, Hilda. **Manual de Organización, Consejos Locales de Planificación Pública, Un Instrumento para la Construcción del Poder Constituyente**, Caracas, 2000.

IVEPLAN. **Planificación y Política, Planificación y Gestión: De la Teoría al Método**, Cuaderno No. 5, Venezuela, 1993

PEÑA SOLIS, José. **La Potestad Sancionatoria de la Administración Pública Venezolana**, Colección de Estudios Jurídicos No. 10, Tribunal Supremo de Justicia, Venezuela, 2005.

PERDOMO, M. **Metodología Pragmática de la Investigación con aplicaciones en las Ciencias Jurídicas**, Consejo de Publicaciones ULA, Caracas, 1988

RAMOS, Manuel. **Manual de Función y Administración Pública**, Formas Louvre, C.A., Venezuela, 2005.

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, **Código Orgánico Procesal Penal**, Gaceta Oficial No. 38.183, Caracas, 2005.

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, **Constitución**, Gaceta Extraordinaria 5.453 Caracas, 2000.

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, **Instructivo en Materia de Denuncias**, Gaceta Oficial No. 36.979, Caracas, 2000.

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, **Ley de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal**, Gaceta Oficial N° 37.347, Caracas, 2001.

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, **Ley de Consejos Locales de Planificación Pública**, Gaceta Oficial No. _____, Caracas, 2006.

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, **Ley Orgánica de la Administración Pública**, Gaceta Oficial No. 37.305, Caracas, 2001.

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, **Ley Orgánica de Planificación**, Gaceta Oficial No. 5.554, Caracas, 2001.

REPÚBLICA DE VENEZUELA, **Ley Orgánica de la Justicia de Paz**, Gaceta Oficial No. 4.817 (Extraordinaria), de fecha 21 de diciembre de 1994.

REPÚBLICA DE VENEZUELA, **Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos**, Gaceta Oficial No. 2.818 (Extraordinaria), julio 1 de 1981.

REPÚBLICA DE VENEZUELA, Normas para el Funcionamiento Coordinado de los Sistemas de Control Externo e Interno, Gaceta Oficial No. 36.229 del 17 de junio de 1997.

ROQUE CITADINI, Antonio. **O Controle Externo Da Administracao Pública**, Editora Max Limonad Ltda.. Sao Paulo, 1995. Editado con autorización del Autor por la Contraloría General de la República de Venezuela, Caracas, 1999.

SABINO, Carlos A., **El proceso de Investigación**, Caracas, Editorial Panapo, 1986.

SILVA CIMMA, Enrique. **Control Público**, Publicaciones Contraloría General de la República, Caracas, 1976.

UNA, Universidad Nacional Abierta, **Técnica de Documentación e Investigación I. Estudios Generales**, Caracas, 1995.

UNEFA, Universidad Nacional Experimental de las Fuerzas Armadas, **Manual de Trabajo de Grado**, Caracas, 2003.

OTERO DUNO, César, **INNOVACIONES EN EL CONTROL FISCAL VENEZOLANO**, segunda edición, Venezuela.

ORTÍZ ÁLVAREZ, Luis A., **LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, Colección de Estudios Jurídicos No. 64, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995.

OSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas y sociales**, Editorial Heliasta, S.R.L., Argentina, 1974.

RACHADEL Manuel. "Participación Ciudadana y Democracia", COPRE 1998, Editorial Texto, C.A., Venezuela 1998.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, SALA CONSTITUCIONAL, Magistrado Ponente Jesús Eduardo Cabrera Romero. "Sentencia dictada en el Expediente No. 00-1797 de fecha 14 de marzo de 2001

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, (Secodam, 2003), p. 32

Fals (1990), p.8