

REVISTA DE CONTROL FISCAL

CULTURA DE LA EFICACIA



JULIO 2014 - DICIEMBRE 2015 • 172



CONTRALORÍA
GENERAL
DE LA REPÚBLICA
BOLIVARIANA DE VENEZUELA

CONTRALORAS Y CONTRALORES SOMOS TODOS

DIRECTORIO

MANUEL E. GALINDO BALLESTEROS
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

GUSTAVO VIZCAÍNO
SUBCONTRALOR

YARUBITH ESCOBAR
DIRECTORA GENERAL TÉCNICA

EMILIO RAMOS
DIRECTOR GENERAL DE LOS SERVICIOS
JURÍDICOS

MARÍA DE JESÚS VÁZQUEZ
DIRECTORA GENERAL DE CONTROL DE
LOS PODERES PÚBLICOS NACIONALES

WOLFGANG LÍAZ
DIRECTOR GENERAL DE CONTROL DE LA
ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

ANA RONDÓN
DIRECTORA GENERAL DE CONTROL DE
ESTADOS Y MUNICIPIOS

ANTONIO MENESES
DIRECTOR GENERAL DE
PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

MAYRA GALINDO
PRESIDENTA DE LA FUNDACIÓN PARA LOS
SERVICIOS DE SALUD Y PREVISIÓN SOCIAL
DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA (SERSACON)

AURA OCANDO
PRESIDENTA (E) DEL INSTITUTO DE
ALTOS ESTUDIOS DE CONTROL FISCAL
Y AUDITORÍA DE ESTADO FUNDACIÓN
«GUMERSINDO TORRES» (COFAE)

REVISTA DE
CONTROL FISCAL
172

REVISTA DE CONTROL FISCAL - CULTURA DE LA EFICACIA
es una publicación de la Contraloría General
de la República Bolivariana de Venezuela

Depósito Legal: pp 197502DF394
ISSN 1315-5970

Coordinación: Dirección de Información y Cooperación Técnica
Diseño y diagramación: Dirección de Comunicación Corporativa

Nota: Aún cuando el número de esta Revista de Control Fiscal,
Cultura de la Eficacia, pertenece al segundo semestre de 2014 y año
2015 , el directorio que aquí aparece corresponde al primer semestre
del año 2016.

Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela:
Avenida Andrés Bello, sector Guaicaipuro, edificio Contraloría
General de la República, Caracas, Venezuela, apartado postal 1050.

Teléfonos: (58 212) 508-3209 Fax: (58 212) 508-3862
[http:// www.cgr.gob.ve](http://www.cgr.gob.ve) • Twitter @CGRVenezuela

REVISTA DE CONTROL FISCAL

CULTURA DE LA EFICACIA

Creada en 1959

Julio 2014 - Diciembre 2015

N° 172

CARACAS-VENEZUELA

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Título I

Principios Fundamentales

Artículo 1.- La República Bolivariana de Venezuela es irrevocablemente libre e independiente y fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador.

Son derechos irrenunciables de la Nación la independencia, la libertad, la **soberanía***, la inmunidad, la integridad territorial y la autodeterminación nacional.

(*) La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N.º 100 de fecha 20 de febrero de 2015, estableció que:

“La soberanía, la cual no es susceptible de relativización, implica, entre otros, los atributos de legislar y administrar justicia, por lo que, un Estado soberano excluye, por definición y antonomasia, la intervención de otro poder político en esos y otros asuntos. Adicionalmente conlleva la inviolabilidad del Estado, la cual aparta cualquier acto que la vulnere”.

“Desde 1999 el pueblo venezolano resolvió democráticamente refundar la República implantando un auténtico Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia, asumiendo unos valores, principios y normas que son el cimiento de la nueva forma de organización social y política naciente, con una profunda vocación social, axiológica, humanista y, por ende, honestamente contraria a la dominación entre los hombres y entre los pueblos, para lo cual el Poder Popular le confirió al Estado y al Poder Público en general la potestad de intervenir en la sociedad cuando fuere necesario, conforme al orden jurídico, para evitar la opresión de unos sobre otros, en especial beneficio de los grupos sociales más vulnerables,

colocando al ser humano en el centro de protección, y no al que detentase el poder y mucho menos a los bienes materiales, fuente histórica del abuso de poder, de despotismo y de colonización (incluyendo las recientes prácticas de neocolonización); razón por la que el principal cimiento de ese nuevo proceso político se identificó con la insigne figura y el pensamiento de Simón Bolívar, el Libertador; uno de los seres virtuosos que con más éxito e importancia universal luchó en heroica gesta emancipadora contra todas las formas de tiranía y colonialismo, para instaurar de modo irreversible e imperecedero la independencia, la soberanía, la igualdad y la autodeterminación de los pueblos, como columnas en las que se edifica el desarrollo y la seguridad integral de la Nación".

REVISTA DE CONTROL FISCAL 172

Contenido

CONTROL FISCAL

- 11 La Denuncia y las Oficinas de Atención al Ciudadano

GESTIÓN DE ESTADO

- 23 La Denuncia: garantía de la participación ciudadana en la gestión pública

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- 52 Voluntariado de Facilitadores de la Contraloría General de la República, en materia de Participación Ciudadana a través del Control Social

PUNTOS DE VISTA

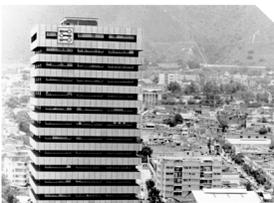
- 83 Principio transversal que implica el control fiscal y contribuye a la generación de valor público

MISIÓN DE VIDA

- 108 José Antonio Abreu, el gran Maestro

ORÍGENES

- 129 Los servicios de la Contraloría General de la Nación a los estados y municipios de la República: ¡Un clamor!



Presentación

En palabras del primer Contralor General de la Nación, Dr. Gumersindo Torres Millet (1938-1941), quien se refería en su primer Informe presentado al antiguo Congreso de la República en la sesión del año 1940, a un gran sector de fuerzas arraigadas en la conciencia nacional que constituían un escollo que se oponía al libre y provechoso ejercicio del control como una operación natural y sencilla, pero que lesiona intereses y ofende a quienes creen que las contribuciones del ciudadano y los recursos del Estado no deben cuidarse con celo patriótico, sino que deben dejarse a la arbitrariedad de quien tiene la obligación legal y moral de velar por la correcta inversión de los mismos.

Repugna, pues, la autoridad de esta Institución, cuando debiera ser todo lo contrario, ya que ella apoya, robustece y defiende contra el error o el engaño a todas las autoridades del País, porque contralores son por ministerio de la Ley y el propio interés, desde el jornalero, el empleado, hasta las más altas autoridades.

Con estas palabras, ya escritas hace 76 años, hacemos honor al logo que nos identifica Contraloras y contralores somos todos, porque conforme con nuestra Constitución patria es al pueblo a quien le corresponde el ejercicio supremo del control sobre el manejo de la cosa pública. La colectividad es la depositaria originaria de las máximas potestades de control y la Contraloría General de la República el instrumento técnico de los ciudadanos para hacer un ejercicio eficaz de control público: el poder de control reside de manera primaria en la soberanía popular, y que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, llama control social.

Ese control social de la colectividad debe desembocar en una cultura popular del control constituido mediante el ejercicio sistemático, diario, metódico de la fiscalización de todas las venezolanas y los venezolanos convertidos en un voluntariado por la ética y la honestidad y del control institucional que le corresponde a los órganos del Estado.

Solo mediante el desarrollo y la consolidación de esa cultura popular del control, que advierta y corrija oportunamente desviaciones, consolide

valores y principios tales como la ética pública y la moral administrativa, consagrados en el artículo 274 de nuestra Carta Magna.

La Contraloría General de la República, por medio de la Revista de Control Fiscal, Cultura de la Eficacia como su órgano divulgativo por excelencia, ofrece a sus lectores una diversidad de temas. En la edición N.º 172 se presenta en la sección Control Fiscal el artículo titulado La Denuncia y las Oficinas de Atención al Ciudadano, en donde se explica de manera detallada las funciones e importancia de estas oficinas y las distintas formas de presentar las denuncias, quejas, reclamos, peticiones y sugerencias como forma de participación.

En la sección Gestión de Estado se ofrece el artículo La Denuncia: garantía de la participación ciudadana en la gestión pública, donde se hace una descripción del proceso de la denuncia y el marco normativo que contempla este proceso. Este artículo ha sido tomado de una ponencia realizada por la Magistrada de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia Mónica Misticchio, en ocasión del Encuentro Nacional de Oficinas de Atención al Ciudadano organizado por la Contraloría General de la República en marzo del año 2014. Aquí se contempla un análisis del marco jurídico y su vinculación con los procesos llevados a cabo en las Oficinas de Atención al Ciudadano de los órganos y entes públicos de la República.

En la sección Participación Ciudadana se presenta el artículo sobre Voluntariado de Facilitadores formados por la Contraloría General de la República, en materia de participación ciudadana para ejercer el control social. Este artículo sintetiza la importancia del trabajo comunitario entre la Contraloría General y las instancias del poder popular como una alianza indisoluble de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en donde las/los ciudadanos ya no son simples entes pasivos, sino que se presentan como agentes activos en el control de la gestión pública, como planificadores y como ejecutores, supervisores y controladores de los recursos públicos de las instituciones del Estado, de su propia realidad, en el sentido de que son ellos mismos: los ciudadanos y ciudadanas quienes conocen, saben y viven los problemas y a su vez las soluciones.

En la sección Punto de Vista se presenta el artículo denominado Participación ciudadana: Principio transversal que impacta el control fiscal y contribuye a la generación de valor público, elaborada por la Contraloría General de Costa Rica en el marco de la xxiii Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs 2013). La República Bolivariana de Venezuela como miembro pleno de esa Organización y como miembro de la Comisión de Participación Ciudadana de la Olacefs, y con el espíritu de difundir los trabajos realizados y presentados por esa Comisión, la Revista de Control Fiscal pone a disposición sus espacios para publicar la mencionada ponencia. La misma tiene como objetivo evidenciar la relevancia de la participación ciudadana como principio transversal que impacta en el control fiscal y contribuye con la generación del valor público. La participación ciudadana puede concebirse como fundamental a la fiscalización superior en cuatro sentidos principales, primero como insumo, porque la demanda ciudadana de obtener y hacer valer sus derechos y deberes es común a todas las sociedades; segundo, como herramienta de enfoque multidimensional del control; tercero, como agente legitimador, considerando la misión que deben cumplir las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la sociedad; y cuarto, como mecanismo de perfeccionamiento del sistema democrático de la cual las EFS forman parte.

En la sección Misión de Vida, la Revista de Control Fiscal se complace en dedicar este espacio al maestro José Antonio Abreu, insigne modelo de constancia, responsabilidad, compromiso y dedicación, quien con su trabajo minucioso ha logrado construir el Sistema de Orquestas más importante de integración y acción social de nuestro país.

Asimismo, en la sección Orígenes encontramos el artículo Los servicios de la Contraloría General de la Nación a los estados y municipios de la República ¡Un clamor! Este trabajo de investigación expone los vaivenes históricos que alternaron la creación de la Contraloría General de la Nación (hoy Contraloría General de la República) en una época (1938-1948) de profundas transformaciones en la construcción de un Estado venezolano moderno. Particularmente, en expandir la función contralora, que estaba circunscrita a la administración pública central, a las regiones del país para la fiscalización y control de la hacienda pública estatal.

La Denuncia y las Oficinas de Atención al Ciudadano*

CONTROL FISCAL



*"Las buenas costumbres y no la fuerza son las columnas de las leyes,
y el ejercicio de la justicia es el ejercicio de la libertad"*

Simón Bolívar

Preámbulo

La participación ciudadana ya no es un sueño sino un hecho en sí mismo, una realidad, una lucha ganada e inserta en numerosas constituciones

* Ponencia presentada en el marco del Encuentro Nacional de Oficinas de Atención al Ciudadano. Abril 2014. Patrocinado por la Contraloría General de la República y Cofae. Caracas – Venezuela.

La participación ciudadana ya no es un sueño sino un hecho en sí mismo, una realidad, una lucha ganada e inserta en numerosas constituciones nacionales y legislaciones diversas que avalan su implementación al ejercicio del control sobre la gestión pública y la lucha contra la corrupción hacia la búsqueda de la felicidad suprema

nacionales y legislaciones diversas que avalan su implementación al ejercicio del control sobre la gestión pública y la lucha contra la corrupción hacia la búsqueda del bienestar común de los pueblos.

La participación ciudadana constituyen actualmente no solo un requisito indispensable para la renovación y revitalización de las democracias, sino también una demanda de los ciudadanos quienes ya no se conforman únicamente en ser sujetos pasivos y meros clientes receptores de los bienes y servicios del Estado, sino que exigen, y cada vez con más fuerza, ser tomados en cuenta al momento de planificar las políticas, planes y programas que permiten satisfacer sus necesidades, así como una mejor y más eficiente prestación de bienes y servicios, a los que tienen derecho, a fin de mejorar su calidad de vida.

Para el logro de este objetivo, existen mecanismos y formas de participación y control de los ciudadanos en casi la totalidad de nuestras Entidades Fiscalizadoras Superiores.

En la República Bolivariana de Venezuela, la Ley Contra la Corrupción,¹ en sus artículos 8, 9 y 10, establece la obligación de todos los órganos y entes de crear sus respectivas oficinas a disposición de la ciudadanía a través

1 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 5.637 Extraordinario de fecha 07 de abril del año 2003. (actualmente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Contra la Corrupción publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.155 Extraordinario del 19-11-2014).

de las cuales se concreta parte de ese derecho a participar establecido en la Carta Magna². Estas oficinas deben, entre otras funciones, permitir a los ciudadanos la verificación de la ejecución presupuestaria de ese órgano o ente; dar información sobre las atribuciones que le competen dentro de la Administración Pública y su estructura organizativa, así como de todos los procedimientos de la institución impulsados por las competencias que tiene legalmente atribuidas. Asimismo, estas oficinas deben brindar orientación a través de la promoción de este derecho constitucional a participar, y el cómo ejercerlo.

Además de la existencia de este mandato de la Ley Contra la Corrupción, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal³, y de conformidad con lo previsto en el artículo 62 de la Constitución, el Contralor General de la República, mediante resolución publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, dictó las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana,⁴ las cuales dieron gran impulso a las oficinas de atención al ciudadano en los órganos y entes de la Administración Pública, dependencias con competencias para atender las denuncias, quejas, reclamos, sugerencias o peticiones de los ciudadanos en ejercicio de su derecho a controlar la gestión pública, ya sea en forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes elegidos o a través de la comunidad organizada. Este mandato promovía una legislación más precisa sobre el tema y se erigió desde entonces como la columna vertebral para el funcionamiento interno de las Oficinas de Atención al Ciudadano.

Estas oficinas se pueden conceptualizar como la dependencia de las instituciones públicas



2 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 5.908 Extraordinario de fecha 19 de febrero del año 2009.

3 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.013 Extraordinario de fecha 23 de diciembre del año 2010.

4 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 38.750 de fecha 20 de agosto del año 2007.

más cercana al ciudadano, creada con la finalidad de recibirlos y brindarles asesorías, información y documentación vinculada con la gestión pública y la participación ciudadana. Son un medio eficaz para promover la misma, y al convertirse en un medio de respuesta oportuna para ello se transforman en una instancia pública para la paz, persiguiendo la tranquilidad social. Es importante fortalecer y respaldar el cambio que se ha efectuado desde una democracia participativa a una de participación protagónica de toda la sociedad, ampliando el nexo de corresponsabilidad que hay entre el Estado y la ciudadanía para fortalecer la activación de cada uno de los medios de participación.

Se debe reflexionar acerca de este cambio, en la forma de participación que ahora detenta la sociedad, enmarcado dentro de la planificación, porque le *permite la presentación de proyectos* locales que deben de ir de la mano con ese plan de desarrollo económico y social de la nación, del estado o del municipio. De este modo, la ciudadanía no solo participa de forma protagónica en la planificación que realiza el Estado, sino también desde la ejecución, a través de *la autogestión* mediante la cual las comunidades organizadas son responsables de gestionar y de concretar sus propios proyectos. Adicionalmente, esta participación también tiene que ver con *el control*, a través del seguimiento y monitoreo de las políticas públicas que ejecutan el Estado y las instancias del poder popular dentro de las comunidades, y que se concreta para estas, al detentar como instrumento fundamental el derecho de ejercer la *Denuncia*.

La Denuncia

OP-12.14



La denuncia es una comunicación verbal o escrita presentada por los ciudadanos y las ciudadanas ante los órganos competentes acerca de la ocurrencia de hechos relacionados con la administración, custodia y/o manejo de recursos del Estado y, en general con los resultados de la gestión de los órganos y entes públicos.

Este derecho a la participación que se puede concretar a través de la denuncia se fundamenta en los preceptos establecidos por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que expresa en su artículo 62: “Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente, o por medio de sus representantes elegidos o elegidas”; lo que se complementa con lo establecido en el artículo 70, el cual enuncia los medios que existen para esta participación.

De este modo, además de lo preceptuado en la Ley Contra la Corrupción en sus artículos 8, 9 y 10 antes mencionados, las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana en sus artículos 9, 19 y 20, así como el Instructivo en Materia de Denuncias⁵, en sus artículos 1 y 2, especifica la legitimación para su interposición, pues establecen que todo ciudadano puede presentar denuncias, quejas, reclamos, peticiones y sugerencias y los medios a través de los cuales puede hacerlo. Esto legitima el eslogan de la Contraloría General de la República *Contraloras y contralores somos todos* pues el instructivo y las normas fortalecen aún más el derecho que tiene la ciudadanía de emitir denuncias.

Las denuncias deben realizarse sobre la base del *conocimiento que se tenga de un acto, hecho u omisión presuntamente irregular*. Un ciudadano que esté en presencia de algún acto de corrupción tiene

⁵ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.979 de fecha 23 de junio del año 2000.

Es importante fortalecer y respaldar el cambio que se ha efectuado desde una democracia participativa a una de participación protagónica de toda la sociedad, ampliando el nexo de corresponsabilidad que hay entre el Estado y la ciudadanía para fortalecer la activación de cada uno de los medios de participación

el deber de presentar la denuncia ante cualquier Oficina de Atención al Ciudadano y esta tendrá el deber de atender al denunciante y proteger su identidad, entendiendo que esta denuncia debe ceñirse a unos *requisitos específicos*, sin los cuales pudiera no ser admitida; sin embargo la Oficina de Atención al Ciudadano de la Contraloría General de la República, insta al denunciante mediante comunicación escrita a reformular su planteamiento a los fines de que se enmarque en los requisitos establecidos en las Normas e Instructivos de Denuncia.

El primero de ellos es la *identificación del denunciante*, pues en el caso de que sea necesario requerir más información o datos importantes sobre lo que allí se denuncia, la OAC podrá contactar al denunciante que la emite; por lo tanto se cierra la posibilidad de recibir denuncias anónimas.

El segundo requisito, es la *identificación del domicilio* de quien la realiza, pues las OAC están obligadas a informar y dar respuesta oportuna a la ciudadanía sobre la decisión o resulta de la denuncia interpuesta ante ella.

En tercer lugar, es importante obtener la *narración circunstanciada de los actos, hechos y omisiones presuntamente irregulares*. Esta narración no debe ser generalizada porque puede impedir la realización de una investigación puntual y retardar la respuesta oportuna de la causa. Algunos de los datos que debe proporcionar el denunciante, si los conoce, son la fecha exacta o aproximada de ocurrencia, el lugar exacto (ente u organismo donde ocurrió), y el señalamiento de quienes pudieran encontrarse presuntamente involucrados en la comisión del ilícito que se denuncia.

En caso de que el denunciante no sepa escribir y por consiguiente, no sepa firmar, se deben tomar sus datos y la huella dactilar para validar la declaración que tomará un funcionario de la Oficina de Atención al Ciudadano.

Las Oficina de Atención al Ciudadano deben recibir todas las denuncias que cumplan con estos tres requisitos, aun cuando los actos, hechos u omisiones denunciados no se correspondan con sus compe-

tencias que constitucional y legalmente tiene atribuidas la Contraloría General de la República, los cuales deben ser también recibidas, tramitadas y remitidas al órgano o ente competente, asimismo se debe informar al ciudadano sobre esta remisión.

Las Oficinas de Atención al Ciudadano buscan facilitar la participación y tratan de disminuir los retrasos en la obtención de respuestas efectivas a la ciudadanía por parte de los órganos o entes, por lo que se debe priorizar la atención del denunciante y canalizar las solicitudes hacia la vía correcta en las que pueden ser solventadas.

Las denuncias pueden aceptarse por correspondencia, vía electrónica o de manera directa. Cuando la presentación sea de manera directa, debe revisarse el escrito suministrado por el denunciante y verificarse el cumplimiento de los requisitos. Cuando es recibida por medios electrónicos o de manera indirecta, debe verificarse el cumplimiento de los extremos del artículo 20 de las NPFPC y el artículo 2 del Instructivo en Materia de Denuncias; si estos no se cumplen se debe proceder inmediatamente a la remisión de un oficio o correo electrónico para informar al ciudadano que, a los fines de atender su requerimiento, es necesario complementar la información, y de este modo, valorar el contenido de la denuncia.

Cuando la denuncia, queja, reclamo, sugerencia y petición se realicen de manera verbal, se procede al levantamiento de un acta en la que se narrará de manera específica el presunto acto, hecho u omisión denunciado, para que de este modo la Oficina de Atención al Ciudadano pueda realizar posteriormente la valoración respectiva de esa presunta irregularidad, y el denunciante debe firmarla y estampar su huella dactilar.

Con la puesta en práctica de este mecanismo de participación, los ciudadanos logran alertar a los órganos de control fiscal competentes, quienes ante alguna denuncia bien fundada incluyen dentro de su planificación la realización de verificaciones. En el caso de la Contraloría General de la República, incorpora actuaciones dentro de su Plan Operativo Anual, dirigidas a verificar el control, manejo y custodia de

Las Oficinas de Atención al Ciudadano buscan facilitar la participación y tratan de disminuir los retrasos en la obtención de respuestas efectivas a la ciudadanía por parte de los órganos o entes, por lo que se debe priorizar la atención del denunciante y canalizar las solicitudes hacia la vía correcta en las que pueden ser solventadas

fondos públicos, e iniciar las investigaciones pertinentes que culminen en el establecimiento de las sanciones administrativas correspondientes, de ser el caso.

La Oficina de Atención al Ciudadano no solo tiene un papel de receptor pasivo, es responsable de educar, informar y orientar a los ciudadanos y ciudadanas para que estos comprendan lo importante de su notificación y a su vez lo necesario de los requerimientos mínimos que esta debe poseer. Asimismo debe ser objetiva, puesto que este es un principio fundamental para todo el que realice actividades de control.

Es importante hacer del conocimiento de la ciudadanía que presentar una denuncia no es solo un derecho, sino también un deber, porque coadyuva a la buena gestión pública, de lo contrario, la omisión de este deber por parte de todo aquel que tenga conocimiento de alguna irregularidad lo convierte en corresponsable del hecho de corrupción; además, la denuncia no debe usarse en perjuicio ni en retaliación de ninguna persona, solo debe usarse para mejorar la gestión pública.

Otro aspecto relevante de la denuncia es la confidencialidad, pues el organismo que la recibe debe proteger la identidad del denunciante, tal como lo estipula el artículo 22 de las NPFPC “La dependencia del organismo o entidad que reciba o trámite la denuncia preservará la identidad del denunciante, así como su domicilio, profesión, lugar de trabajo

y cualquier otro dato que pudiera servir para su identificación...”. En este sentido, el denunciante no debe manifestar públicamente haber interpuesto una denuncia ni contra quien la interpuso, pues estaría renunciando al derecho que le consagra la ley en cuanto a la protección de su identidad como denunciante.

La OAC de la Contraloría General de la República, pionera en la participación ciudadana

La Contraloría General de la República recibe las denuncias a través de los mecanismos ya mencionados *supra*, aun cuando los medios de recepción son variados, el proceso de análisis interno es el mismo. Al ser recibida, se registra en el Sistema de la Oficina de Atención al Ciudadano donde están descritos los antecedentes del presunto hecho irregular, luego es asignada a un funcionario para verificar si compete o no a la Contraloría General de la República. En caso de que no concierna, es remitida al ente u órgano competente. De ser competencia de este Máximo Órgano Contralor es analizada jurídicamente, (no todas las denuncias recibidas tienen valoración jurídica, solo se descargan en un formato denominado *Atención al Ciudadano* que requiere que los presuntos hechos irregulares estén enmarcados dentro de las competencias suscritas por el Contralor General de la República el cual autoriza la remisión del caso a las Direcciones Generales de Control respectiva) sustentándose en la normativa que rige la materia objeto de la denuncia, y se determina la Dirección General de Control que atenderá la misma, en atención a su ámbito de control, la que a su vez está dividida en Direcciones Sectoriales de Control, las cuales realizan las actuaciones fiscales a que hubiere lugar, a los fines de la verificación de los presuntos hechos irregulares denunciados. En el momento que el denunciante solicite estatus de su denuncia, la Contraloría General de la República debe dar respuesta de la misma, más aun si es de su competencia. Si no lo es, debe informarle acerca del órgano o ente al cual fue remitida, según lo exponen las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana en

su artículo 18: “La dependencia del organismo o entidad que tramitó la denuncia, queja, reclamo, sugerencia o petición comunicará la decisión o respuesta a la Oficina de Atención Ciudadana a fin de que esta informe al ciudadano”.

Una vez que se practiquen las diligencias para determinar la procedencia o no de los presuntos hechos irregulares, sea a través de una actuación fiscal (informe definitivo) u otros mecanismos (solicitudes de información, verificación, entre otros), la Dirección de Control notificará inmediatamente a la Oficina de Atención al Ciudadano y esta informará al denunciante sobre el resultado de la actividad de control practicada.

Es importante destacar que las Oficinas de Atención al Ciudadano debe recaudar la mayor cantidad de información y datos precisos con todos sus soportes como sea posible, para que de este modo le permita a la Dirección de Control hacer las valoraciones correspondientes y poner en marcha las labores de control. En caso de que la Oficina de Atención al Ciudadano procese una narración de los hechos, a la luz de la valoración técnica de la Dirección de Control y de sus actuaciones sucesivas, determinen que las presuntas irregularidades son infundadas y por lo tanto no existen supuestos sancionables se estaría ocasionando retrasos y pérdidas al Estado al movilizar el aparato contralor sin existir motivos para ello.

De este modo, al presentar denuncias falsas e infundadas como forma de descargar emociones personales, injuriando, difamando y descalificando personas e instituciones, la denuncia se degenera como forma de participación ciudadana y se convierte en un documento carente de valor. Por ello, estos mecanismos de participación deben ser utilizados de la mejor manera.

Documentos que conforman el expediente de la Oficina de Atención al Ciudadano de una denuncia competencia de la CGR:

- Reporte de atención al ciudadano provisto por el Sistema de Atención al Ciudadano.

- Denuncia. Presentar comunicación escrita cumpliendo los requisitos de la normativa aplicable, si ha sido presentada de manera verbal debe estar registrada en un acta firmada y con la huella dactilar de quien la presentó.
- Informe de valoración. Este documento es el que evidencia que el presunto hecho irregular está subsumido en la normativa legal correspondiente. (No todos los casos remitidos a las Direcciones Sectoriales tienen este informe, por ejemplo, se obvia cuando la Dirección ya tiene el conocimiento sobre el hecho irregular o se encuentra realizando una verificación del mismo; cuando hay informes de inspección, o de actuaciones).
- Oficio al denunciante en el cual se acusa recibo de su escrito y se indica el número bajo el cual quedó registrado. Con este número puede pedir cualquier información acerca del estatus de su denuncia de manera más inmediata.
- Punto de Cuenta. Se genera por cada denuncia un punto de cuenta para que el ciudadano Contralor apruebe la valoración y las recomendaciones de la misma.
- Se le informa al denunciante sobre la remisión a las Direcciones, solo si éste lo solicita vía telefónica o por escrito.
- Nota de Remisión para la Dirección de Control a los fines de realizar las acciones de control necesarias para verificar el hecho denunciado. Una vez finalizada la labor de

La denuncia constituye un instrumento de inestimable valor en la prevención y lucha contra la corrupción, así como en la transparencia, el correcto manejo, administración de los recursos y bienes que forman parte del patrimonio público

control por parte de la Dirección correspondiente, esta informa a la Oficina de Atención al Ciudadano el cierre de la misma a través de una valoración (se elabora un informe de verificación técnica y auto de cierre, en el caso de desestimaciones, y se concluyen denuncias con informes definitivos de actuaciones fiscales, los cuales deben estar archivados en el expediente de la denuncia).

- Oficio al denunciante en el cual se le indica las resultas de su denuncia.

Es importante que las Oficinas de Atención al Ciudadano lleven un registro organizado de las denuncias y sus resultados, aun cuando no tengan la posibilidad de sistematizarlos, pues lo importante es mantener un control estadístico, que permita hacer seguimiento de las mismas de manera oportuna, siempre y cuando se encuentres dentro de su ámbito y competencia, esta información será de mucha utilidad para los informes, estudios, trabajos, entre otros.

La denuncia constituye un instrumento de inestimable valor en la prevención y lucha contra la corrupción, así como en la transparencia, el correcto manejo, administración de los recursos y bienes que forman parte del patrimonio público. A través de ella se ejerce de manera responsable el derecho y el deber a la participación ciudadana para el control de la gestión pública.

La denuncia debe ser utilizada como un mecanismo para el ejercicio de control social, esto exige mantener un comportamiento ético y responsable ante los órganos y entes del Estado. Una denuncia debidamente fundada y soportada debe conducir a un órgano de control fiscal -si lo estima pertinente y con suficiente mérito- a ejercer sus atribuciones y potestades de control. Este mecanismo sirve para alertar a los órganos de control fiscal sobre el manejo irregular de fondos públicos, al tiempo que funge como sustento para iniciar las investigaciones administrativas correspondientes.

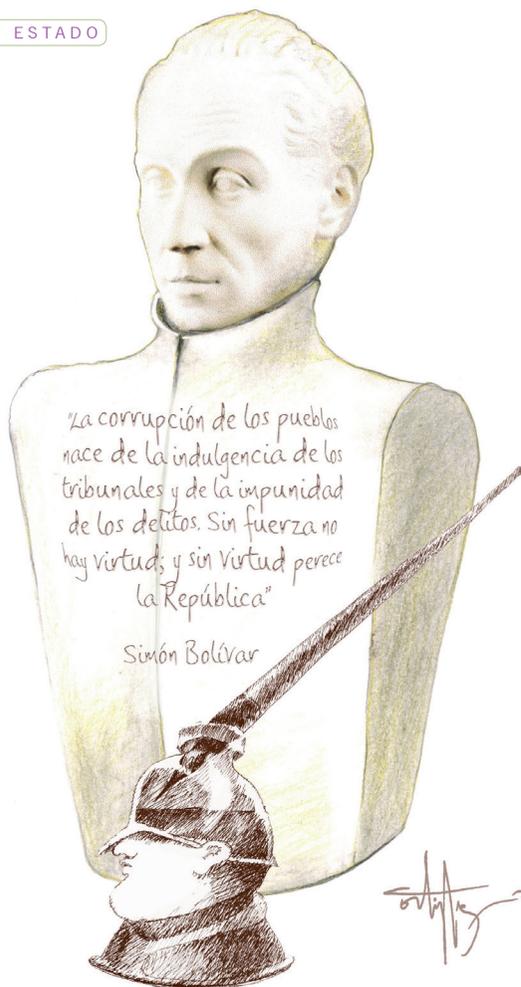
Por último, el acatamiento obligatorio de las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana es el elemento fundamental para el buen funcionamiento de las Oficinas de Atención al Ciudadano.

La Denuncia: garantía de la participación ciudadana en la gestión pública*

Mónica Gioconda Mistichio Tortorella**

GESTIÓN DE ESTADO

© 2014. oritipozo. Contraloría.



* Ponencia presentada con ocasión del Encuentro Nacional de Oficinas de Atención al Ciudadano, evento organizado por la Contraloría General de la República. Marzo 2014.

** Magistrada de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Preámbulo

Previo a abordar el tema que nos ocupa, es de suma importancia destacar que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999¹ se encuentra fundamentada en las ideas de nuestro Libertador Simón Bolívar, símbolo de unidad nacional y ejemplo de lucha incesante por la libertad, la igualdad, la justicia, la ética pública y el bienestar de pueblo, entre otros ideales. De allí que, en el artículo 2 del vigente Texto Constitucional se haya constituido a la República Bolivariana de Venezuela como un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la igualdad, la justicia, la democracia, la solidaridad, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

En razón a esto, el Título IV del Texto Fundamental, atinente al Poder Público, adquiere vital significado, puesto que su principal cometido es rescatar la legitimidad del Estado y de sus instituciones para así recuperar, por una parte, la ética pública y la moral administrativa, y por la otra, la eficacia y la eficiencia en el ejercicio de todas las funciones del Estado, incluyendo dentro de estas la función administrativa.

Precisamente, para el cumplimiento de tan comprometedor propósito, la Asamblea Nacional Constituyente, actuando siempre en representación del pueblo soberano de Venezuela, incorporó en el Texto Constitucional trascendentales innovaciones, entre las que destacan:

- i) **La modificación de la clásica división tripartita del Poder Público Nacional:** al adicionar a los tres poderes existentes hasta ese momento, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, dos nuevos poderes: el Poder Electoral y el Poder Ciudadano (art. 136 CRBV); correspondiéndole a este último poder la competencia para prevenir, investigar y sancionar, los hechos que atentan contra la ética pública y la

1 La Constitución de 1999 fue aprobada por Referéndum el 15 de diciembre de ese año y reformada el 19 de febrero de 2009, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.908, Extraordinario, de la misma fecha.

moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público (art. 274 CRBV). Además, se establece en el aludido artículo 136 constitucional el denominado principio de colaboración entre las ramas que conforman el Poder Público, en el entendido de que si bien cada una de ellas tiene sus propias funciones, estas deben colaborar entre sí para alcanzar los fines del Estado.

- ii) **El sometimiento de la Administración Pública al servicio de los ciudadanos y de las ciudadanas**, estableciéndose expresamente que la actuación de la misma debe estar fundamentada en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, y responsabilidad derivada del ejercicio de la función pública, con pleno sometimiento a la Ley y al derecho (art. 141).
- iii) **La consagración de una serie de derechos primordiales** nunca antes previstos en un texto constitucional de nuestra República, sino que se consagran por primera vez en la CRBV de 1999, entre los que se puede mencionar el derecho que tienen los ciudadanos a formular reclamos por la prestación de los servicios públicos (art. 259 CRBV), que hasta ese momento carecían de jerarquía constitucional, y el novedoso derecho a la participación ciudadana (art. 62 CRBV).

Efectivamente, el artículo 62 de la CRBV brinda toda la legitimidad para el ejercicio de la participación ciudadana, al disponer en términos categóricos, que toda persona puede participar libremente en los asuntos públicos; bien sea directamente, o por medio de representantes elegidos o elegidas. Adicionalmente, ese mismo precepto constitucional establece que la participación popular, en lo que respecta a la formación, la ejecución y el control de la gestión pública constituye el medio necesario para que se alcance el protagonismo que va a permitir a los individuos lograr su completo desarrollo, tanto en el plano individual como colectivo.

Por ello, que la participación ciudadana constituye una característica propia, inmanente, constante e inseparable de este nuevo Estado

La Administración Pública, cuya finalidad no es otra más que la de servir a los ciudadanos y ciudadanas, vale decir, a la sociedad civil en general, está en el deber de rendir cuentas tanto de su gestión como del uso de los bienes y/o recursos públicos que le han sido asignados para el cumplimiento de los cometidos públicos

democrático y social de Derecho y de Justicia; en el que existe un gobierno que es de los ciudadanos y ciudadanas, para ellos y por ellos. En efecto, en virtud del ejercicio de ese derecho constitucional a la participación ciudadana, todas las personas pueden participar, bien sea individual o colectivamente, agrupados por medio de unas organizaciones legítimas, como los consejos comunales y sus contralorías sociales, o las comunas; y de este modo, por medio de unos procedimientos legalmente establecidos, logran ser protagonistas en la gestión pública y coadyuvar al bienestar social.

En este contexto, es importante tener presente que la participación ciudadana no solamente es un derecho de los ciudadanos y ciudadanas, sino que al mismo tiempo es también un deber tanto para estos como para el propio Estado. En efecto, en virtud de la participación ciudadana, los ciudadanos y ciudadanas están en la ineludible obligación de velar o custodiar la buena marcha de la gestión pública, y por su parte, la Administración Pública, cuya finalidad no es otra más que la de servir a los ciudadanos y ciudadanas, vale decir, a la sociedad civil en general, está en el deber de rendir cuentas tanto de su gestión como del uso de los bienes y/o recursos públicos que le han sido asignados para el cumplimiento de los cometidos públicos. De manera pues, que la participación ciudadana se erige, realmente, como un factor determinante en el control de la gestión pública, y por ende,

en un mecanismo de vital relevancia para la lucha contra el detestable flagelo de la corrupción.

Conforme lo admiten quienes han opinado sobre el tema en comentario, producto del ejercicio del derecho a la participación ciudadana, se presenta, hoy día, una sociedad más exigente al momento de ejercer sus derechos legítimos, de demandar una gerencia pública eficiente, de emplazar por medio de la rendición de cuentas un adecuado y correcto uso de los recursos públicos y de coadyuvar a la Administración Pública al momento de imponer las sanciones efectivas para castigar y erradicar la corrupción y los actos que atentan contra el patrimonio público. Lo que sin lugar a duda, conduce a admitir que es imperativo seguir promoviendo la participación ciudadana, porque en la medida en que ello ocurra, se alcanzará una gestión pública más proba, honesta y transparente, puesto que aquellas personas a quienes les ha correspondido la delicada tarea de administrar, manejar o custodiar los recursos públicos se van a sentir vigilados, controlados y evaluados por los ciudadanos y ciudadanas a quienes están en la obligación de rendirles cuentas de su gestión, por lo que serán más responsables, diligentes y cautelosos en su actuar.

Para finalizar estas notas introductorias, debe decirse que es evidente que con ocasión de la entrada en vigencia del Texto Constitucional, y con las leyes que se han dictado con posterioridad en desarrollo del mismo, se han gestado en nuestra sociedad importantes cambios, que permiten asegurar que actualmente, existe una sociedad democrática, protagónica y más participativa, lo que constituye indudablemente un paso de avance en el fortalecimiento y la consolidación del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia que propugna el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La Denuncia

Precisamente, uno de los mecanismos por medio de los cuales el Estado garantiza el derecho constitucional a la participación ciudadana en el control de la gestión pública es la denuncia, de manera que ella

constituye un factor de importancia para garantizar la buena marcha de la aludida gestión, así como, para fomentar la probidad y la eficacia de la misma, al evitar los actos de corrupción, los ilícitos administrativos, los actos que causen daño al patrimonio público y que, en definitiva, atenten contra la ética pública y la moral administrativa.

Debido a que existen muchas definiciones de denuncia (término que presenta diversas acepciones), esta debe entenderse en el ámbito jurídico y de conformidad con la doctrina patria sobre la materia, como toda declaración, aviso o información, que efectúa una persona de manera individual o colectiva, directamente o por medio de un representante elegido, o por medio de una comunidad organizada ante una autoridad competente, que puede ser una autoridad judicial, como lo es un juez, o una autoridad administrativa, como es un funcionario policial o de investigaciones penales, un representante de un órgano de control fiscal, un fiscal del Ministerio Público o un representante de una Oficina de Atención al Ciudadano de cualquier órgano o ente de la Administración Pública.

La denuncia se efectúa con la finalidad de poner en conocimiento de la autoridad competente la perpetración u ocurrencia de un acto, hecho u omisión (contrario a la ley y al derecho) que puede constituir un delito, falta, ilícito, infracción o irregularidad, que además es de acción pública, es decir, que se puede perseguir de oficio, del cual ha tenido conocimiento un ciudadano o ciudadana por cualquier medio; ello con el propósito que la autoridad competente inicie las investigaciones preliminares tendentes a determinar, por una parte, el carácter irregular de los hechos denunciados y por la otra, la identidad de los presuntos responsables.

Se pueden presentar algunos típicos ejemplos de denuncia: en un primer caso hipotético, una persona acude ante una Oficina de Atención al Ciudadano (OAC) y le participa al funcionario actuante que un ciudadano fue designado como director general de un órgano o ente público determinado aun cuando se encuentra cumpliendo una sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un tiempo determinado impuesta por el Contralor o la Contralora General

de la República (CGR), con fundamento en la competencia que, expresamente, le atribuye el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal², después de haberse declarado su responsabilidad administrativa en el marco de un procedimiento de igual naturaleza donde ha tenido la oportunidad de ejercer plenamente su derecho constitucional a la defensa.

En un segundo caso hipotético, un ciudadano comunica a la OAC que un funcionario o funcionaria ha celebrado un contrato para la ejecución de una determinada obra que por su monto debió estar sometida a un procedimiento de concurso abierto que no fue observado y sin que exista justificación alguna para no haberlo cumplido.

En un tercer caso, se le informa a la OAC que un funcionario público, abusando de su condición, ha constreñido o inducido a un ciudadano para que le dé o prometa a él o a un tercero una cantidad de dinero o cualquier otra ganancia o dádiva indebida.

En un cuarto caso hipotético, cuando se informa a la OAC que una funcionaria o un funcionario público ha obtenido un incremento patrimonial desproporcionado, en atención a sus ingresos, que no puede justificar.

Otros ejemplos de denuncias serían, los supuestos también hipotéticos, de la

² Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.013 Extraordinario de fecha 23 de diciembre de 2010.

... con la denuncia se pretende poner en evidencia o al descubierto una situación aparentemente irregular, contraria a la Ley y repudiada por el ordenamiento jurídico, en la que pudo haber incurrido una servidora o servidor público o cualquier particular, con la finalidad que la autoridad competente inicie el respectivo procedimiento de investigación, en el que se va a determinar fehacientemente la veracidad de los hechos denunciados, su carácter irregular y los presuntos responsables

persona que se dirige ante la OAC del Ministerio del Poder Popular para la Educación e informa de un cobro ilegal de matrícula; o ante la OAC del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación y comunica una irregularidad relacionada con la distribución o el almacenamiento de alimentos; o del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (actualmente Ministerio del Poder Popular Ecosocialismo y Aguas) y denuncia de un daño al ambiente causado por una industria o un particular; o del Ministerio del Poder Popular para el Turismo y participa irregularidades ocurridas en hoteles públicos o privados, en parques nacionales, por ejemplo, el cobro ilegal de una comisión para entrar en una playa pública o en un parque nacional; o ante la OAC de una alcaldía e informa sobre irregularidades acaecidas en un municipio. Importa advertir que siempre que se trate de denuncias de irregularidades vinculadas con la administración, el manejo o la custodia de bienes o fondos públicos, que atentan contra el patrimonio público se deben remitir a los órganos de control fiscal, órganos administrativos especializados en la materia de control fiscal.

En definitiva, con la denuncia se pretende poner en evidencia o al descubierto una situación aparentemente irregular, contraria a la Ley y repudiada por el ordenamiento jurídico, en la que pudo haber incurrido una servidora o servidor público o cualquier particular, con la finalidad que la autoridad competente inicie el respectivo procedimiento de investigación, en el que se va a determinar fehacientemente la veracidad de los hechos denunciados, su carácter irregular y los presuntos responsables.

En este contexto, se debe destacar que el artículo 9 de las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana³, dictadas por la CGR, establecen en términos claros que *“Los ciudadanos de forma individual o colectiva, directamente o por medio de representantes elegidos o a través de la comunidad organizada, podrán presentar ante la Oficina de Atención Ciudadana (OAC) denuncias, quejas, reclamos, sugerencias o peticiones”*. Es evidente entonces que además de la denuncia

3 Normas para Fomentar la Participación Ciudadana. Resolución N° 01-00-000225 del 20 de agosto del año 2007. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.750 de fecha 20 de agosto de 2007.

existen otras posibilidades jurídicas para los particulares que pueden hacer valer ante las OAC. Sin embargo, todas estas modalidades difieren entre sí y no deben ser confundidas con la denuncia, por lo que resulta conveniente referirse brevemente a cada una de ellas.

La petición

Es un escrito por medio del cual una persona de manera individual o colectiva, directamente o por medio de representantes, acude ante una autoridad competente administrativa o judicial para formular un requerimiento o una solicitud.



El derecho de petición se encuentra expresamente consagrado en el artículo 51 de la CRBV que prevé que *“Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de estos o estas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados o sancionadas conforme a la ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo”*.

Por su parte, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA)⁴ en su artículo 2, establece que *“Toda persona interesada podrá, por sí o por medio de su representante, dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. Estos deberán resolver*

⁴ Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2.818 Extraordinario del 1° de junio de 1981.

La petición

Es un escrito por medio del cual una persona de manera individual o colectiva, directamente o por medio de representantes, acude ante una autoridad competente administrativa o judicial para formular un requerimiento o una solicitud

las instancias o peticiones que se les dirijan o bien declarar, en su caso, los motivos que tuvieren para no hacerlo”.

En ese sentido, el artículo 5 de este mismo instrumento normativo aclara que *“A falta de disposición expresa toda petición, representación o solicitud de naturaleza administrativa dirigida por los particulares a los órganos de la administración pública y que no requiera substanciación, deberá ser resuelta dentro de los veinte (20) días siguientes a su presentación o a la fecha posterior en la que el interesado hubiere cumplido los requisitos legales exigidos. La administración informará al interesado por escrito, y dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud, la omisión o incumplimiento por este de algún requisito”.*

Nótese que el dispositivo legal contenido en la norma en comentario, alude exclusivamente a aquellas solicitudes, peticiones o representaciones que siendo de naturaleza administrativa no requieren de sustanciación y sobre este particular se ha pronunciado, en forma pacífica y reiterada, el Tribunal Supremo de Justicia, tanto en Sala Constitucional como en Sala Político-Administrativa, determinando en sus fallos que aquellas peticiones administrativas que no requieran sustanciación deben ser resueltas dentro del lapso indicado en el aludido artículo 5, el cual consideran como un lapso razonable. (Sentencias de la Sala Constitucional Nros. 2.433 del 11 de octubre del año 2002; 948 del 28 de abril del año 2003; 592 del 15 de mayo

del año 2009 y 52 del 5 de marzo del año 2010 y Sentencia de la Sala Político-Administrativa N° 00667 del 6 de junio del año 2012).

Igualmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública⁵, en su artículo 9 establece que *“Las funcionarias y funcionarios de la Administración Pública tienen la obligación de recibir y atender, sin excepción, las peticiones o solicitudes que les formulen las personas, por cualquier medio escrito, oral, telefónico, electrónico o informático; así como de responder oportuna y adecuadamente tales solicitudes, independientemente del derecho que tienen las personas de ejercer los recursos administrativos o judiciales correspondientes, de conformidad con la ley. En caso de que una funcionaria o funcionario público se abstenga de recibir las peticiones o solicitudes de las personas, o no de adecuada y oportuna respuesta a las mismas, serán sancionados de conformidad con la ley”*.

En definitiva, se puede asegurar que dentro de las peticiones quedan comprendidas las solicitudes. En este contexto, tenemos que el artículo 8 de las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana, claramente dispone que *“En atención a lo establecido en el artículo 9 de la Ley Contra la Corrupción, los organismos y entidades a que se refieren los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, están en la obligación de suministrar la información que en el ejercicio del control sobre la gestión pública, solicite la ciudadanía respecto a los bienes y el gasto de los recursos que integran el patrimonio público cuya administración les corresponde con la descripción y justificación de su utilización y gasto...”*. Asimismo, el artículo 16 de este instrumento normativo estipula que *“La decisión o respuesta de las denuncias, quejas, reclamos, sugerencias o petición presentadas deberá ser oportuna, adecuarse al requerimiento formulado, tener correspondencia e integridad con la solicitud y cumplir con los requisitos de fondo y las formalidades del caso”*.

5 Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 5.890 Extraordinario de fecha 31 de julio de 2008. (actualmente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.147 Extraordinario del 19-11-2014).

En todo caso, es importante tener presente que debe existir identidad entre la información que fue requerida por el particular y la respuesta proporcionada por la Administración Pública, además de cumplirse los requisitos de fondo y las formalidades legales del caso.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (SC/TSJ), por medio de sus fallos, ha delimitado el alcance del derecho de petición. Así ha destacado que no puede considerarse vulnerado el derecho enunciado, cuando la Administración Pública resuelve en sentido negativo o desfavorable la pretensión del administrado. El precepto constitucional lo que exige es que la respuesta sea oportuna y adecuada. La oportunidad está referida a una condición de tiempo, de modo que entre el momento en que se formula la solicitud o requerimiento y en el que se emite la respuesta, no transcurra un lapso de tiempo tan extenso que convierta a la respuesta en nugatoria, inoficiosa, inútil e innecesaria. La adecuación, por su parte, alude a la correspondencia que debe existir entre aquello que fue solicitado y lo que está siendo respondido por la Administración Pública, pues esta debe estar motivada en las pretensiones planteadas por el administrado.

Así, en sentencia N° 592 del 15 de mayo de 2009, la aludida instancia jurisdiccional, expresamente sostuvo:

*De la norma y jurisprudencia parcialmente trascrita, la Sala advierte que **el alcance de esta disposición comporta un derecho para los ciudadanos de obtener una respuesta, pero además que esta sea adecuada y tempestiva;** ello impone una obligación a cargo del órgano competente, de dar una respuesta no sólo oportuna, sino también congruente con lo solicitado, siempre que el requerimiento no sea contrario a derecho y se haga ante el funcionario, órgano u ente competente (Vid. sentencia N° 706 del 31 de marzo de 2006, caso: 'Ely José Roa Contreras').*

En cuanto al requerimiento de que la respuesta no sea cualquiera sino la 'adecuada', se exige que el funcionario público dé una respuesta ajustada y apropiada a lo solicitado, sin que esto conlleve en modo alguno que sea afirmativa, negativa o exenta de errores, más bien significa que debe haber congruencia y relación directa con lo solicitado, lo que excluye las omisiones o 'respuestas parciales'.

Asimismo, el término ‘oportuna’ está referido a la condición de tiempo en el cual debe darse la respuesta, que en todo caso debe ser en el lapso legalmente establecido o bien en el momento apropiado y pertinente, a fin de evitar se haga inútil dicha respuesta por el retardo en la actuación del órgano llamado a atender tal pedimento (Vid. sentencia N° 598 del 22 de abril de 2005, caso: ‘Acción Ciudadana Contra El Sida’ (Accsi)).

*Siendo ello así, **advierte la Sala que la disposición contenida en el artículo 51 constitucional lo que trata de proteger precisamente es que la autoridad o funcionario competente responda específica y puntualmente el pedimento realizado por el solicitante en tiempo hábil.*** (Destacado propio).

Adicionalmente, la SC/TSJ ha sostenido que no puede considerarse vulnerado el derecho de petición en comentario, cuando la Administración Pública le ha indicado al administrado las razones por las cuales no le suministra la información que le ha sido requerida.

En este contexto, resulta oportuno traer a colación un caso en el que una Organización denominada Espacio Público solicitó información sobre el sueldo del cargo del Contralor General de la República y la tabla de remuneraciones aplicadas al personal que laboraba en la aludida Institución, la CGR le informó que no podía brindar dicha información por cuanto implicaba una invasión de la esfera privada de los funcionarios públicos, ante tal respuesta la organización consideró que se le había vulnerado su derecho constitucional de petición e interpuso ante la SC/TSJ acción autónoma de amparo constitucional, que fue declarada improcedente *in liminis litis* por esa instancia jurisdiccional, al constatar que la CGR le había informado los motivos por los que no respondía su requerimiento. En efecto, en el fallo N° 745 del 15 de julio de 2010, el aludido órgano jurisdiccional, expresó “...establece la Sala que la negativa de la Contraloría General con respecto al sueldo de sus funcionarios, **constituye una respuesta oportuna y suficientemente motivada, por lo que no existe lesión del derecho constitucional de petición**”. (Destacado propio).

La reclamación

Esta figura denota una inconformidad de una persona con una situación concreta ocurrida en el marco de un procedimiento, con una actuación o abstención del poder público o de una persona sometida a su poder de vigilancia, control y fiscalización, o también puede estar vinculada con la prestación de un servicio público, por parte de una empresa pública o privada.

La reclamación supone pues, que exista una lesión a un derecho subjetivo o un interés legítimo, que el ciudadano exige por escrito a una autoridad competente.

La reclamación también está regulada en varias disposiciones del ordenamiento jurídico. Así, a título ilustrativo se puede citar entre otros, el artículo 3 de la LOPA conforme al cual *“... Los interesados podrán reclamar, ante el superior jerárquico inmediato, del retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier procedimiento, trámite o plazo, en que incurrieren los funcionarios responsables del asunto. Este reclamo deberá interponerse en forma escrita y razonada y será resuelto dentro de los quince (15) días siguientes. La reclamación no acarreará la paralización del procedimiento, ni obstaculizará la posibilidad de que sean subsanadas las fallas u omisiones. Si el superior jerárquico encontrare fundado el reclamo, impondrá al infractor o infractores la sanción prevista en el artículo 100 de la presente Ley sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones a que hubiere lugar”*.

Igualmente, el artículo 253 del Código de Procedimiento Civil⁶ prevé que *“Los Tribunales en las multas que hayan impuesto, o en los apercibimientos que hayan hecho, por lo que aparezca del proceso, sin audiencia de quienes resulten condenados, oirán las reclamaciones de estos, formuladas por escrito, y decidirán en el mismo acto o en el día siguiente. El reclamante podrá producir con su solicitud la prueba que le favorezca”*.

6 Código de Procedimiento Civil. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 3.694, Extraordinario, de fecha 22 de enero de 1986.

Los reclamos pueden estar vinculados con asuntos administrativos del sector público y pueden tener lugar, cuando, por ejemplo, un particular interpone un recurso jerárquico ante un funcionario de inferior jerarquía y este no cumple con su obligación legal de elevarlo a la consideración de su superior jerárquico para que lo resuelva; o un particular que interpone un escrito de promoción de pruebas que no es incorporado al expediente por la servidora o el servidor público.

En estos casos, existe una presunta lesión a un derecho subjetivo de quien interpone el recurso, escrito o diligencia que da lugar a un reclamo que puede efectuarse ante las autoridades administrativas, o ante los tribunales.

Como se ha indicado anteriormente, también los reclamos pueden verificarse en el ámbito de la prestación de los servicios públicos por parte de las personas jurídicas públicas o privadas. Así, el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al definir lo que debe entenderse por la jurisdicción Contencioso-Administrativa, establece que esta le corresponde a los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y que esos tribunales son competentes para conocer, entre otros asuntos, de los reclamos por la prestación de los servicios públicos.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LOJCA)⁷ dictada

⁷ Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.447 de fecha 16 de junio de 2010, reimpressa por error

Los reclamos pueden estar vinculados con asuntos administrativos del sector público y pueden tener lugar, cuando, por ejemplo, un particular interpone un recurso jerárquico ante un funcionario de inferior jerarquía y este no cumple con su obligación legal de elevarlo a la consideración de su superior jerárquico para que lo resuelva; o un particular que interpone un escrito de promoción de pruebas que no es incorporado al expediente por la servidora o el servidor público.

en el año 2010, ratifica esa competencia para los órganos de la referida jurisdicción y expresamente se la atribuye a los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (que son una creación del mencionado texto legal y es lo que se conoce con el nombre de la municipalización de la jurisdicción contencioso administrativa), ello debido a que son estos tribunales los que están más próximos a las comunidades y pueden satisfacer de manera más inmediata sus necesidades. Sin embargo, como estos tribunales no han sido creados en la práctica y por ende, no están en funcionamiento, esa competencia la ejercen actualmente, de forma provisional, los juzgados de municipio con competencia ordinaria.

Importa tener presente que la LOJCA, en su Título IV, Capítulo II, Sección Segunda, diseñó el denominado procedimiento breve, que constituye otra de las trascendentales novedades del mencionado texto legal, para conocer de los reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos, el cual se caracteriza por ser un procedimiento breve, expedito y sencillo, precisamente en virtud de la naturaleza de lo que se reclama. El aludido procedimiento puede ser iniciado incluso sin la asistencia o representación de un abogado, pues se permite que las personas interpongan por sí mismas sus recursos, sin necesidad de estar asistidas o representadas por un abogado, estableciéndose la obligación al juez de la causa de procurarle, por medio de los organismos competentes, un abogado que lo asista o lo represente para los actos subsiguientes del proceso. De igual forma, está prevista en este procedimiento la realización de una audiencia oral para mayor celeridad (la oralidad juega un papel de vital importancia en este proceso), en la que el juez oír a los asistentes y está obligado a propiciar la conciliación.

Son ejemplos típicos de reclamaciones por omisión o deficiente prestación de servicios públicos, cuando una persona que tiene un contrato con una compañía de electricidad, de gas o de telefonía, y no le suministra la luz, el gas o el servicio telefónico o lo hace de manera

material en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.451 del 22 de junio de 2010.

demorada, deficiente, o una persona que contrata con una empresa privada de telefonía celular y no le prestan el servicio.

La queja

Es una articulación que puede tener o no contenido jurídico, y que puede recaer sobre los servicios administrativos prestados por el sector público o sobre los servicios públicos proporcionados por las personas jurídicas de derecho público o privado. Ambas modalidades están en defensa de los derechos, garantías e intereses de las personas que las interponen y así lo reconoce el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo⁸. Además, en el artículo 57 de ese instrumento legal, incluso se permite que cualquier persona presente quejas sin excepción de ninguna naturaleza, al prever, en términos precisos que: *“Cualquier persona puede presentar solicitud o queja, sin exclusión alguna por razones de minoría de edad, incapacidad legal, internamiento en centro de salud o reclusión, o por cualquier relación de sujeción o dependencia a tercera persona o a ente público, o por cualquier otra razón. El o la solicitante puede ser persona natural o jurídica, privada o pública”*.

Las sugerencias

Son recomendaciones, propuestas, o consejos que los particulares, de forma escrita, formulan a la Administración Pública.

En el artículo 138 de la LOAP (actualmente es el artículo 139 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública), se prevé que cualquier persona individual o por medio de una comunidad organizada puede presentar propuestas y formular opiniones respecto a la gestión de los órganos de la Administración Pública. Asimismo, se establece la posibilidad de que las personas puedan participar realmente en la elaboración de los instrumentos de contenido normativo.

⁸ Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Gaceta Oficial N° 37.995 de fecha 5 de agosto de 2004.

Por otra parte, a pesar de que las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana, nombradas anteriormente, contemplan la posibilidad de la sugerencia, lo hacen bajo la modalidad de las iniciativas que se pueden formular ante los órganos de control fiscal.

Así, las referidas Normas, en sus artículos 31 al 33 disponen que la ciudadanía podrá presentar ante los órganos de control fiscal, iniciativas vinculadas con el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en el control fiscal, tales como la realización de actividades tendentes a la celebración de eventos, charlas y seminarios relacionados con el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en el control fiscal; proponer proyectos de instrumentos normativos en materia de control fiscal y cualquier otra iniciativa en beneficio de la comunidad. Las iniciativas deben presentarse por escrito y deben contener la justificación de la propuesta, con indicación de los aportes, los bienes, los trabajos y los servicios que proporcionará la ciudadanía al órgano de control fiscal de ser el caso, quienes evaluarán las iniciativas atendiendo, entre otros, a su plan operativo anual, al ámbito de sus competencias y el aporte que realice la comunidad, de ser el caso y notificará al proponente el resultado de su evaluación y en el supuesto de aceptar la propuesta, le informará las actuaciones o medidas que adoptará.

En suma, todos los ciudadanos y ciudadanas en las condiciones antes anotadas, pueden interponer ante las OAC denuncias, peticiones, reclamaciones, quejas y sugerencias, dependiendo del fin perseguido y de su posición frente a la garantía, derecho o interés lesionado.

Precisado lo anterior y circunscribiéndonos al tema de la denuncia, es necesario destacar que conforme a lo previsto en el artículo 267 del Código Orgánico Procesal Penal⁹, cualquier persona que tenga conocimiento de la comisión de un hecho punible, puede denunciarlo ante un Fiscal del Ministerio Público o un órgano de policía de investigaciones penales.

En el ámbito administrativo, se destaca que el artículo 1° del Instructivo en materia de Denuncias (IMD) que fue dictado por

⁹ Código Orgánico Procesal Penal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.078, Extraordinario de fecha 15 de julio de 2012.

el Contralor General de la República en el año 2000¹⁰, antes de la entrada en vigencia de la actual Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, estableció que todo ciudadano podrá presentar las denuncias que estime pertinentes, cuando tenga conocimiento de que funcionarios públicos o particulares se encuentren involucrados en algún hecho irregular que esté relacionado con el manejo de fondos o bienes públicos pertenecientes a los órganos y entes sujetos al control de la Contraloría General de la República, siempre y cuando esas denuncias se encuentren debidamente fundadas.

Posteriormente, en el año 2010, en plena vigencia de la actual Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal que impone al Órgano Contralor, la obligación de promover la participación ciudadana y prescribir normas al respecto, se dictan las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana (NPFPC), previéndose en el artículo 9, que los ciudadanos de forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes elegidos, o por medio de la comunidad organizada, podrán presentar ante las OAC denuncias, entre otras posibilidades jurídicas y luego, en su artículo 19 disponen que, sin perjuicio de la posibilidad que tienen los ciudadanos de presentar de forma individual o colectiva la denuncia ante una OAC, también pueden interponerla ante los órganos de control fiscal cuando tengan conocimiento de que funcionarios públicos o particulares que se encuentren involucrados en actos, hechos u omisiones contrarios a una disposición legal o sublegal, relacionados con la administración, manejo y custodia de fondos o bienes públicos, o que hubieren causado daño al patrimonio público.

En este contexto normativo, es evidente que cualquier persona de manera individual o colectiva, directamente o por medio de representantes elegidos, o por medio de la comunidad organizada, podrá denunciar ante las OAC, los actos, hechos u omisiones que sean contrarios a la ley y al derecho, que atenten contra la ética pública y la moral administrativa.

¹⁰ Resolución N° 01-00-055 por la cual se dicta el Instructivo en Materia de Denuncias. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.979 de fecha 23 de junio de 2000.

Es importante recalcar que para las servidoras y servidores públicos, la denuncia de los hechos irregulares de los cuales han tenido conocimiento con ocasión del ejercicio de sus funciones no solamente es un derecho sino también un ineludible deber.

La denuncia, que en principio es facultativa, se torna obligatoria en determinados supuestos y puede acarrear sanciones si no es efectuada. Así sucede en los supuestos de i) los particulares en los casos en que la omisión de la denuncia es sancionable de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal o en una ley especial; ii) los funcionarios públicos o funcionarias públicas, cuando en el desempeño de su empleo se impusieren de algún hecho punible, de acción pública y iii) los médicos, médicas y demás profesionales de la salud, cuando existan circunstancias que hagan presumir la comisión de un delito y donde ellos hayan sido llamados a prestar auxilio o lo hayan prestado. En cualquiera de estos casos están obligados a denunciar, so pena de ser sancionados (art 269 COPP).

De igual modo, existen otras personas que estando en el ejercicio de sus cargos, profesión, oficio, arte, pueden tener conocimiento de la comisión de hechos punibles y no obstante no están obligados a declararlos por las circunstancias concretas que se verifican; tal es el caso de: i) los abogados y abogadas, respecto de las instrucciones y explicaciones que reciban de sus clientes; ii) los ministros o ministras de cualquier culto por las noticias de las cuales tengan conocimiento y que le hayan sido reveladas bajo secreto en el ejercicio de su ministerio y iii) los médicos cirujanos y médicas cirujanas y otros profesionales de

la salud, cuando exista una disposición especial de la ley que los exima de esa obligación (art. 271 COPP).

Bajo ninguna circunstancia están obligados a denunciar el o la cónyuge, los ascendientes y descendientes consanguíneos, afines o por adopción, hasta el segundo grado inclusive, del pariente participe en los hechos, así como los tutores o tutoras respecto de sus pupilos y pupilas y viceversa, debido a las vinculaciones que existen entre estas personas (art. 270 COPP).

Es importante recalcar que para las servidoras y servidores públicos, la denuncia de los hechos irregulares de los cuales han tenido conocimiento, con ocasión del ejercicio de sus funciones no solamente es un derecho sino también un ineludible deber. Así, el artículo 50 de la Ley Contra la Corrupción¹¹ (actualmente es el artículo 52 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra la Corrupción) estipula que *“Los funcionarios o empleados públicos y los particulares están obligados a rendir declaración de los hechos que conozcan y a presentar a la Contraloría General de la República o a sus delegados, al Ministerio Público y al órgano jurisdiccional competente, según el caso, libros, comprobantes y documentos relacionados con el hecho que se averigua...”*.

En el Código de Ética de las Servidoras y Servidores Públicos¹², en su artículo 7, se establece que *“Las servidoras y servidores públicos deben denunciar ante el Poder Ciudadano, su superior jerárquico o ante los órganos de control fiscal competentes, aquellos actos de los que tuvieron conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones que pudieran atentar, amenazar o lesionar la ética pública y la moral administrativa”*.

Por tanto, hay que denunciar los hechos irregulares que atenten contra la buena marcha de la gestión pública y contra el erario público, pues de esta forma se está contribuyendo con la buena gestión pública;

11 Ley Contra la Corrupción. Gaceta Oficial N° 5.637 Extraordinario de fecha 7 de abril de 2003.

12 Código de Ética de las Servidoras y Servidores Públicos. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.314 de fecha 12 de diciembre de 2013.

y el no denunciar puede acarrear, en los casos antes señalados, sanciones jurídicas para quienes omiten cumplir con su deber.

Bajo este escenario, es importante tener presente que la identidad del denunciante, el contenido de la denuncia y los documentos que la soportan tienen carácter confidencial. Precisamente, en cuanto a la protección del denunciante, el artículo 22 de las NPFPC, expresamente prevé que *“La dependencia del organismo o entidad que reciba o tramite la denuncia preservará la identidad del denunciante, así como su domicilio, profesión, lugar de trabajo y cualquier otro dato que pudiera servir para su identificación, sin perjuicio del derecho que asiste al denunciado de conformidad con las leyes de la República”*.¹³

De modo que, los funcionarios de las OAC a quienes les corresponde recibir y tramitar las denuncias deben preservar, en todo momento, la identidad del denunciante, por lo que les está vedado suministrar datos o informaciones (nombre, profesión, oficio, lugar de domicilio o residencia), que permitan identificar la persona del denunciante.

Ciertamente, queda claro entonces, que la identidad del denunciante y el contenido de la denuncia están amparados por el principio de la reserva, por lo que ningún funcionario puede revelar datos o informaciones que puedan poner en peligro la integridad del denunciante, o a una organización, o que perturben u obstaculicen el procedimiento de investigación que deba efectuarse. La servidora o servidor público que vulnere esta prohibición no solo será sujeto de sanciones disciplinarias por parte de su superior jerárquico, por haber faltado al deber que corresponde a todo servidor público de guardar secreto de la información de la que tenga conocimiento en razón del ejercicio de sus funciones, arte, oficio, profesión o cargo, sino que también podrá ser castigado penalmente, pues, existen penas para aquellas personas que sin ningún motivo revelen un secreto o dato que pueda causar un perjuicio y del cual han tenido conocimiento con ocasión del ejercicio de sus funciones.

13 En Perú se dictó la Ley N° 29542 de Protección al Denunciante.

Siendo la denuncia de carácter reservado como también lo es el procedimiento de investigación que se inicia con ocasión de la misma, no puede pretender el denunciante, quien no es parte del procedimiento de investigación, obtener copias (simples ni certificadas) de las actuaciones procesales, ni tener acceso al expediente administrativo en el que se recoge el procedimiento que se instruya con ocasión de la denuncia formulada.

La denuncia constituye el punto de partida de todo procedimiento de investigación administrativo o judicial, por lo que para su admisión y posterior tramitación es necesario que reúna los requisitos normativos para lo cual debe tomarse en consideración la normativa que existe al respecto, a saber, el Instructivo en Materia de Denuncias (IMD) y más recientemente las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana (NPFPC).

Conforme a la normativa citada, la denuncia puede formularse personalmente o por medios electrónicos (arts. 20 NPFPC y 2 IMD). Cuando se hace de manera personal se puede efectuar por escrito, caso en el cual debe estar firmada por el denunciante o por un representante suyo que tenga facultades para ello o, se puede realizar de manera verbal, en cuyo supuesto, el funcionario de la OAC que reciba la denuncia tendrá que levantar un acta en la que transcribirá todo lo que le haga saber el denunciante, y al final de la misma tanto el denunciante como el funcionario receptor de la denuncia deben

... la identidad del denunciante y el contenido de la denuncia están amparados por el principio de la reserva, por lo que ningún funcionario puede revelar datos o informaciones que puedan poner en peligro la integridad del denunciante, o a una organización, o que perturben u obstaculicen el procedimiento de investigación que deba efectuarse

suscribirla. Si el denunciante manifestare no saber firmar, estampará sus huellas dactilares.

También es posible que la denuncia se realice por medio de los medios electrónicos; por lo que todas las OAC, sin excepción, deben crear un correo electrónico y colocarlo a disposición de la ciudadanía para que puedan a través de este medio formular su denuncia. Es evidente, que cuando una OAC recibe una denuncia por esta vía, debe emitir un acuse de recibo al denunciante para que este tenga conocimiento de que su denuncia ha sido recibida e incluso para constatar la veracidad de la misma (art. 20 NPFPC).

De igual forma, prevé la normativa en comentario, que la denuncia para que pueda ser admitida, debe contener determinadas menciones (art. 20 NPFPC y 2 IMD), a saber:

- i) **La identificación plena del denunciante** (nombre, apellido, nacionalidad, número de cédula de identidad o pasaporte, profesión u oficio, lugar de domicilio o residencia, números telefónicos, correo electrónico, si lo tuviere). No serán admitidas bajo ningún supuesto, las denuncias en las cuales no estuviere plenamente identificado el denunciante. De allí que, la normativa en comentario prohíbe expresamente las denuncias anónimas y así lo recuerda constantemente la Contraloría General de la República en su *Twitter*. Obviamente, ello no afecta la posibilidad que tienen los órganos o entes del sector público de iniciar de oficio las investigaciones a que haya lugar cuando consideren que hay méritos para ello (art. 5 IMD y 23 NPFPC). Ciertamente, de presentarse el caso de una denuncia que se reciba de forma anónima que no tenga ningún valor como denuncia, sin embargo, del contenido de la misma surjan elementos de convicción o prueba que hagan presumir al órgano o ente del sector público, que puede existir un hecho irregular, el órgano tendría la potestad de iniciar el procedimiento de investigación, no como una denuncia, sino ejerciendo de oficio sus atribuciones.
- ii) **La narración circunstancial del hecho o de los hechos denunciados**, es decir, aquellos actos, hechos u omisiones que a

juicio del denunciante afectan la gestión pública, atentan contra la ética pública o la moral administrativa, constituyen ilícitos administrativos o actos de corrupción. La denuncia debe estar redactada en términos claros y precisos, y debe contener todas las menciones necesarias para el absoluto esclarecimiento de los hechos.

- iii) **La identificación del o de los presuntos responsables**, bien sea un funcionario público, funcionaria pública o incluso un particular, con indicación de quienes hubieren cometido las irregularidades y el cargo que desempeñan o desempeñaron en el órgano o el ente del cual se trate. Igualmente, debe identificarse a aquellas personas que puedan tener conocimiento y que hayan presenciado el hecho denunciado, indicando también el cargo o los cargos que desempeñan o desempeñaron.
- iv) **El lugar (ente u órgano) y la fecha donde han ocurrido los hechos denunciados**, el denunciante debe realizar suficientes señalamientos de las condiciones de tiempo, lugar y modo respecto del hecho denunciado, para que sea posible efectuar la investigación tendente al esclarecimiento de los hechos denunciados.

En este contexto, es imperativo destacar que si el denunciante dispone de los elementos probatorios de los hechos que a su juicio pueden constituir delitos, ilícitos o irregularidades, los debe anexar a su denuncia, lo que, sin lugar a dudas, coadyuva en la investigación que habrá de iniciarse de ser el caso y cuyo propósito es el esclarecimiento de los hechos.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, en su artículo 96, al referirse a los modos de iniciar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, exige expresamente que la denuncia esté obligatoriamente acompañada de *“elementos suficientes de convicción o prueba que permitan presumir fundadamente la responsabilidad de personas determinadas”*.

A todo evento, no debe dejarse de lado el poder inquisitivo del cual están dotados los órganos y los entes del sector público que les permite efectuar de oficio todas las actuaciones que estimen

necesarias para el total y absoluto esclarecimiento de los hechos investigados.

En el supuesto, que se presenten elementos probatorios (trátese de documentos, fotografías, videos, audios, entre otros), estos deben relacionarse y remitirse junto con la denuncia y el informe que debe elaborar la OAC, a la dependencia encargada de tramitar el procedimiento de investigación. Si la persona aporta documentos originales y pretende le sean devueltos, puede solicitarlo mediante diligencia escrita, y el órgano devolverá dichos documentos previa certificación, reposando las copias en el expediente (arts. 4 IMD y 21 NFPC).

Es importante insistir en que es condición *sine qua non* para la admisión de la denuncia el estar debidamente fundamentada y así lo exige el Instructivo en Materia de Denuncias.

En este contexto, la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia cuando se ha pronunciado sobre este tema, ha exigido expresamente la fundamentación de la denuncia como condición para su admisión. Así, en sentencia de fecha 22 de noviembre de 2010, sostuvo:

Toda denuncia debe ser debidamente fundamentada, y para ello necesariamente deben describirse exhaustivamente hechos concretos que puedan subsumirse en uno de los tipos penales contemplados en nuestra legislación, de lo contrario carece de fundamento y, consecuentemente, será temeraria tal como ocurre con la presente denuncia, la cual es genérica y carente de argumentos de los que se puedan deducir la posible comisión de un hecho ilícito por parte del ministro (...) con ocasión a la recepción del informe antes aludido. (Destacado propio).

La denuncia no puede ser genérica, ambigua o carente de argumentos o contenido, tampoco puede contener juicios de valor ni apreciaciones subjetivas, pues sería una denuncia defectuosa y la autoridad competente no tendrá otra opción más que la de ordenar, mediante auto expreso y debidamente motivado, el archivo de las actuaciones, ello sin perjuicio de las acciones civiles y penales que puedan interponer los interesados contra los denunciados maliciosos, quienes como consecuencia de su indebido proceder comprometen su responsabilidad.

En consecuencia, al interponer una denuncia se debe actuar con objetividad y responsabilidad. De allí que frecuentemente, se sostenga que la denuncia no puede ser utilizada como un instrumento de venganza, de retaliación política, para difamar, desprestigiar, injuriar o descalificar a una persona o institución, porque el denunciante no solamente se constituiría en sujeto pasivo de acciones civiles y penales, sino que estaría dañando el mecanismo que el Estado ha colocado a la disposición de los particulares para que ejerzan el derecho constitucional a la participación ciudadana en el control de la gestión pública, y en consecuencia, mermando el Estado democrático y social de Derecho y de Justicia establecido en nuestro texto constitucional.

Las denuncias deben presentarse ante las OAC, las cuales constituyen verdaderas instancias administrativas para la paz, que debe tener todo órgano o ente del sector público (art. 9 LCC), adscritas a la máxima autoridad jerárquica del órgano o el ente y persiguen entre sus objetivos el apoyar, asesorar, orientar, recibir y tramitar las denuncias que hacen los particulares en el ejercicio de su derecho a la participación ciudadana y constituyen un medio que realmente sirve para que los particulares de manera directa y organizada puedan participar en el control de la gestión pública.

Conforme lo estipulan las Normas mencionadas *supra*, la OAC contará con un área de atención de las denuncias, quejas, reclamos, sugerencias y peticiones, que determinará si el órgano o ente a la cual está adscrita tiene la facultad para tramitar la solicitud presentada por los ciudadanos (art.15 NFPC). Cuando se trate de denuncias relacionadas con actos, hechos u omisiones contrarios a una disposición legal o sublegal, relacionados con la administración, manejo o custodia de los fondos o bienes públicos, se remitirán al órgano de control fiscal competente para que ejerza las acciones fiscales a que hubiere lugar. Asimismo, informará a la autoridad a quien corresponda, para que adopte las medidas inmediatas para corregir las deficiencias denunciadas (art. 17 NFPC).

Sin ahondar en el tratamiento de la denuncia, es importante referir que cuando se interpone una denuncia ante una OAC, esta recibe las

Las denuncias deben presentarse ante las OAC, las cuales constituyen verdaderas instancias administrativas para la paz, que debe tener todo órgano o ente del sector público (art. 9 LCC), adscritas a la máxima autoridad jerárquica del órgano o el ente y persiguen entre sus objetivos el apoyar, asesorar, orientar, recibir y tramitar las denuncias que hacen los particulares en el ejercicio de su derecho a la participación ciudadana ...

comunicaciones y los anexos relacionados con la misma y procede a registrar en el Sistema de la Oficina de Atención al Ciudadano (SISOAC) los datos generales del usuario del servicio y del asunto recibido, que quedará identificado con un número o código, además se debe verificar si respecto a ese asunto no existe una denuncia anterior.

Luego, se efectúa un análisis de fondo acerca del contenido de la denuncia a los efectos de determinar si esa denuncia corresponde a la competencia de ese órgano o ente. En caso de que no corresponda a la competencia del órgano o ente, obviamente deberá remitirse inmediatamente a aquel que sí sea competente, y se informará sobre esa remisión al denunciante. En caso afirmativo, se elabora el informe de valoración jurídica de la denuncia y el reporte de atención al ciudadano.

En el supuesto de la Contraloría General de la República, que tiene su Manual de Organización de Normas y Procedimientos de la OAC, el tiempo es de cinco (5) días para notificar al denunciante que se ha remitido su denuncia a otro órgano.

Si el órgano o ente es competente, debe realizarse un informe de valoración jurídica donde se deben exponer los actos, hechos u omisiones que están siendo denunciados, y se emite un reporte de atención al ciudadano donde se le notifica al denunciante que su asunto va a ser tramitado y que se le notificará el resultado que arroje la investigación.

Seguidamente, se envía dentro del mismo órgano o ente a la dependencia encargada de tramitar la denuncia, es decir, aquella que tramita el procedimiento de investigación, y una vez concluido debe remitir los resultados a la OAC, la cual dará a conocer al denunciante los resultados. Es importante destacar que el denunciante puede continuamente requerir información sobre el estatus de su denuncia cuando esta se encuentre en proceso de investigación, pero no podrá solicitar copias de las actuaciones procesales, ni podrá tener acceso al expediente.

Finalmente, es necesario señalar que las OAC están en la obligación de ordenar, dirigir, sistematizar las denuncias, para lo cual se debe crear un registro y mantenerlo actualizado. En este registro se dejará constancia de todas las denuncias que ha recibido el órgano y todo lo que atañe a las mismas. Además, las OAC están en la obligación de tramitar una relación mensual para las Unidades de Auditoría Interna (UAI) notificándoles el número de esas denuncias que han sido consignadas ante el órgano, pues las UAI deben estar al tanto de las denuncias que han sido interpuestas ante la sede y el estado en el que se encuentran.

Puede concluirse entonces que la denuncia es un mecanismo por medio del cual el Estado le garantiza a los ciudadanos que puedan ejercer el derecho a la participación ciudadana en el control de la gestión pública, y debe ser promovida, pues en la medida en que se utilice con seriedad, objetividad y responsabilidad tendrá una incidencia positiva en la gestión pública y, por ende, en el bienestar social, que constituye un objetivo fundamental del Estado social y democrático de Derecho y de Justicia que propugna el Texto Constitucional, inspirado, como se ha advertido al inicio, en las ideas de nuestro Libertador Simón Bolívar.

*“La corrupción de los pueblos nace de la indulgencia de los tribunales
y de la impunidad de los delitos. Sin fuerza no hay virtud;
y sin virtud perece la República”*

Simón Bolívar

Voluntariado
de Facilitadores formados
por la Contraloría General de la República,
en materia de

Participación
ciudadana,
para ejercer
el control
social



PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Preámbulo

*Es el deber de todo ciudadano vigilar
sobre la legítima inversión de las rentas públicas en beneficio de la sociedad*

*Simón Bolívar
Discurso de Angostura del 15 de febrero de 1819*

La participación ciudadana en la gestión pública y con ella el control social como una de sus expresiones, además del derecho al ejercicio del sufragio, constituyen actualmente requisitos indispensables para la renovación y la revitalización de las democracias modernas, pero también una demanda de los ciudadanos quienes no se conforman únicamente en ser sujetos pasivos y meros receptores de los bienes y servicios del Estado, sino que exigen una mayor eficiencia en la adquisición de bienes y prestación de servicios a los que tienen derecho, a fin de mejorar su calidad de vida.

Es evidente que durante los últimos años, la participación de los ciudadanos en la gestión pública ha despertado gran interés en organismos internacionales como las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), las cuales coadyuvan al establecimiento de alianzas entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y la participación ciudadana en el control fiscal con sus mecanismos como combinación fundamental para lograr la buena gobernanza. Por tanto, esta unión se ha convertido en una tendencia mundial orientada a fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones, en particular a aquellas que realizan el control fiscal externo como las EFS, en función de crear un se ha incorporado en numerosas constituciones y legislaciones de diversos países del mundo,

...la participación ciudadana se ha convertido en un anhelo como vía idónea utilizada por las democracias modernas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos...

motivado a que las necesidades y los problemas en los ámbitos económicos, políticos y sociales comenzaron a crecer de manera vertiginosa tanto en complejidad como amplitud, desbordando la capacidad del Estado para resolverlos. De allí, comienza a gestarse la idea de una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos que son, en definitiva, de su interés, basados en el derecho y el deber de participación que le son.

Sin caer en exageraciones, ni considerar que se trate de una solución extraordinaria, la participación ciudadana se ha convertido en un anhelo como vía idónea utilizada por las democracias modernas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, pues la contribución que realiza a la sociedad se traduce en respaldo y ayuda en la realización de los planes gubernamentales nacionales y locales tanto en su formulación como en su ejecución, aún más si los mismos recogen sus aspiraciones y necesidades, pues el propio sujeto a quien se dirigen los proyectos y programas quien puede conocer también cuáles son sus intereses y la urgencia de estos. Es la propia comunidad la fuente más precisa para la detección de los mismos, a fin de dar respuesta para satisfacer las necesidades y prioridades de la mayoría de los miembros de una sociedad, sin limitarse solo a unos pocos. Asimismo, la participación ciudadana contribuye también a generar confianza y credibilidad en las instituciones y en los gobernantes, especialmente cuando el ciudadano interviene en la vigilancia de la ejecución de los planes y los programas, al igual que en el control de sus resultados. Por último, aporta mayor transparencia, honestidad y eficiencia en el uso y administración del erario, debido a que es supervisado y evaluado por los propios ciudadanos.

Lo expresado anteriormente, no deja de lado factores de riesgo que obstaculicen su implementación: el egoísmo, el individualismo, la pasividad, la tendencia a convalidar los intereses personales, la ausencia de una cultura participativa que despierte el interés de la ciudadanía, a involucrarse en los asuntos vecinales, locales, estatales, regionales y nacionales; la resistencia al cambio como algo común en el ser humano por los esfuerzos de aprendizaje, así como la adaptación a las nuevas situaciones; el rechazo de las

instituciones del Estado y de sus directivos a ser supervisados por los ciudadanos; el afán de los gobiernos por imponer sus proyectos y programas en beneficio de sus intereses, entre otros.

La participación ciudadana comporta también unos criterios y unas condiciones esenciales que deben ser considerados por todos los actores vinculados con ella, a saber: *la relevancia*, referida a la deliberación que realice la ciudadanía sobre los asuntos de interés nacional y de inclinación especial para ella, priorizando sus necesidades e intereses en función de mejorar la calidad de vida; *la honestidad y la confianza mutua entre gobierno y ciudadano*, en donde el primero aprecie verdaderamente lo que el ciudadano le aporta y confíe en su criterio y capacidad, y los segundos confíen en que el gobierno es capaz de realizar las acciones necesarias para la solución de los problemas reales; *la continuidad y variedad* de la participación ciudadana debe ser creativa, permanente y constante para evitar que se agote en unas cuantas reuniones, a los fines de que se garantiza su permanencia; *la progresividad*, plantea que la participación debe ser un proceso gradual en el tiempo donde el ciudadano se capacite y disponga de los espacios y las fórmulas para que la misma tenga lugar, y las autoridades involucradas tengan la disposición y preparación que permitan que esta sea posible, con el propósito de aprovechar al máximo los beneficios que de ella derivan; *la educación*

...los ciudadanos pueden ejercer de forma activa la participación, con el fin de alcanzar el desarrollo de las potencialidades y necesidades de la comunidad a través del ciclo comunal...

...un ciudadano bien informado puede participar y efectuar observaciones, aportes y recomendaciones verdaderamente significativos, siempre que existan las condiciones sine qua non en las que el Estado garantice los procesos de transparencia y rendición de cuentas...

cívica, referida a la capacitación, preparación del ciudadano, debido a que su contribución en los asuntos que le conciernen no es algo dado *per se*, sino que debe conquistarse y más si se refiere al ámbito de control donde se requiere de ciudadanos educados en las técnicas, en las prácticas elementales de la auditoría, además de valores fundamentales como responsabilidad, probidad, solidaridad, ética y altas virtudes cívicas que le permitan participar de manera directa, organizada, individual o asociativa, en la gestión pública del Estado.

El control social

El control social se trata de un derecho, y a la vez es un deber para alcanzar un fin último referido al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, mediante este mecanismo de participación defienden sus derechos ante los gobiernos, así como dentro de sus propias comunidades para lograr el bien común; es por ello que la participación ciudadana en las tareas relacionadas con la vigilancia, la evaluación, control del uso y la gestión de los recursos públicos es lo que da origen al control social.¹

1 El control social es el derecho y la obligación que tienen los ciudadanos, en cuanto miembros de una sociedad, de intervenir en forma directa o a través de sus representantes legítimamente elegidos, en el control de la gestión pública, y de velar porque las instituciones del Estado y sus gobernantes, en quienes han delegado el poder y la autoridad para dirigir la sociedad en aras del bien de todos, utilicen y administren los recursos públicos de la nación de manera honesta, equitativa, transparente y eficiente, en beneficio de toda la colectividad. Es el ejercicio de la función de prevención, vigilancia, supervisión, acompañamiento y control, El control social es el derecho y la obligación que tienen los ciudadanos, en cuanto miembros de una sociedad, de intervenir en forma directa o a través de sus representantes legítimamente

Técnicamente, la tarea de vigilancia se puede llevar a cabo en las distintas fases en los que se puede descomponer. De manera general, la realización de las acciones en el ámbito público, a saber la planificación o planeación, incluye, entre otros, la formulación de objetivos, la definición de actividades, tareas, recursos para alcanzarlos, cronograma de actividades; la puesta en práctica de lo planificado, que constituye la fase de ejecución propiamente dicha, la supervisión, seguimiento y evaluación final. A lo largo de todo el proceso, en sus tres momentos se pueden realizar tareas de vigilancia y control (previo, concomitante y posterior), que permite no solo identificar los problemas sino también proponer alternativas de solución.

De igual modo, dentro de las organizaciones de base del Poder Popular, los ciudadanos pueden ejercer de forma activa la participación, con el fin de alcanzar el desarrollo de las potencialidades y necesidades de la comunidad a través del ciclo comunal, el cual consta de cinco fases: *diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social*, siendo importante destacar, que la contraloría social vigilará, supervisará

elegidos, en el control de la gestión pública, y de velar porque las instituciones del Estado y sus gobernantes, en quienes han delegado el poder y la autoridad para dirigir la sociedad en aras del bien de todos, utilicen y administren los recursos públicos de la nación de manera honesta, equitativa, transparente y eficiente, en beneficio de toda la colectividad. Es el ejercicio de la función de prevención, vigilancia, supervisión, acompañamiento y control, practicado por los ciudadanos y ciudadanas de manera individual o colectiva sobre la gestión del Poder Público y de las instancias del Poder Popular, así como de las actividades privadas que afecten el interés colectivo.

...el buen uso de los recursos y calidad de vida de los ciudadanos, auspiciado por valores superiores como la vida, libertad, justicia, igualdad, solidaridad y responsabilidad social... conducen al establecimiento del Estado social... democrático y social de Derecho y Justicia...

y controlará permanentemente las actividades que se realicen en cada una de las etapas mencionadas, así como aquellas que se ejecuten dentro de la respectiva instancia de participación, con el propósito de prevenir y corregir comportamientos, actitudes y acciones que sean contrarios a los intereses sociales y a la ética en el desempeño de las funciones públicas.

De manera concreta, uno de los procesos propios del control social es la verificación del cumplimiento del principio de rendición de cuentas tanto a nivel de las instituciones públicas como de las organizaciones comunitarias, para conocer el grado de cumplimiento de metas y velar por la correcta administración, manejo y custodia del patrimonio público. De allí, la importancia que tiene para el ciudadano el acceso a la información relativa a los planes, presupuestos y su ejecución, con resultados finales orientados a la satisfacción, fundamentalmente en bienes y servicios.

Así también, el principio de transparencia está presente en el ámbito del control social y desempeña un rol particularmente crucial junto a la rendición de cuentas, puesto que un ciudadano bien informado puede participar y efectuar observaciones, aportes y recomendaciones verdaderamente significativos, siempre que existan las condiciones *sine qua non* en las que el Estado garantice los procesos de transparencia y rendición de cuentas, en caso contrario, se incrementarían los niveles de corrupción e impunidad.

El control social en Venezuela

La participación ciudadana y con ella el control social son temas que se han venido gestando de forma gradual y progresiva en diferentes países, producto de esa búsqueda constante para revitalizar las democracias, cumplir con las exigencias de los ciudadanos, fortalecer el Estado en función de complementar los controles gubernamentales ya existentes, en pro de alcanzar el bienestar de la colectividad.

Las legislaciones de América Latina han registrado importantes avances que ponen de relieve el rol fundamental de la participación ciudadana,

el control social, mecanismos, instancias, así como los medios para su implementación, demostrando ser un elemento de utilidad en materia de renovación y nuevos aportes en aquellos asuntos que son realmente importantes para la vida nacional y relevantes para el desarrollo, no solo de mejorar su calidad de vida, sino en el derecho y la obligación de los ciudadanos a participar en el control de la gestión pública, dando un correcto uso de los recursos públicos de una nación, para incrementar la eficiencia y la honestidad en el manejo del erario y en la lucha contra la corrupción.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela promulgada en el año 1999², sienta las bases de la participación ciudadana y del control social, característica que surge como una estrategia para buscar mejoras sociales y profundizar la democracia, permitiéndoles a los ciudadanos participar en la planificación, ejecución y control de la gestión pública, en los distintos niveles políticos territoriales, convirtiéndolos en agentes protagónicos fundamentales en la actividad del Estado y en la toma de decisiones para la gestión del bienestar colectivo. Es así, que la participación ciudadana promueve la eficiencia en la administración, el buen uso de los recursos y calidad de vida de los ciudadanos, auspiciado por valores superiores como la

...para fortalecer la participación ciudadana, el nuevo Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Contra la Corrupción -amplió- el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley al incorporar los consejos comunales, asociaciones socioproductivas, y organizaciones de base del Poder Popular...

² Constitución de la República Bolivariana de Venezuela publicada en la Gaceta Oficial N° 36.860 de fecha 30-12-1999, y enmendada el 15 de febrero del año 2009 mediante la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.908 Extraordinario de fecha 19-02-2009.

vida, libertad, justicia, igualdad, solidaridad y responsabilidad social que conducen al establecimiento de ese Estado social, sometido al imperio de la Constitución y de la ley, convirtiéndolo en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia que se nutre de la voluntad de los ciudadanos, expresada libremente por los medios de participación política y social para conformar el Estado democrático, cuya finalidad es asegurar la mayor suma de felicidad posible.³

En este sentido, nuestro modelo de democracia ya no es solo un sistema representativo, sino que se encuentra fortalecido con el valor agregado de la inclusión expresa del pueblo como factor fundamental y decisivo en la conducción de la gestión gubernamental, en donde el individuo se integra a la acción de gobierno mediante la materialización de un amplio catálogo de mecanismos de participación, a través de los cuales se perfecciona un modelo de gobierno integrado por los representantes electos y los propios ciudadanos, es el pueblo haciendo realidad, otorgando vida y sentido a su facultad de soberano.

Esta corresponsabilidad referida a la coexistencia en la conducción de gobierno, es comprensible en las democracias representativas, debido a que resulta necesaria para lograr una armoniosa funcionalidad de la gestión estatal; toda vez que la participación constante y permanente de los ciudadanos, incide directamente en los resultados de la acción de gobierno, en virtud que ellos son quienes conocen con certeza las necesidades y requerimientos que precisan para lograr la satisfacción de sus aspiraciones; por lo cual son ellos mismos los que pueden acometer las tareas estatales con la precisión y el acierto necesario para alcanzar esta finalidad.

En definitiva, el nuevo modelo instaurado en el texto constitucional, concibe a la gestión pública, preservación y fomento del bien común como un proceso en el cual se establece una interacción permanente entre gobernantes y ciudadanos, lo cual implicó una modificación radical, en cuanto a la orientación y la conducción de las relaciones entre el Estado y la sociedad, donde esta última desarrolla su legítimo e innegable protagonismo. Asimismo, el artículo 62 de la Constitución

3 Plan de la Patria Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019.

de la República Bolivariana de Venezuela⁴ dispone que: “Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegida. La participación del pueblo en la formulación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo”. De este texto constitucional se infiere que el constituyente consideró al individuo como miembro de una comunidad política determinada, con miras a tomar parte en la formación de la voluntad de las instituciones públicas, invistiendo al ciudadano como protagonista de la gestión pública, lo cual comporta que se desarrolle e intervenga tanto en la formación, ejecución y control de la misma, quien además, se encargará de la supervisión y de la correcta materialización de la gestión pública, con un mayor nivel de eficacia y efectividad en la ejecución de las políticas públicas, todo lo cual se armoniza con lo dispuesto en el artículo 2 constitucional⁵.

En este sentido, es oportuno citar la idea de David Easton⁶ y su teoría de la “Caja de Conversión”, que señala lo siguiente: “la ciudadanía organizada planteaba sus necesidades ante las instancias gubernamentales, en donde una vez recibidas las demandas de la población, estas eran procesadas dentro de aquella caja de conversión y adecuadas a los elementos técnicos, financieros, de mérito y oportunidad; y en definitiva eran retornadas a la población, convertidas en soluciones de los problemas planteados”.

Ahora bien, en la particularidad venezolana, el actual sistema constitucional, en materia de participación y control, se constituye en una instancia de ejecución, en la que más que procesar los requerimientos de los ciudadanos para determinar la forma en la que serán llevados a cabo, la misma se consolida como una instancia de ejecución en la que los ciudadanos participan y se desenvuelven, y ante la cual establecen un pronunciamiento imperativo sobre los distintos

4 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.908 Extraordinario de fecha 19-02-2009. Artículo 62.

5 Ob. Cit.

6 Easton, David. Política Moderna. Estudio de la Ciencia Política. Editorial Letras. México. 1968. Pág. 56.

cometidos y actividades que deberán desarrollar los gobernantes, en atención al mandato soberano, colocando de manifiesto la teoría de la “Caja de Conversión” de David Easton.

También, del análisis del contenido del artículo 62 arriba citado se puede observar que los ciudadanos en forma organizada pueden participar desde sus comunidades en la planificación de políticas públicas o en la administración de dichas políticas (entiéndase administración de los recursos que le sean transferidos) o participar como contralor social de la gestión que efectúan quienes planifiquen y administren fondos públicos. Es decir, la planificación, administración y control de políticas públicas en Venezuela deja de ser exclusividad del Estado, y se convierte en una actividad que compete a la República y a la sociedad bajo el principio de corresponsabilidad social, en el cual ambos son tan responsables de garantizar la satisfacción de las necesidades de las comunidades. Ahora bien para que el Poder Popular pueda ejercer eficazmente ese derecho de participación en cualquiera de sus tres áreas (planificación, ejecución y control) el mismo artículo 62 *ejusdem* establece lo siguiente: “... Es deber del Estado y obligación de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”.

De este modo, se ha comprometido al Estado a facilitarle los mecanismos o las herramientas del conocimiento para que ellos ejerzan su derecho con pleno apego a las disposiciones que regulan tales actividades.

En la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República ha mantenido una lucha constante y frontal contra la corrupción, con el fin de redoblar los logros en la batalla contra este flagelo, la impunidad y el burocratismo, viejos males que siempre han amenazado a la República, ante lo cual es relevante el tema de la participación ciudadana, en especial el control social, que representa la intervención directa del ciudadano en el control de la gestión pública, para maximizar los logros en el combate de las prácticas corruptas con el propósito de ampliar la democracia

que redundará en mayor prosperidad y bienestar común para los venezolanos.

Lo anteriormente señalado, lleva a suponer que el control social sea concebido como una categoría distinta al control fiscal que prevé la Constitución y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), porque la esencia del mismo es ser un mecanismo mediante el cual los ciudadanos se organizan individual o colectivamente para el ejercicio del derecho y deber de participar en el control de la gestión pública, lo cual implica, que cuando la comunidad se organiza en una contraloría social, por ejemplo, habrá tantas contralorías sociales como sea necesario en toda la República. Igualmente, para el éxito de esta figura de participación no se debe limitar su rol a la vigilancia de los ingresos, gastos, bienes y servicios públicos, por cuanto sus actividades estarán comprendidas desde el proceso de planificación, hasta la ejecución de los proyectos que se implanten en el sector, comunidad, municipio o estado; y abarca los ámbitos sociales, económicos, políticos, culturales y educativos en donde los ciudadanos normalmente se desenvuelven, así como vigilar la conducta de los funcionarios públicos en la prestación de sus servicios, entre otras, conforme lo establecen los principios constitucionales de la cogestión y la corresponsabilidad.

Ahora bien, en el marco del Sistema Nacional de Control Fiscal estas nuevas circunstancias demandaban con prontitud la puesta en vigor de unas normas que articularan las atribuciones fiscalizadoras de la Contraloría General de la República con las potestades originarias de control de las comunidades, de tal manera de hacer viables múltiples vías, prácticas, formas y procesos relacionados con el manejo del patrimonio público, para garantizar, en beneficio de todos, la eficacia y la probidad de su Administración Pública. Es por ello que la Contraloría General de la República consiente del compromiso constitucional así como legal que tiene a tenor de lo dispuesto en el artículo 75 de la LOCGRSNCF, que establece:

El Contralor o Contralora 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 y ciudadanas, haciendo especial énfasis en los siguientes aspectos:

1. Atender las iniciativas de la comunidad organizada, en el marco del proceso de participación ciudadana, en el ejercicio de la contraloría social o comunal.
2. Ordenar, dirigir, sistematizar y evaluar las denuncias ciudadanas que provengan de las instancias que ejercen la contraloría social.
3. Facilitar el seguimiento, vigilancia, supervisión y control de la ejecución de los planes realizados por la Unidad de Contraloría Social, de los proyectos comunitarios presentados por los consejos comunales o las comunas.
4. Establecer estrategias de formación y promoción de la participación contralora y ciudadana para coadyuvar a la vigilancia de la gestión fiscal.
5. Promover mecanismos de control ciudadano en proyectos de alto impacto económico, financiero y social.
6. Promover mecanismos para el fomento y ejecución efectiva del control fiscal, con la participación democrática y protagónica de las unidades de contraloría social.

Ahora bien, cumpliendo con este mandato legal, fue así como desde el año 2007 están en vigencia las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana⁷, dirigidas a promover el derecho de los ciudadanos a participar en el control de la gestión pública a través de las Oficinas de Atención al Ciudadano. Estas Normas están inspiradas en el proceso de organización popular, el desarrollo del poder comunitario y la recuperación del poder de decisión, administración y control directo sobre los recursos públicos por las denominadas organizaciones de base del Poder Popular y están dirigidas a armonizar la participación ciudadana.

⁷ Normas para Fomentar la Participación Ciudadana publicadas en la Gaceta Oficial N° 38.750 de fecha 20-08-07.

Por otro lado, en los Informes de Gestión anual que la Contraloría General de la República, en cumplimiento con lo previsto en el artículo 276 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el artículo 14, numeral 13, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, presenta ante la Asamblea Nacional, se desprende a partir del análisis de sus actuaciones fiscales el desconocimiento de procedimientos elementales de auditoría, fiscalización y control en las organizaciones comunitarias que reciben recursos del Estado, dirigidos a finalidades públicas o de propiedad social. Por ejemplo, en algunas instancias del Poder Popular se observó, entre otros aspectos, la necesidad de corregir fallas asociadas a la falta de controles en el manejo de los recursos, deficiencias de planificación en los procedimientos administrativos para la contratación, ejecución, control y supervisión de los convenios suscritos, así como en las obras relacionadas con éstos; incumplimiento de los objetivos previstos en los proyectos asignados; falta de evidencias de amortización de préstamos; falta de las actas de asambleas de ciudadanas y ciudadanos que soportaran decisiones administrativas adoptadas; mora en la rendición de cuentas y; principalmente, ausencia de seguimiento y control por parte de los responsables de la entrega de esos recursos.

Dentro de las actividades dirigidas al fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal, este Órgano Contralor consideró fundamental el deber de concientizar sobre el correcto uso que se debe dar a los recursos que se suministran a las organizaciones comunitarias en su papel de constructores de un nuevo modelo de gestión, en atención a lo previsto en la Constitución y las leyes, pues es allí donde se encuentra el modelo ideal que deben seguir los nuevos voceros-administradores y voceros-contralores. Asimismo, dichas autoridades deben promover los deberes y los derechos que asumen los voceros, especialmente los relacionados con la responsabilidad compartida en el manejo de los recursos recibidos, así como el deber de utilizarlos en beneficio de todos y no en provecho de un particular, en el entendido que su utilización conlleva la respectiva rendición de cuentas a la entidad otorgante de recursos, a los órganos de control

fiscal y fundamentalmente a la sociedad, la cual tiene esperanzas en la novísima institucionalidad comunal.

Así, en el año 2012, esta Entidad Fiscalizadora Superior integrante del Poder Ciudadano de acuerdo con lo establecido en el artículo 274 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela⁸ que señala entre otras atribuciones, el deber de promover la educación como proceso creador de la ciudadanía y en ejercicio de sus competencias establecidas en el artículo 2 de la Ley Orgánica que rige su funcionamiento, elaboró un Informe especial sobre la importancia de la consolidación de la participación ciudadana en el control de la gestión pública, basado en los objetivos institucionales de su Plan Estratégico 2009-2015, mediante el *Fortalecimiento de las Instancias del Poder Popular* para lo cual se definieron acciones específicas dentro de su objetivo Nro. 4, tales como: conformar un equipo multidisciplinario con conocimientos de la materia de participación ciudadana; elaborar instrucciones a fin de fortalecer la participación ciudadana en el control de la gestión pública; establecer los mecanismos para difundir las normativas y directrices vigentes en materia de control sobre la gestión pública por parte de los ciudadanos; diseñar e impartir programas de formación para organizaciones de base del Poder Popular y funcionarios públicos, en materia de participación ciudadana para coadyuvar al control de la gestión pública.

Así, este Órgano Contralor diseñó algunas acciones específicas en su Plan Estratégico 2009-2015, para consolidar la participación ciudadana en el ejercicio del control de la gestión pública:

- Coordinar reuniones con los órganos y entes que financiaban recursos a las organizaciones del Poder Popular.
- Elaborar formatos modelos, de acuerdo con los procesos que deben llevar a cabo las organizaciones de base del Poder Popular en materia de rendición de cuenta.
- Elaborar orientaciones a las organizaciones de base del Poder Popular en las siguientes materias: Control y Seguimiento, Contrataciones

8 Ob. Cit.

Públicas, Contraloría Social, Rendición de Cuentas y Registros Contables.

- Elaborar orientaciones administrativas, que deben tomar en cuenta los órganos y entes que financian proyectos comunitarios, antes de aprobar recursos a las organizaciones de base del Poder Popular.
- Diseñar e impartir programas de formación para organizaciones de base del Poder Popular y funcionarios públicos en materia de participación ciudadana para coadyuvar al control de la gestión pública.

En este sentido, considerando a la Contraloría General de la República como órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal del cual forman parte los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de participar en la función de control de la gestión pública; se diseñó e impartió como objetivo general del referido Plan Estratégico programas de formación para las organizaciones de base del Poder Popular y funcionarios públicos en las siguientes materias: Control y Seguimiento, Contrataciones Públicas, Contraloría Social, Rendición de Cuentas y Registros Contables, para lo cual se organizaron jornadas y charlas con distintas instituciones gubernamentales así como voceros y voceras de las organizaciones de base del Poder Popular de diferentes estados del país, con la finalidad de definir las orientaciones aplicables a los entes financiadores de proyectos comunitarios, en cuanto a la asignación y al control de recursos financieros otorgados—así como brindar orientaciones aplicables a las instancias del

**“...la corrupción:
madre de muchos
males que
aquejan nuestros
pueblos...”**

Poder Popular, para el buen uso de los recursos otorgados para la ejecución de proyectos comunitarios.

Estas actividades de capacitación permitieron aclarar, orientar y actualizar los conocimientos y tópicos asociados con la participación ciudadana, haciendo hincapié en la importancia de multiplicar el contenido de dichas actividades y así unificar criterios relacionados con el control interno, las contrataciones públicas, la rendición de cuentas, los registros contables y el proceso de contraloría social, que deben llevar a cabo las organizaciones de base del Poder Popular

Nuevos paradigmas de control

La Contraloría General de la República actualmente desarrolla un proyecto con un nuevo paradigma de gestión contralora y de gestión de Estado, que se encamina hacia la consolidación del lema “Contraloras y contralores somos todos” mediante el fortalecimiento de las políticas de lucha contra la corrupción, unificando esfuerzos para la prevención de este flagelo, en atención a lo estipulado en la Carta Magna, en sus artículos 5, 62 y 70 referidos a la soberanía que reside en el pueblo y este la ejerce directamente, con el derecho a participar libremente en los asuntos públicos. Aquí se involucra al ciudadano como un verdadero contralor social, quien por medio de los distintos mecanismos y formas de participación entabla una dialéctica permanente y constante con las instituciones y los órganos que conforman al Estado, a los efectos de llevar la conducción de la actividad gubernamental, es decir, investir al ciudadano como legítimo protagonista de la gestión pública en cuanto a su formación, ejecución y control de la gestión pública.

Asimismo, las Líneas Generales de la Ley del Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, reza entre sus objetivos nacionales la consolidación y la expansión del Poder Popular y la Democracia Socialista, con el fin de alcanzar la soberanía plena como garantía de irreversibilidad del proyecto bolivariano mediante el ejercicio del poder por parte del

pueblo consciente y organizado con una clara y firme orientación moral y espiritual de la sociedad, basada en los valores del socialismo. Así también, en lo referido al Sistema Nacional de Control Fiscal, bajo la rectoría de la Contraloría General de la República está integrado por los órganos de control fiscal, Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, máximas autoridades y niveles directivos de los órganos y entidades de la administración pública y los ciudadanos y ciudadanas, estos últimos que en atención al principio de la participación ciudadana ejercen la contraloría social como una función compartida entre las instancias del poder público, los ciudadanos y las organizaciones de base del Poder Popular para garantizar que la administración de los recursos públicos se realice de manera transparente y eficiente.

De allí, los esfuerzos que el Estado venezolano ha emprendido con este Máximo Órgano Fiscalizador y demás órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal, en coordinación con las Oficinas de Atención al Ciudadano y el Poder Popular, tienen entre algunos de sus objetivos prevenir y combatir este flagelo que por muchos años de alguna manera ha irrumpido en nuestra sociedad.

En este sentido, para fortalecer la participación ciudadana, el nuevo Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Contra la Corrupción⁹ estableció dentro de su

...para promover una cultura de participación ciudadana a través del control de la gestión pública... se requiere de una vinculación del servidor público con los voceros y voceras del Poder Popular...

⁹ Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Contra la Corrupción publicada en la Gaceta Oficial de

articulado, el fortalecimiento de la participación protagónica del pueblo ampliando el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley al incorporar los consejos comunales, las asociaciones socioproductivas, y las organizaciones de base del Poder Popular, así como cualquier otra forma de organización popular, cuando maneje fondos públicos para la ejecución de planes y proyectos en beneficio de la comunidad.

De esta manera, se desarrolla un nuevo mecanismo de control social de la gestión pública, al prever el deber y el derecho que tienen los ciudadanos y las ciudadanas de denunciar los hechos, indicios o hallazgos que puedan materializar delitos que afecten al patrimonio público, así como la garantía del derecho colectivo a la preservación del mismo, dando competencia a la Procuraduría General de la República para ejercer la acción civil cuando se haya causado daño a los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República, independientemente de la actuación del Ministerio Público, pudiendo adherirse a las acciones que este último órgano ejerza al respecto.

Por ello no basta el esfuerzo interinstitucional entre los órganos y los entes que conforman la Administración Pública centralizada y descentralizada, así como del sector privado, medios de comunicación, ciudadanas y ciudadanos que unan esfuerzos para prevenir y luchar contra este flagelo, también se debe trabajar en el rescate de valores éticos y morales en las ciudadanas y ciudadanos. Esta reivindicación debe comenzar en la familia, en las escuelas, en las universidades, en los centros hospitalarios, en los centros de trabajo, en las comunidades en general, es decir, integrar a toda la sociedad venezolana en su conjunto para que la administración del patrimonio público se logre de manera transparente, eficaz y eficiente¹⁰.

Hay que buscar la consolidación de ese binomio del control social-Estado mediante sus instituciones como las garantes del establecimiento de una asociación efectiva de trabajo mancomunado entre los distintos sectores del Estado, por ejemplo, la Contraloría General de

la República Bolivariana de Venezuela N° 6.155 Extraordinario de fecha 19-11-2014.

¹⁰ Discurso del ciudadano contralor general Dr. Manuel Galindo Ballesteros en ocasión de la presentación del Informe de Gestión 2014 ante Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela.

la República y la sociedad civil, orientada a promover programas de acercamiento entre las ciudadanas y ciudadanos, sus organizaciones y esta Institución Contralora para mejorar el control social e institucional.

En esa búsqueda y lucha constante para combatir la corrupción: *madre de muchos males que aquejan nuestros pueblos*, es indispensable cambiar el paradigma del control de la Contraloría General de la República y encaminarse hacia nuevos modelos de la lucha contra la corrupción mediante la prevención, antes que la sanción a través del afianzamiento de los principios morales y éticos que deben prevalecer en quienes administren o manejen el erario, la gestión pública y los bienes del Estado. Tal como se mencionó párrafos arriba, por medio de la educación cívica, la capacitación del pueblo y los servidores públicos en materia de control social para convertirse en multiplicadores de la información, de manera que sea el propio pueblo quien avance en adquirir conocimientos en control social en aras de fortalecer el Poder Popular.

Se trata de promover una cultura de participación ciudadana a través del control de la gestión pública, para ello se requiere de una vinculación del servidor público con los voceros y voceras del Poder Popular, con el firme propósito de que las organizaciones comunitarias ejerzan de manera efectiva, la ejecución de planes y proyectos así como la

La visión del Órgano Contralor en la conformación de este Voluntariado es la masificación de la información referida al marco jurídico que rige a las organizaciones de base del Poder Popular

correcta administración de los recursos públicos otorgados por las instituciones del Estado.

Para el logro de este objetivo, en consonancia con el artículo 75 de la LOGRSNCF, es prioridad para este Órgano Contralor la conformación del Voluntariado de Facilitadores formados por la Contraloría General de la República, en materia de participación ciudadana, para ejercer el control social. Es un trabajo voluntario de los funcionarios de esta Entidad Fiscalizadora Superior en capacitarse en materia del Poder Popular y multiplicar los conocimientos adquiridos, de acuerdo con las solicitudes de distintos órganos y entes del Estado o instancias del Poder Popular que se reciban a través de la Oficina de Atención al Ciudadano que es la dependencia que dentro de la estructura organizativa de este Máximo Órgano de Control de la República a la cual el ciudadano Contralor General a delegado la competencia de trabajar por y para el Poder Popular atendiendo los requerimientos, peticiones, sugerencia, consultas, denuncias y solicitudes de formación que ellos les presenten.

Para llevar a cabo el proceso de Formación Integral del Poder Popular, el ciudadano Contralor General plenamente comprometido con el compromiso constitucional y legal y orientado en ese principio constitucional de corresponsabilidad social, desarrolló en febrero del año 2015 un proyecto denominado “Voluntariado Social de la Contraloría General de la República” en el cual se buscó sensibilizar a todos los servidores públicos que laboran en este Máximo Órgano de Control, del compromiso que tenemos todos los venezolanos y venezolanas en contribuir con nuestro trabajo y capacidades para con los ciudadanos, que desde sus comunidades luchan cada día por tener un mejor nivel de vida, en el que la satisfacción de sus necesidades juega un papel fundamental en sus quehaceres.

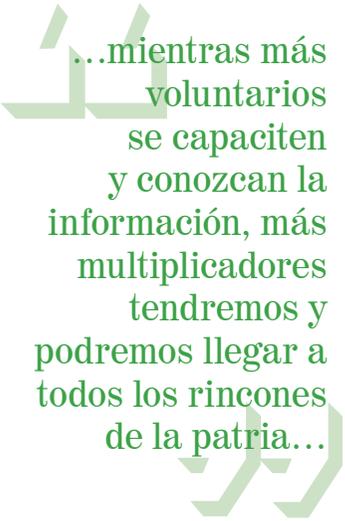
Es así como, luego de varias charlas dirigidas a la gran familia contralora sobre el Poder Popular y su participación en las actividades propias de planificación, ejecución y control de políticas públicas, se dio inicio a la campaña: Voluntarios de la CGR para el Poder Popular bajo el lema “Contralores y contraloras somos todos”. Para ello se abrió un proceso de inscripción durante un día (toda la jornada) lo

cual contó con una gran participación de las servidoras y servidores públicos que laboran el Órgano Contralor, así como personal jubilado que quisieron sumarse a contribuir con sus conocimientos y formación profesional en el campo del control fiscal en la formación y orientación del Poder Popular.

Por medio de un trabajo mancomunado entre la Oficina de Atención al Ciudadano de la Contraloría General de la República y el Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado "Fundación Gumersindo Torres" (COFAE), se desarrolló esta iniciativa de capacitación, la cual formó un componente multidisciplinario de servidores públicos: Abogados, Auditores, Analistas, Asistentes Administrativos y personal de secretariado adscritos a las diferentes Direcciones Sectoriales y/o Generales de Control. En esta primera instancia la convocatoria contó con la formación de ciento veintisiete (121) servidoras y servidores públicos, quienes fueron evaluados según los siguientes criterios:

- Sensibilidad social, aptitudes para el trabajo en equipo;
- Conocimientos sobre la participación ciudadana, especialmente relacionada con el ejercicio de control sobre la gestión pública y las Leyes del Poder Popular;
- Experiencia en los procesos de organización de las instancias del Poder Popular y en trabajo comunitario; y,
- Conocimientos básicos en control fiscal, control social, procesos de planificación, ejecución de proyectos, contrataciones públicas y contabilidad básica.

La visión del Órgano Contralor en la conformación de este Voluntariado es la masificación de la información referida al marco jurídico que rige a las organizaciones de base del Poder Popular al manejo de las técnicas y prácticas elementales de la auditoría, así como, en valores fundamentales como la probidad, la solidaridad, la ética y las altas virtudes cívicas que le permitan participar de manera directa y organizada, individual o colectiva, en la gestión pública, de manera eficiente y eficaz.



**...mientras más
voluntarios
se capaciten
y conozcan la
información, más
multiplicadores
tendremos y
podremos llegar a
todos los rincones
de la patria...**

El voluntariado es el trabajo de las personas que sirven a una comunidad o al medio ambiente por decisión propia y libre, en ese sentido, nuestro Voluntariado se prepara, se capacita y se forma en el conocimiento de la estructura jurídica nacional partiendo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de las Líneas Generales de la Ley del Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, así como todo el bloque de leyes que dan vida y base al Poder Popular. El conocimiento juega un papel preponderante en este proceso de aprendizaje, porque el Voluntariado debe posibilitar la comprensión adecuada del mensaje que desea duplicar a las organizaciones sociales y propiciar los mecanismos de retroalimentación, por parte de quienes participan en el proceso educativo, traduciendo ese cuerpo normativo extenso y complejo en una estructura sencilla, dinámica y didáctica para quienes van a recibir la información.

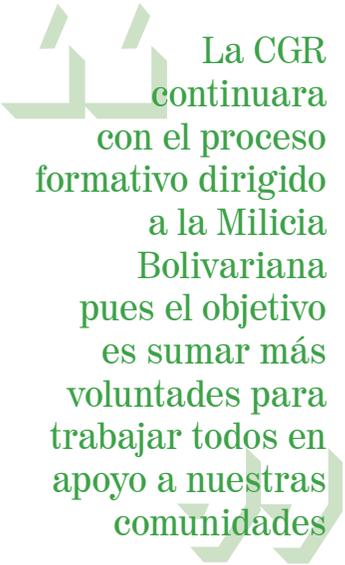
Por tanto, si se trata de explicar lo atinente a uno de los mecanismos de participación ciudadana como lo es la Contraloría Social, tema principal de la formación del Voluntariado, este debe crear un ambiente ligero que permita la interacción entre los participantes y los voluntarios, con el propósito de canalizar las relaciones de cooperación en favor de lograr transmitir a las organizaciones populares los objetivos planteados.

En este sentido, se ha desarrollado un programa de formación cuya maya curricular

ha sido diseñada por expertos en formación bajo la metodología andragógica (Educación para adultos) cuyo contenido se ha desarrollado en siete módulos referidos a la misma cantidad de temas escogidos producto de las actuaciones fiscales que se le han venido realizando a los entes y órganos financiadores de proyectos comunitarios y sociales y a las organizaciones de base del Poder Popular que han administrado recursos públicos, en donde se han evidenciado debilidades tales como: Manejo y Administración de Recursos Públicos, Procesos de Contracciones Públicas, Registros Contables, Sistema de Control Interno, Ejercicio del Control Social, rendición de cuenta, así como el régimen jurídico que rige al Poder Popular. Los objetivos de estos módulos es facilitar las herramientas teóricas, metodológicas y prácticas de control y fiscalización de la gestión pública que contribuyan al manejo eficiente de los recursos del Estado, en todas sus fases: planificación, aprobación, transparencia y ejecución de los proyectos comunitarios, en el pleno ejercicio de la soberanía.

Esos Módulos son:

1. **Formación de facilitadores:** basado en impartir técnicas de facilitación y manejo de grupo.
2. **Orientaciones para la asignación y control de recursos públicos otorgados a instancias del Poder Popular:** el contenido de este módulo es orientar a los órganos y entes financiadores, en cuanto a la asignación y control de recursos otorgados y a las instancias del Poder Popular para el buen uso de los recursos financieros otorgados en la ejecución de proyectos comunitarios.
3. **La contraloría social y la ética:** destacar la importancia de la participación activa y continua de las instancias del Poder Popular en el proceso de control social que debe llevarse a cabo como medida de prevención en los actos de corrupción en la asignación de recursos financieros para el desarrollo de los proyectos comunitarios.
4. **Las instancias del Poder Popular en el marco legal de las contrataciones públicas:** este módulo brindar conocimientos generales



La CGR continuara con el proceso formativo dirigido a la Milicia Bolivariana pues el objetivo es sumar más voluntades para trabajar todos en apoyo a nuestras comunidades

sobre las normas que rigen los procedimientos de las contrataciones públicas para los consejos comunales.

5. **Guía para el registro de las operaciones administrativas, económicas y financieras para las instancias de Poder Popular:** este módulo ofrece herramientas y metodologías, de carácter general, para registrar las operaciones realizadas con ocasión de la administración de los recursos de los consejos comunales.

6. **Rendición de cuentas de las instancias del Poder Popular;** este módulo identifica los procedimientos que facilitan la rendición de cuentas dentro de las instancias del Poder Popular.

7. **Leyes que regulan el ejercicio del Poder Popular;** está centrado en el conocimiento, análisis y pertinencia del bloque de leyes vinculadas con el Poder Popular y el ejercicio del control que pueden tener estas instancias sobre los recursos públicos.

El Voluntariado debe desarrollar cualidades muy específicas como por ejemplo: ética profesional, sensibilidad social, respeto a la diversidad, empatía, entre otros, para promover valores y sentimientos que contribuyan a generar acciones constructivas como multiplicadores de la información a los voceros y voceras de las organizaciones de base del Poder Popular, para que estos comprendan y transmitan la

aplicación de los instrumentos jurídicos venezolanos que facultan a las organizaciones populares, en lo que se refiere al manejo de recursos públicos así como en el seguimiento de la gestión pública.

La idea no es capitalizar la información, ni que sea de la propiedad de algunos pocos que manejen los temas ejes de la participación ciudadana, sino más bien socializarla, y es aquí donde se rompen los paradigmas en esta Institución Contralora, pues mientras más voluntarios se capaciten y conozcan la información, más multiplicadores tendremos y podremos llegar a todos los rincones de la patria, que en cada organización del Poder Popular existan voceros y voceras capacitados en los temas vertebrales de participación ciudadana ayudará a realizar una gestión transparente y un buen manejo de los fondos públicos en pro de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los venezolanos, considerando necesario que el Voluntariado debe hacer trabajo de calle formando al Poder Popular. En ese sentido, el Voluntariado debe reconocer a las organizaciones del Poder Popular como entidades activas y protagónicas de ese binomio sociedad-Estado (pueblo-Contraloría) para consolidar el trabajo que se viene implementando. Debe tenerse claro que las organizaciones sociales recurren en la mayoría de los casos de forma voluntaria, animados a resolver problemas que le aquejan a la comunidad y ellos mismos constituyen la fuente principal la consolidación de esa alianza de trabajo comunitario.

El material didáctico que se va a compartir en la enseñanza de la temática jurídica sobre participación ciudadana, debe ir acorde a las características del contexto cultural de las organizaciones del Poder Popular y adecuarse en determinado momento a las circunstancias particulares e intereses de una determinada comunidad, pues en cierta forma esto influirá de manera positiva en la comprensión de la información. Este proceso debe ir concretando el acercamiento y definición de trabajo comunitario entre la Contraloría General de la República, las organizaciones sociales, los ciudadanos y ciudadanas y las demás instituciones del Estado.

En cumplimiento con el artículo 23 de las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana, que establece la posibilidad de que este Máximo Órgano de Control pueda desarrollar actividades pedagógicas dirigidas al Poder Popular con otros órganos e instituciones del Estado, así fue como desde marzo del año 2015 se realizaron mesas de trabajo con la Contraloría General de las Fuerza Armadas, en un trabajo conjunto bajo la unión cívico militar que reforzaría aún más el trabajo de capacitación, ello por cuanto dentro de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana se cuenta con la Milicia Bolivariana que es un cuerpo espacial integrado por ciudadanos de las comunidades que voluntariamente se suman a las filas militares para garantizar la Defensa Integral de la Nación desde sus sectores y quienes a tenor de lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana le compete:

(Omissis)

Establecer vínculos permanentes entre la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y el pueblo venezolano, para contribuir en garantizar la defensa integral de la Nación.

Orientar, coordinar y apoyar en las áreas de su competencia a los consejos comunales, a fin de coadyuvar en el cumplimiento de las políticas públicas.

Contribuir y asesorar en la conformación y consolidación de los comités de defensa integral de los consejos comunales, a fin de fortalecer la unidad cívico-militar;

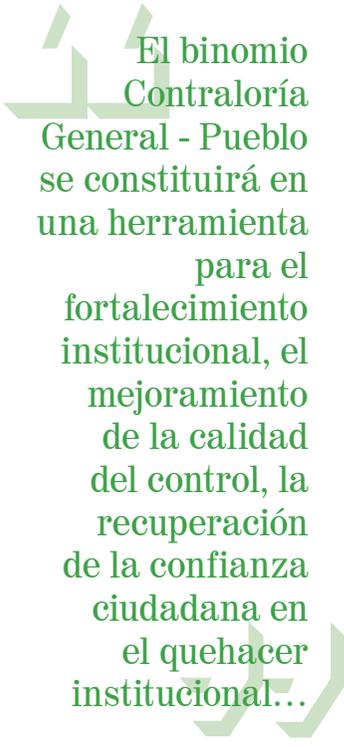
Recabar, procesar y difundir la información de los consejos comunales, instituciones del sector público y privado, necesaria para la elaboración de los planes, programas, proyectos de desarrollo integral de la Nación y movilización nacional.

En el mes de mayo del presente año, el Contralor General de la República y el Ministro del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales, firmaron un Convenio Interinstitucional e inauguraron el Proyecto Nacional: "La Participación Ciudadana a través del Control Social", que rige la cooperación y participación de ambos órganos en el desarrollo, diseño e implementación de programas formativos para las instancias

del Poder Popular, partiendo de la necesidad de articular y formar en principio a servidores públicos: de la Escuela para el Fortalecimiento del Poder Popular, facilitadores de Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI), Servicio Fondo Nacional del Poder Popular (SAFONAPP), Banco del Pueblo, Fundación para el Desarrollo y Promoción del Poder Comunal (FUNDACOMUNAL), Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOP), así como servidores públicos de las Oficinas de Atención al Ciudadano de las Contralorías de los estados; compañeros(as) de las Unidades Receptoras Estadales (URE) del Consejo Federal de Gobierno y Comuneros(as).

La jornada de formación duró tres semanas, del 4 al 22 de mayo del año 2015, en el Centro Nacional de Formación Simón Rodríguez donde fueron capacitados 200 funcionarios del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales, del Consejo Federal de Gobierno así como de los órganos que componen el Sistema Nacional de Control Fiscal, a fin de cumplir con el objetivo de desarrollar el programa formativo que permita la capacitación de servidores públicos adscritos a órganos y entes financiadores y a voceras y voceros de las organizaciones de base del Poder Popular, en los temas relacionados con la participación ciudadana y el control social, que tienen como resultado la multiplicación de estas actividades a nivel de los estados y los municipios a fin de ir sumando en el fortalecimiento del Poder Popular a todos los sectores del país.

En septiembre, se concretó el plan de Formación de la Milicia Nacional Bolivariana en el programa “La Participación Ciudadana a través del Control Social” con el objeto de formar Milicianos como Facilitadores de este programa para que luego ellos se convirtieran en multiplicadores de los conocimientos recibidos, para ello el Programa a diferencia del convenio suscrito con MINCOMUNAS, este contiene en su maya curricular catorce módulos además de los ya mencionados anteriormente y siete módulos de temas de Defensa Integral de la Nación. El Plan Piloto de Formación se inició con 60 Milicianos quienes en dos semanas del 14 al 25 de septiembre del año 2015 fueron formados y obtuvieron la certificación como facilitadores



**El binomio
Contraloría
General - Pueblo
se constituirá en
una herramienta
para el
fortalecimiento
institucional, el
mejoramiento
de la calidad
del control, la
recuperación
de la confianza
ciudadana en
el quehacer
institucional...**

del programa. La CGR continuara con el proceso formativo dirigido a la Milicia Bolivariana pues el objetivo es sumar más voluntades para trabajar todos en apoyo a nuestras comunidades.

Sin lugar a dudas, el fomento de las actividades llevadas a cabo por el Voluntariado redundará en el fortalecimiento de la incorporación del ciudadano al control de la gestión pública, que se transforma en autogobierno para transferir el poder al pueblo y por ende colaborará en el apuntalamiento del manejo transparente de los recursos públicos, por cuanto *contralores debemos ser todos los 30 millones de venezolanos*.

Para el logro de la consolidación del Voluntariado, se realizó un esfuerzo y la tarea no ha sido fácil para las servidoras y servidores públicos que laboran en la Contraloría General de la República, quienes sin desmallar en lo acometido, conscientes de la responsabilidad a la que están llamados a cumplir día a día como servidores públicos, vienen desempeñándose con mística, dedicación y transparencia, principalmente con el equipo técnico y profesional que de forma voluntaria y movidos por la ética, la moral y en función de ayudar al prójimo, ratifican el deber de actuar conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes, con independencia y haciendo uso de las herramientas que el legislador ha brindado en cuanto a promover la educación como proceso creador de la ciudadanía.

A manera de conclusión

Con el fin de valorar la importancia del trabajo comunitario entre la Contraloría General y las instancias del Poder Popular es necesario entender que esta alianza, en las democracias modernas es indisoluble a raíz de las nuevas y constantes exigencias de la sociedad, la cual demanda más soluciones a los problemas, ya no como simples entes pasivos sino como agentes activos en el control de la gestión pública, como planificadores y ejecutores, supervisores y controladores de los recursos públicos, de las instituciones del Estado, de su propia realidad, en el sentido de que son ellos mismos: los ciudadanos y ciudadanas quienes conocen, saben y viven los problemas y a su vez las soluciones.

El binomio Contraloría General-Pueblo se constituirá en una herramienta para el fortalecimiento institucional, el mejoramiento de la calidad del control, la recuperación de la confianza ciudadana en el quehacer institucional, tanto de los sujetos de control como de aquellos que lo ejercen, traduciéndose en mejor calidad de vida de los ciudadanos, en más y mejores servicios públicos, confiados que con esta alianza se formará una relación ganar-ganar, donde los dos actores se beneficien de forma mutua en función de resolver los problemas.

Ahora bien, ese entender y saber del ciudadano no es innato ni fortuito, sino producto de un proceso de transformación y cambios profundos en la actual estructura del Estado venezolano, el cual por medio del andamiaje jurídico ha producido las normas legales necesarias para hacer viable todos los mecanismos de participación posible para cumplir con esas exigencias del pueblo, como un derecho y un deber de los ciudadanos de exigir y participar en la solución de sus problemas mediante mecanismos dispuestos para el fin último: la felicidad y el bien común de los ciudadanos, de los venezolanos.

De manera que no basta con crear leyes que garanticen la felicidad del pueblo, sino que hay que respetarlas y hacerlas cumplir; correspondiendo a los servidores públicos, ser multiplicadores del saber y conocer qué estipulan las normas, leyes y reglamentos sobre

el tema de la participación ciudadana y el control social, es decir, compartir el aprendizaje a las organizaciones de base del Poder Popular, a las organizaciones sociales, para que sean ellas mismas las que ejerzan el control de la gestión de los recursos públicos desde la planificación, la ejecución, la rendición de cuentas y la transparencia.

Existen dos momentos de la alianza que deben destacarse: 1. La formación de los servidoras y servidores públicos para el mejoramiento de la gestión, la transparencia y la probidad administrativa con aquellos programas institucionales de capacitación y formación orientados a crear competencias, capacidades y habilidades a los servidores públicos para desempeñarse eficazmente ante las demandas de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en materia de contraloría social, contrataciones públicas, transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y acceso a la información. 2. La información, la formación y la capacitación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales, constituye un mecanismo de participación ciudadana en el control fiscal, orientado a desarrollar las competencias, las capacidades y las habilidades de los ciudadanos y grupos de la sociedad civil para ejercer el control sobre la gestión pública en cualquiera de sus formas.

La puesta en marcha de este mecanismo implica identificar las necesidades de formación ciudadana de acuerdo con la oferta institucional y el diseño de metodologías, acorde con las necesidades del control social y el control fiscal, asimismo, la formación y la capacitación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles al igual que los servidores públicos debe enfocarse en la promoción del control social en cualquiera de sus formas como por ejemplo la contraloría social, de tal manera que sus resultados constituyan un insumo al control institucional.

Principio transversal que implica el control fiscal y contribuye a la generación de valor público*

PUNTOS DE VISTA



Resumen

Como lo reconoce la comunidad mundial de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), uno de los principales retos es promover ante los diversos grupos de interés y, con especial relevancia, ante la ciudadanía en general una mejor comprensión de las funciones y las tareas del control fiscal como servicio relevante para la sociedad y, desde luego, sobre la contribución a la generación de valor público en los respectivos

(*) Ponencia base elaborada por la Contraloría General de Costa Rica, Coordinadora del Tema Técnico N° 4, con ocasión de la xxiii Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), realizada en Santiago de Chile, Chile, entre los días 8 y 12 de diciembre del año 2013.

países, en tanto marque la diferencia en la vida de los ciudadanos y las ciudadanas.

Tomando en consideración las especificidades legales, organizacionales y de realidad nacional, todas las EFS deberían conocer, fijar metas, medir, informar y aprender sobre el valor o beneficio que aportan a la sociedad, es decir, el valor público que generan. Lo anterior conduce a mantener una mejora continua de las capacidades y, por ende del aporte al fortalecimiento de la legitimidad del orden institucional frente a los objetivos compartidos por toda nación, de subsistir y progresar con grados crecientes de desarrollo inclusivo y sostenible, así mismo la dignidad y el bienestar para las personas que la conforman.

El presente documento tiene como objetivo evidenciar la relevancia de la participación ciudadana como principio transversal que impacta en el control fiscal y contribuye con la generación del valor público. De tal manera que las EFS la asuman como una realidad inserta dentro del contexto del sistema democrático en el cual operen y en consecuencia propicien las acciones necesarias de frente a la Declaración de Asunción, relativa a los Principios sobre Rendición de Cuentas del año 2010, en aras de contribuir a que la ciudadanía ejerza adecuadamente su derecho de pedir cuentas a los gestores públicos.

Introducción

Ya desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 los revolucionarios franceses tenían claro que: “todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos [...] la necesidad de la contribución pública [...] y vigilar su empleo [...]” (artículo 14) y el conocido postulado de que “la sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración” (artículo 15).

Fue el desarrollo de la institucionalidad pública, así como la necesidad de un mejor y mayor control sobre el tesoro público, lo que históricamente llevó a la creación de las entidades de fiscalización superior en todos los países del mundo.

No obstante, la complejidad, el alcance y el impacto de los asuntos que conduce la administración de los recursos públicos, y por ende del control (externo e interno) del erario rebasa la capacidad de acción aislada de los ámbitos e instituciones dedicados a ejercer fiscalización en esa materia.

Asimismo, actualmente asistimos a una revaloración del protagonismo ciudadano y de su derecho a tomar parte en el control social, lo cual exige abandonar toda pretensión de actuar de manera aislada frente a esa realidad, lo cual sería no solo irresponsable frente a los deberes cívicos, sino además contrario a los derechos y a los deberes de las sociedades, para garantizar el bienestar de las personas que las conforman.

Lo anterior evidencia el cambio que a nivel mundial se ha venido gestando en cuanto a una nueva cultura social, con un creciente interés de la ciudadanía por incidir, tanto individual como colectivamente, en los asuntos públicos. Este principio de participación ciudadana, en muchos casos consagrado constitucionalmente, propicia por parte de la sociedad civil una exigencia más activa en la demanda de servicios públicos de mayor calidad, un uso más eficiente de los recursos administrados por las instituciones gubernamentales y una gestión pública transparente e inmersa en procesos efectivos de rendición de cuentas.

En este contexto, vale resaltar que la participación ciudadana constituye un elemento medular en el ejercicio democrático. Precisamente, su fundamental importancia radica en el hecho de que no podría existir democracia sin participación¹, posibilitando a la sociedad civil intervenir en las actividades públicas y, por consiguiente, transformarse en un instrumento de control social que contribuya con el logro de una gestión pública eficiente y eficaz.²

1 Salazar, 2007. Tomado de Comisión para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia. CONAMAJ. San José. Costa Rica.

2 Esquivel y León. Tomado de Comisión para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia. CONAMAJ. San José. Costa Rica.

Ante este panorama resalta la especial vocación de servicio de las EFS, dado que su razón de ser es contribuir con la buena marcha de las dependencias públicas, de manera que los servicios que ellas brindan a la ciudadanía se presten en un marco de gobernanza pública eficaz, aumentando la eficiencia de la administración, mejorando los resultados de desarrollo y luchando contra la corrupción, mediante la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, fomentando con ello la confianza en la institucionalidad pública.

La comprensión y la aceptación por parte de las EFS acerca de la relevancia de la participación ciudadana en la fiscalización de los recursos públicos, implica desafíos en su accionar, muchos de los cuales parten de la generación de cambios culturales que le amplíen su perspectiva en función de las exigencias y las adaptaciones de todo tipo que el entorno le demanda.

Para ello, es fundamental crear y/o perfeccionar mecanismos que propicien unas relaciones más cercanas entre las EFS y la ciudadanía para producir un mutuo y fructífero fortalecimiento, tanto de la EFS como de la sociedad civil, en relación con sus propias capacidades y prácticas, en aras de incidir positivamente en el fortalecimiento del sistema de control público como un todo.

En ese contexto, el presente documento concibe la participación ciudadana como un principio transversal que impacta el control fiscal y contribuye a que este genere un mayor valor público o beneficio del que se obtendría, si no se aprovecharan las sinergias con la ciudadanía. Lo anterior, en procura de potenciar el alcance, la oportunidad y la efectividad del control fiscal sobre el uso de los recursos públicos y el ejercicio del derecho ciudadano al control social.

En este sentido, el abordaje de este tema técnico se complementa con otros generados por la INTOSAI, así como por la OLACEFS, y que en la práctica requieren de esa visión integral transversal, en temas tales como la creación de capacidades de las EFS, la generación de valor o beneficio del control fiscal, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

La participación ciudadana como principio transversal al control fiscal

El calificativo de **principio** con el cual se valora aquí la participación ciudadana, refiere a la acepción de este vocablo como “norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta” (Real Academia Española, 2003). Es decir, el control fiscal debe contar entre sus fundamentos con la participación ciudadana, porque como lo reconoce la comunidad mundial de EFS “Con sus responsabilidades de independencia, profesionalidad y fiabilidad, las EFS reúnen unas condiciones únicas en su género para servir al público, promoviendo la gobernanza pública eficaz, aumentando la eficiencia de la administración pública, mejorando los resultados de desarrollo, luchando contra la corrupción y fomentando la confianza en el gobierno. En cuanto al escrutinio público, las EFS tienen un papel muy importante y pertinente que desempeñar. Al hacer públicos sus informes, dan transparencia a las acciones del gobierno para los ciudadanos; y al hacerse eco de las legítimas preocupaciones de los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado ayudan a fomentar la confianza del público”.³

... las EFS tienen un papel muy importante y pertinente que desempeñar. Al hacer públicos sus informes, dan transparencia a las acciones del gobierno para los ciudadanos; y al hacerse eco de las legítimas preocupaciones de los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado ayudan a fomentar la confianza del público.

3 Prácticas efectivas de la cooperación entre las EFS y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública. Informe del 21º Simposio de Naciones Unidas/Intosai sobre Auditoría Gubernamental, Viena, 2011.

En virtud de lo anterior, la participación ciudadana puede concebirse como transversal a la fiscalización superior en cuatro sentidos principales:

- a) **Como insumo:** porque la necesidad y la demanda ciudadana de obtener y hacer valer sus derechos y deberes es común a todas las sociedades, aun cuando su realidad contextual difiera entre países por las particularidades estructurales de cada uno (históricas, políticas, institucionales, legales, económicas, sociales, culturales, geográficas, demográficas, tecnológicas, entre otros); y porque en razón de ese amplio alcance de su presencia e intereses, la ciudadanía puede aportarle, y de hecho le aporta, insumos clave al control fiscal para activar sus mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas.
- b) **Como herramienta de enfoque multidimensional del control:** porque con la incorporación del componente de la participación ciudadana en la fiscalización superior, aunque de manera incipiente, los paradigmas han iniciado un proceso de transformación, procurando que el ejercicio del control trascienda el enfoque meramente economicista, en el que se privilegian los factores económicos/presupuestarios por encima de los sociales. Con la inclusión de esta perspectiva se ha evidenciado un novedoso interés ciudadano en el funcionamiento de las instancias públicas, reflejado a la vez en mayor cantidad de denuncias ante los diferentes entes de control, así como en la incorporación de la ciudadanía en diversos foros de discusión, observación y fiscalización sobre los asuntos de la gestión pública, procurando potenciar no solo el cumplimiento del buen manejo de los recursos financieros públicos, sino también la defensa y la consolidación de los derechos sociales.
- c) **Como agente legitimador:** porque la calidad del desempeño de las EFS es un tema de interés fundamental para la ciudadanía que puede apuntalar o cuestionar la existencia misma de las EFS, es decir, la justificación o legitimidad de su existencia basada, más que en una constitución o ley, en su propio desempeño, considerando la misión que deben cumplir las EFS en la sociedad,

en términos de control sobre el manejo de los recursos públicos y su incidencia en el bien común, aun cuando esta misión en cada país se ejecute con las singularidades del caso.

- d) Como mecanismo de perfeccionamiento del sistema democrático de la cual las EFS forman parte:** porque una democracia que se precie de auténtica y madura ha de promover distintos mecanismos de involucramiento de los ciudadanos en aras de que estos ejerzan, por derecho propio, su insustituible papel en el control social del uso correcto, eficiente, eficaz, económico, equitativo, ético y ecológicamente sostenible de los fondos públicos, propiciando el desarrollo de una ciudadanía cada vez más informada, consciente, activa, organizada y corresponsable en sus interacciones con la institucionalidad pública en general y con las EFS en particular, en virtud de que la hacienda pública le pertenece al pueblo como soberano.

Como principio transversal, la participación ciudadana impacta de manera positiva en el control a cargo de las EFS, en tanto que, a partir de una actuación independiente, objetiva, imparcial, abierta y cercana con la sociedad civil, cada EFS fomente la confianza de la ciudadanía.

A partir de la cooperación mutua entre las EFS y la ciudadanía, los órganos de control logran, no solamente difundir el trabajo realizado, sino también encauzar con mayor eficacia las actividades que la fiscalización superior conduce, fortaleciéndose de ese modo el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas.

En este sentido, las EFS pueden contar con el apoyo y las exigencias ciudadanas las cuales estarán centradas en cumplir de la mejor manera posible un servicio público efectivo de frente a las necesidades de la ciudadanía.

La idea es simple: solo un ciudadano bien informado de los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo político y social de su país. Igualmente, solo un Gobierno radicalmente transparente puede ofrecer a la ciudadanía suficientes datos de su gestión, que

Solo un ciudadano bien informado de los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo político y social de su país. Igualmente, solo un Gobierno radicalmente transparente puede ofrecer a la ciudadanía suficientes datos de su gestión, que permitan generar opinión y participación con conocimiento de causa y criterio.

permitan generar opinión y participación con conocimiento de causa y criterio.⁴

Esta premisa resulta esencial y conduce a cambios fundamentales por parte de las EFS, en cuanto a la promoción de una cultura participativa inherente a su accionar estratégico y cotidiano. De esta forma, es posible lograr una mayor comprensión de las necesidades e intereses ciudadanos con miras a lograr fortalecer la implementación de mecanismos que permitan una participación efectiva a partir de la disponibilidad de información completa y oportuna, para el robustecimiento de los espacios e instancias de participación y la generación de estrategias para formar y consolidar un ciudadano con una clara conciencia cívica, que comprenda el poder de la participación, y asuma la corresponsabilidad en la formulación y la ejecución de las políticas públicas.⁵

Por su parte, la importancia de la participación ciudadana en el control fiscal ha sido resaltado en el ámbito de la OLACEFS, al incorporarse en la Declaración de Principios de Rendición de Cuentas de ese Organismo, concretamente en el principio seis, en el cual se plantea la relevancia del tema y la capacidad de la sociedad civil de organizarse para ejercer un control ciudadano, así como la responsabilidad de las EFS de establecer

4 Concha Gastón, Naser Alejandra Parra. Diana. El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

5 Ídem.

y fortalecer sus mecanismos y estrategias en procura de que la ciudadanía ejerza adecuadamente ese control social.

Lo que sucede es que se trata de un principio en expansión, que ha de concretarse dependiendo de la configuración legal e institucional propia del ordenamiento jurídico de cada país y de las prácticas de cada EFS, presentes en un determinado contexto histórico-cultural.

La participación ciudadana y el valor público del control fiscal

Para efectos del presente documento técnico, la medición del desempeño de una EFS se refiere a la ponderación del valor público o beneficio que genera el control fiscal.

En tal sentido, según la versión preliminar 3.0 *del Marco para la medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores* (en adelante MMD), las EFS tienen el objetivo general de **producir una diferencia en las vidas de los ciudadanos.**

Lo anterior subraya la particular vocación de servicio público de las EFS, tanto desde su rol como prestatarias de servicios a la ciudadanía como órganos garantes de la eficacia en la gestión pública de sus estados nacionales. En este contexto, es claro que las EFS están llamadas a generar mediante los servicios que prestan un valor público para sus clientes, en tanto que ese valor público contiene en sí mismo un conjunto de elementos interrelacionados que resultan esenciales y de especial relevancia para la ciudadanía, tales como el servicio, los resultados y la confianza en la adecuada gestión de los haberes públicos.

En cuanto al primero de los elementos citados, es importante resaltar que el servicio en sí mismo involucra la comprensión de lo que es valioso desde la perspectiva de los clientes y por consiguiente de la ciudadanía, lo cual implica para la EFS la tarea permanente de identificar y monitorear esas demandas ciudadanas, así como priorizarlas de acuerdo con los determinados ritmos, modalidades y posibilidades que se juzguen pertinentes, para finalmente transformar

La iniciativa para activar la participación ciudadana debe gestarse en la propia EFS, que a la vez requiere analizar sus procesos y productos a fin de que sean de fácil comprensión para la ciudadanía, en aras de incentivar y mantener despierto el interés colectivo en los asuntos públicos.

esas expectativas en procesos y servicios, procurando satisfacer esas necesidades mediante un equilibrio entre la calidad y el costo de su oferta.

La ética y la cultura institucional, así como la equidad, oportunidad y pertinencia en la prestación del servicio, son elementos que agregan valor a la oferta brindada por las EFS. De ese modo, al contar con conocimientos sobre las expectativas y demandas ciudadanas para la generación de esos servicios, se obtendrá un valor agregado, siempre que se desarrollen de cara a la satisfacción del interés colectivo.

En lo que respecta a los resultados, que constituyen el efecto perseguido con la prestación de los servicios, resulta particularmente valiosa la incorporación del esfuerzo conjunto entre EFS y ciudadanía en el proceso de construcción de los servicios, así como en el monitoreo, mejora y evaluación de los mismos.

Finalmente, el tercer componente mencionado es la confianza, y en ese elemento ninguna entidad pública, y por consiguiente ninguna EFS puede dar por sentada su legitimidad únicamente a partir de su marco jurídico, sino que se requiere construirla permanentemente, así como mantener e incrementar su credibilidad por medio de la eficiencia y la oportunidad en las tareas encomendadas, evidenciando independencia, ética e integridad en su gestión.

Para este propósito sirven mecanismos como las encuestas de opinión sobre el desempeño de las EFS, las políticas de gobierno abierto y la transparencia que practican, así como la información dada a la prensa para contribuir a generar opinión pública y crear el debate sobre los asuntos públicos que atañen a la colectividad.

Como puede apreciarse, la participación ciudadana, como eje transversal, puede impactar el control fiscal en todos o algunos de los procesos que ejecuta una EFS para la generación de sus resultados. Sin embargo, cada ente de control deberá valorar, de acuerdo con su realidad, la importancia de las exigencias a las que conduce la participación ciudadana, lo cual se adopta como complementaria al control fiscal. Para ello deberá priorizar ámbitos de acción, intercambiar experiencias, determinar tipos de relaciones según sus interlocutores, entre otros aspectos, que al ser aplicados fortalecerán la eficiencia en el servicio público, la transparencia, la lucha contra la corrupción, así como la promoción de un buen gobierno.

Por lo tanto, la iniciativa para activar la participación ciudadana debe gestarse en la propia EFS, que a la vez requiere analizar sus procesos y productos a fin de que sean de fácil comprensión para la ciudadanía, en aras de incentivar y mantener despierto el interés colectivo en los asuntos públicos. Este aspecto implica importantes desafíos para las EFS, los cuales deberán ser atendidos para que efectivamente se generen espacios de participación para el ejercicio de un rol más activo en la fiscalización del uso y destino de los recursos públicos, requiriéndose al menos considerar la calidad, disponibilidad y forma de información, la generación de espacios e instancias de participación, así como estrategias que permitan a la ciudadanía conocer y comprender la importancia de su participación en la formulación, ejecución y monitoreo de las políticas públicas en general y de las políticas, planes, programas y proyectos fiscalizadores en particular.

El sistema de controles en una democracia sería claramente incompleto, insuficiente y poco democrático si el ordenamiento jurídico y los órganos de control no abren sus puertas a la participación directa de la ciudadanía, para que esta pueda poner en conocimiento de las autoridades los hechos irregulares de los que tengan conocimiento

Instauración de mecanismos de participación ciudadana en el control fiscal

La importancia de la participación ciudadana ha sido objeto de reflexión en las distintas Asambleas de la OLACEFS, así como en el nuevo contexto internacional establecido. Al respecto, se pueden citar las recomendaciones del 21° Simposio de Naciones Unidas e INTOSAI sobre el establecimiento de las relaciones efectivas entre las EFS y la ciudadanía, así como la sistematización de las experiencias de vinculación con la sociedad civil desarrolladas por las EFS de la región latinoamericana en el periodo 2007-2012, las cuales fueron documentadas por la Comisión Técnica de Participación Ciudadana (CTPC). Valga decir que con ello la OLACEFS inició, por medio de esta Comisión, un proceso orientado a construir una nueva interpretación de la participación ciudadana en el control fiscal, así como la identificación de sus mecanismos de implementación.

Producto de este proceso reflexivo, la participación ciudadana en el control fiscal puede ser entendida como: *“La acción promovida desde las Entidades Fiscalizadoras Superiores por medio de los distintos mecanismos disponibles para que los ciudadanos, de manera directa o a través de sus organizaciones, se vinculen efectivamente al mejoramiento de la gestión pública y de la*

calidad del control institucional. Esta acción puede ser promovida en alianza con distintos sectores institucionales y sociales".⁶

De acuerdo con la anterior definición, la participación ciudadana conduce al desarrollo de mecanismos e instancias de cooperación y articulación, por medio de las cuales se facilita el ejercicio del control social. Precisamente y según la sistematización de buenas prácticas de acercamiento a la ciudadanía por parte de las EFS de OLACEFS, sistematizadas por medio de la CTPC⁷, los órganos de control superior de la región han enfocado sus esfuerzos alrededor de cinco ejes: 1. Promoción y atención de denuncias ciudadanas, 2. Formación y capacitación de la ciudadanía, 3. Participación ciudadana en el control institucional, 4. Información a la ciudadanía de la gestión y resultados del control institucional, 5. Sistemas de información para la fiscalización y el control social.

Mediante este documento técnico se comparte con la comunidad de la OLACEFS, la identificación de los principales mecanismos de participación ciudadana, de acuerdo con cada uno de esos cinco ejes, con la finalidad de que se establezca, a partir de ellos, una base de lenguaje común que facilite el intercambio de experiencias, así como la adopción de buenas prácticas entre las EFS de la OLACEFS, fortaleciéndose de ese modo la participación ciudadana.

1. Promoción y atención de denuncias ciudadanas

El sistema de controles en una democracia sería claramente incompleto, insuficiente y poco democrático si el ordenamiento jurídico y los órganos de control no abren sus puertas a la participación directa de la ciudadanía, para que esta pueda poner en conocimiento de las autoridades los hechos irregulares de los

6 Es importante destacar que las discusiones por parte de los miembros de la Comisión Técnica de Participación Ciudadana, en torno a la construcción de un nuevo concepto de participación ciudadana en el control fiscal permitió establecer una serie de atributos y condiciones a la participación ciudadana en el control fiscal, tales como un derecho y un deber ciudadano; la participación ciudadana como un proceso que facilita la organización comunitaria y el empoderamiento ciudadano; la participación ciudadana como un mecanismo para garantizar la transparencia, la legitimidad, el mejoramiento institucional y el buen gobierno. Así mismo, permitió determinar la naturaleza de la participación ciudadana como una actividad humana objetiva y subjetiva de transformación social para garantizar, a través de mecanismos plenamente establecidos, la transparencia de la gestión pública y el mejoramiento institucional.

7 Técnica de Participación Ciudadana. Participación Ciudadana en el Control Fiscal de la Organización Latinoamérica y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). Buenas prácticas para el fortalecimiento de las EFS con la ciudadanía. Octubre, 2012.

que tengan conocimiento. De allí que la denuncia se considere un mecanismo de participación ciudadana en los asuntos que atañen al interés público, completamente compatible con el principio democrático, e incluso en algunos sistemas constitucionales se considera una especie del derecho fundamental de petición.

Este mecanismo de participación ciudadana en el control fiscal involucra el establecimiento de canales por medio de los cuales la ciudadanía puede poner en conocimiento del ente fiscalizador un hecho que se presume irregular, o incluso corrupto u oscuro, respecto al manejo de los recursos públicos, con el objetivo de que sea investigado.

La denuncia es un instrumento de control ciudadano de notorio interés público, que también se constituye en una de las herramientas de la evaluación de resultados, rendición de cuentas y responsabilización.

La puesta en marcha de este mecanismo implica, en algunos casos, el desarrollo de marcos normativos mediante los cuales se establezcan los requisitos para la respectiva recepción, trámite y respuesta oportuna al ciudadano sobre su denuncia, así como la obligatoriedad en los tiempos de resolución y de protección al denunciante⁸. De manera simultánea, este mecanismo requiere programas de divulgación, pues en la medida en que los ciudadanos conozcan el alcance, las responsabilidades, requisitos y beneficios de la denuncia podrán hacer uso eficiente del mismo.

La relevancia de la denuncia en el ámbito de la OLACEFS se evidenció al acogerse en la XXI Asamblea General las recomendaciones del 21° Simposio de las Naciones Unidas e INTOSAI de julio del año 2011, que incluían la denuncia como mecanismo necesario. Específicamente, en esa Asamblea General se recomendó fomentar la participación ciudadana, creando para ello los medios necesarios para recibir e investigar denuncias por incumplimiento y mala administración, así como sugerencias sobre la mejora de la gestión pública.

En ese sentido, la denuncia ciudadana constituye un insumo valioso a partir del cual se pueden realizar investigaciones para la planificación

8 Por ejemplo en el caso costarricense se cuenta con Ley General de Control Interno, Artículo 68 y la Ley N° 8292. • Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Artículo 8.

de los estudios de auditoría; además de facilitar información que conjuntamente con otros parámetros, permite identificar y valorar instituciones, cuya exposición al riesgo es relevante de considerar en el proceso auditor en pro del resguardo del buen uso de los recursos públicos y la detección de eventuales actos de corrupción.

A efecto de potenciar el impacto positivo de la denuncia en el fortalecimiento del control fiscal, se requiere que las EFS asuman plena conciencia de lo que implica su implementación, por ejemplo la necesidad de ajustar o fortalecer su estructura funcional, técnica y operativa, de tal forma que se amplíe la capacidad institucional para dar respuesta oportuna a la denuncia ciudadana, con miras a estrechar su relación con la ciudadanía, además de fomentar la credibilidad y la confianza en el órgano de control.

Otros ajustes pueden abarcar dimensiones que van desde la necesidad de contar con una unidad orgánica que atienda la denuncia, disponiendo para ello de personal con la formación y las competencias requeridas desde la óptica del proceso investigativo, así como la apertura de diversos canales de comunicación que le resulten de fácil acceso a la ciudadanía, tanto para que interponga sus denuncias como para monitorear el proceso de atención de las mismas, así como también la difusión acerca de la manera de tramitarlas.

Este último aspecto cobra especial relevancia, en tanto un ciudadano presente una denuncia responsable, acorde con el interés de protección de los recursos públicos y la búsqueda del bien común. Esta condición resultará imposible asegurarla en un ciento por ciento, en la medida en que haya acceso a la información de carácter público, de fácil comprensión a la ciudadanía, así como la existencia de procedimientos claros y comprensibles sobre el proceso de atención de denuncias. De esta manera se potencia la denuncia ciudadana como insumo importante para el control de los fondos públicos.

Asimismo, la calidad de la denuncia, como insumo para los procesos de investigación y fiscalización, es un atributo que se encuentra ligado no solo a la disponibilidad de la información a

que tenga acceso y proporcione el denunciante, sino también a la actitud de atenta escucha, interés manifiesto, capacidad de acogida, receptividad y adecuada asesoría que el personal de una EFS preste a la ciudadanía, para depurar la información valiosa y desechar aquella que no resulta de utilidad para esclarecer y verificar determinados hechos denunciados.

Las EFS debes también estar preparadas para dar explicaciones al denunciante sobre la admisibilidad de una denuncia, en función de la respecta esfera de atribuciones y demás criterios atinentes o bien sobre el resultado de la investigación, lo cual en algunos países constituye una manifestación del derecho fundamental. Es vital que la EFS no sea inerte ante las denuncias ciudadanas sino que las mismas sean atendidas y resueltas siempre en forma motivada, objetiva, imparcial e independiente. De ello dependerá la comprensión del denunciante ante el resultado de la investigación de su denuncia y la propia credibilidad de la EFS.

Las denuncias deben ser atendidas por las EFS en un plazo razonable, conforme con los parámetros de razonabilidad vinculados a la propia complejidad o simplicidad de los hechos que motivan la denuncia, sin tardanzas excesivas o injustificadas, lo cual incluye eventualmente informar al denunciante sobre los avances obtenidos y/o la etapa en que se encuentra el trámite, siempre que el propio denunciante haya señalado un lugar o medio de notificación. La información estadística sobre las denuncias debe ser presentada en forma periódica y abierta al escrutinio de cualquier interesado, al menos en cuanto al número de denuncias planteadas, el medio escogido para plantearlas, las entidades públicas cuyos funcionarios están presuntamente implicados y una agrupación por asuntos que denoten las materias objeto de denuncia.

Finalmente, es imperativo que las EFS establezcan novedosos y funcionales mecanismos de coordinación interinstitucional y sistemas de información compartida con otras entidades públicas, a fin de evitar duplicidades e ineficiencias en la atención de denuncias que son planteadas ante distintas instancias administrativas, así como para potenciar sinergias con autoridades judiciales

en aquellas denuncias susceptibles de generar la activación de investigaciones criminales y eventualmente procesos penales.

2. Formación y capacitación de la ciudadanía

Este mecanismo está orientado a desarrollar y/o fortalecer las competencias, capacidades y habilidades de la ciudadanía, individual u organizada, para ejercer el control sobre la gestión pública en cualquiera de sus formas, y en particular, sobre las regulaciones atinentes al uso, custodia y disposición de fondos públicos.

Al respecto, se ha encontrado como parte de las buenas prácticas sistematizadas en el ámbito de las EFS de la OLACEFS la necesidad de que en ese mecanismo se generen actividades que permitan identificar las necesidades de formación y capacitación por parte de funcionarios y funcionarias del sector público, incluidas las auditorías internas de las diferentes dependencias, así como personas y grupos organizados de la sociedad civil en temas relacionados con el control fiscal.

En la activación de este mecanismo cobra especial relevancia la coordinación que pueda lograrse con otras instituciones de control, a efectos de que la ciudadanía distinga el funcionamiento y alcance de cada una de ellas y en particular de la EFS, para que debidamente orientada acuda a la instancia competente para tramitar y resolver sus solicitudes de información, quejas, reclamos, sugerencias o denuncias.

En este sentido, la participación en ferias ciudadanas, así como las visitas a las comunidades constituyen prácticas efectivas que apuntan a una ciudadanía más informada sobre el accionar de los órganos de control. Por otra parte, recibir grupos de las comunidades en la propia EFS y explicar el rol y las funciones de esta puede ser de gran utilidad a los propósitos de la participación ciudadana.

Una de las premisas básicas para lograr la participación ciudadana es que los ciudadanos estén informados adecuadamente, sin embargo el reto de los procesos formativos implica un necesario y mayor acercamiento a las poblaciones, debiendo destacar la importancia de la población joven, en especial al sector de estudiantes de educación básica, a fin de contribuir en los

Una de las premisas básicas para lograr la participación ciudadana es que los ciudadanos estén informados adecuadamente, sin embargo el reto de los procesos formativos implica un necesario y mayor acercamiento a las poblaciones, debiendo destacar la importancia de la población joven, en especial al sector de estudiantes de educación básica

aprendizajes fundamentales del ejercicio ciudadano, de ser posible, por medio de los centros educativos, de manera que se contribuya en la formación de una ciudadanía comprometida con el desarrollo y bienestar de su comunidad e informada sobre el funcionamiento del Estado y los riesgos de la corrupción.

En este contexto, el desarrollo de acciones conjuntas de las EFS con otras entidades para aproximarse a los jóvenes estudiantes lo constituye la Autoridad Educativa del país, alianza con la cual se aseguraría para las nuevas generaciones la construcción de un sentido de pertenencia en una comunidad donde es posible deliberar con juicio crítico sobre lo público, la importancia del control social y la necesidad de afianzar el desarrollo de una cultura anticorrupción, que implica el desarrollo de valores relacionados con una gestión transparente y honesta.

Vale decir que un aspecto preponderante en los procesos de capacitación que atienden las EFS estriba en familiarizar a la ciudadanía con el uso y aprovechamiento óptimo de los sistemas de información sobre la gestión y fiscalización que se han colocado a disposición del público, gracias a la presencia web de la EFS y el acceso abierto que se proporciona a los mismos.

3. Participación ciudadana en los procesos de control institucional

Este mecanismo está orientado a facilitar la participación de la ciudadanía en diferentes formas y en diversas etapas del proceso auditor⁹. Entre estas acciones se puede citar en primera instancia la incorporación de insumos provenientes del mecanismo de denuncia ciudadana, pues como se indicó en el punto 1 de este apartado, la denuncia puede generar información para planificar los estudios de auditoría.

La convocatoria por parte de las EFS para escuchar las opiniones de expertos, grupos de interés —*stakeholders*— o especialistas externos en diversos temas de impacto nacional, proporciona información relevante que puede direccionar la fiscalización hacia temas estratégicos y de interés ciudadano, en combinación con la lectura permanente y sistemática del entorno, que obligatoriamente debe realizar cada EFS, dada la dinámica que envuelve al sector público y los retos sociales a los que conduce.

Asimismo, la realización de encuestas y otros tipos de sondeos dirigidos a la ciudadanía y al Congreso constituyen acciones que permiten recabar opiniones y sugerencias que podrían direccionar o fortalecer el proceso de auditoría.

La puesta en ejecución de otro tipo de actividades relacionadas con este mecanismo requiere de un proceso institucional a partir del cual, de acuerdo con la realidad de cada EFS, se logren definir y difundir claramente los protocolos, formularios y demás medios que se hayan puesto al alcance de la participación ciudadana y del control institucional, incluidos los ámbitos, los roles, formas de actuación permitidas, los mecanismos de contacto, colaboración y coordinación, así como los límites a los que están sujetos los actores participantes, además de una regulación clara de los espacios abiertos al ciudadano durante las distintas fases del proceso de control institucional.

4. Información a la ciudadanía de la gestión y resultados del control institucional

Este mecanismo se orienta a mostrar ante los ciudadanos los resultados de la gestión institucional del control, por medio de

9 Naciones Unidas. INTOSAI. Prácticas efectivas de la cooperación entre las EFS y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública. Informe del 21º Simposio Naciones Unidas/INTOSAI sobre auditoría gubernamental. Viena. Del 13 al 15 de julio de 2011.

ejercicios de rendición de cuentas realizadas por las EFS, las cuales implican el diseño de estrategias innovadoras en lenguajes y formas comunicativas de fácil acceso. El desarrollo de este mecanismo requiere de un alto grado de creatividad y apertura de las EFS para mostrar los resultados del control institucional a los ciudadanos y someterlos al escrutinio público.

En cuanto a la información pública existe una marcada aceptación de que su libre acceso es una condición clave, que permite una amplia participación ciudadana en los asuntos de interés público¹⁰, y configura un derecho fundamental que las EFS como autoridades públicas no solo deben respetar, sino también promover y garantizar. Lo cierto es que se requiere que esa información contenga una serie de características, que de manera clara las recoge el cuarto principio de la Declaración de Asunción¹¹, al establecer que debe ser confiable, relevante, clara, accesible, comprensible, completa, oportuna, útil y por supuesto pública para la ciudadanía.

Es importante señalar que los resultados de las auditorías forman parte de la información que debe suministrar la EFS, tal y como ha sido desarrollado por la normativa internacional, a nivel de principios y de buenas prácticas¹², lo cual abarca tanto su comunicación al parlamento u otro organismo público competente como a la propia administración y su respectiva difusión a la ciudadanía en general.

Para potenciar este último aspecto, se requiere que las EFS desarrollen medios innovadores y eficaces, que permitan la cobertura hacia diferentes segmentos de la ciudadanía, mediante el impulso de estrategias claras de comunicación que generen productos e incluso actividades divulgativas particulares acordes con determinadas características, según el público meta al cual se dirigen.

En ese sentido, la experiencia emprendida por la EFS de Costa Rica¹³ ha permitido generar una estrategia de comunicación que

10 Rivera Nohemy. Acceso a la información y rendición de cuentas: la auditoría social como vía para el buen gobierno. 2007.

11 Olacefs, Declaración de Asunción: Principios de Rendición de Cuentas, 2009.

12 Al respecto se puede consultar: Intosai, Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2007, así como Intosai, Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas: Principios y buenas prácticas, ISSAI 21, 2010, ISSAI 20.

13 Iniciativa TPA. Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las EFS de América Latina. Costa Rica. Transparencia y generación de información

abarca diversos grupos: la administración, la Asamblea Legislativa (diputados y asesores), medios de comunicación colectiva, funcionarios de la CGR-CR, Unidades de Prensa de la Asamblea Legislativa, entidades fiscalizadas y Casa Presidencial, así como organizaciones externas de interés institucional.

Como parte de la información a transmitir se han diseñado diversos productos, tales como los boletines de prensa, los cuales resumen los hallazgos de la fiscalización realizada y sus disposiciones principales. Además, se adjunta el documento completo del producto de fiscalización, así como un audio mp3 y un video de alta definición, con una declaración que resume los resultados, presentada por la autoridad del área de fiscalización que emitió el informe.

Estos recursos se pueden adquirir por medio del sitio web de la CGR: <http://www.cgr.go.cr/sistemasconsulta.html>.

En este contexto, no cabe duda de la importancia de que las EFS cuenten con una estrategia de comunicación que facilite el vínculo, tanto del control institucional como del control ciudadano, de tal forma que se propicie la difusión correcta y clara de los informes contralores, así como también el posicionamiento con una imagen positiva del trabajo institucional y la formación de la ciudadanía en temas propios del funcionamiento de una EFS.

La promoción efectiva de la participación ciudadana como mecanismo que impacte en el control fiscal, contribuye a la generación de valor público y el derecho ciudadano al control social, conduce a la vez la adopción de mecanismos institucionales que faciliten y potencien esa vinculación, según la realidad y el contexto en que cada EFS se desarrolle,

5. Sistemas de información para la fiscalización y el control social

Este mecanismo se basa en el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación. Consiste en habilitar canales de doble vía por donde fluya información entre las EFS y la ciudadanía. Al respecto, tal como ha sido planteado en el cuarto principio de la *Declaración de Asunción*, las EFS deben promover un uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación para brindar acceso a los datos de carácter público.

Además de potenciar la participación ciudadana, los sistemas de información fortalecen la transparencia y la rendición de cuentas. No obstante, requieren marcos regulatorios que determinen la responsabilidad en la administración de la información y sus sistemas, un lenguaje común o estandarizado, así como la oportunidad, calidad, comparabilidad y publicidad de los datos que contienen.

Adicionalmente, es necesario procurar un lenguaje sencillo, con el fin de optimizar el uso de la información como elemento primordial para promover la participación ciudadana.

Conclusiones

Tanto la democracia como la confianza en la gestión pública se ven fortalecidas a partir de un control fiscal eficiente, oportuno y transparente, que desde la vocación de servicio propia y específica de las EFS genere valor público y sea complementado por una efectiva participación ciudadana en la fiscalización sobre el uso y la gestión de los recursos públicos.

La promoción efectiva de la participación ciudadana como mecanismo que impacte en el control fiscal, contribuye a la generación de valor público y el derecho ciudadano al control social, conduce a la vez la adopción de mecanismos institucionales que faciliten y potencien esa vinculación, según la realidad y el contexto en que cada EFS se desarrolle, siempre teniendo presente el rol fundamental de que esa participación se ejerce para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, considerando para ello al menos

los cinco ejes comunes expuestos en este documento, los cuales permitirán construir una base común para compartir experiencias y buenas prácticas en este importante tema.

En ese sentido, se requiere de voluntad institucional para moldear aún más la cultura organizacional de las EFS. En cuanto a su apertura real a los procesos de participación ciudadana, no se puede hablar de este concepto si no se instauran canales de comunicación que vinculen de forma directa a las EFS con la ciudadanía, si no se escuchan sus propuestas, si no se atienden de manera efectiva sus demandas, si las EFS no disponen de sistemas de información que permitan interactuar con la ciudadanía y brindarle información que amplíe su conocimiento y le permita cumplir con su deber ciudadano de exigir cuentas a las instituciones públicas.

La participación ciudadana como eje transversal de las acciones de las EFS requiere también del diseño de un arreglo institucional (estructura, procedimientos) que asegure que la gestión interna de la EFS está abierta a la incidencia ciudadana. Esto significa un esquema de trabajo hacia adentro de la institución (formulación de sus planes estratégicos, el enfoque e interés del control, la definición de canales de transparencia y rendición de cuentas sobre sus propios recursos) y una estrategia hacia afuera, en la promoción de mecanismos que permitan el ejercicio del derecho a vigilar la gestión pública y de recoger insumos que fortalezcan los resultados de la fiscalización superior.

El compromiso de vincular la participación ciudadana como parte del control institucional supera con creces una visión instrumental de la gestión pública y da cuenta de una postura de defensa y promoción de los valores democráticos. En ese sentido, el enfoque del control que despliegan las EFS debe definir de entrada si la fiscalización de la gestión pública que realizan se limita a la verificación del cumplimiento de una serie de indicadores de provisión de servicios, o si realmente procura evidenciar la relación entre el Estado como administrador de los bienes públicos en su deber de promover mejoras sostenidas en la calidad de vida de sus asociados, que incluyan el equilibrio entre las fuerzas de poder enfrentadas en todos los escenarios sociales. De ahí

que la incidencia de la comunidad desde la formulación misma del plan estratégico del control institucional que realiza la EFS, permite validar desde el origen los resultados que luego se presentarán a la sociedad, cumpliendo con el principio de promover y permitir la participación en todos los momentos del ciclo administrativo interno de la EFS.

Según la normatividad de cada país, la apertura de las EFS a la participación incluye también la promoción de procesos de control y seguimiento ciudadano en la ejecución de los recursos misionales de la EFS, esto para promover desde la transparencia interna las prácticas de transparencia que se espera desplieguen los sujetos de control. En otra dimensión relacionada directamente con esta premisa, dentro de la evaluación que realizan las EFS de la gestión pública, bien pueden incluirse líneas de auditoría que hagan seguimiento al cumplimiento de los principios democráticos en el interior de las instituciones vigiladas, en las que se verifique la existencia, la implementación y las posibilidades de incidencia que tiene la ciudadanía en la gestión general de los Estados. Con esta aproximación, la valoración de la EFS también puede aportar en la mejora sostenida del modelo democrático, fortaleciendo los mecanismos jurídicos existentes y promoviendo movilización social para la creación de nuevos espacios.

De acuerdo con lo expuesto, se considera importante que en las EFS que integran la OLACEFS se conciba la participación ciudadana como principio transversal que impacta el control fiscal desde tres ópticas: como los insumos que la ciudadanía puede aportar, como agente legitimador del accionar de las EFS y como mecanismo de perfeccionamiento del sistema democrático del cual la EFS forma parte.

Bibliografía

Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS (2012). *Manual de buenas prácticas de acercamiento a la ciudadanía*.

Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS (2012). *Resumen diagnóstico de buenas prácticas de acercamiento a la ciudadanía*.

Contraloría General de la República de Costa Rica (2011). *Manual General de Fiscalización Integral*.

Esquivel, Max y León, Carlos (2007). Participación ciudadana en el sistema de administración de justicia en Costa Rica. Tomado del sitio oficial de la Comisión para el Mejoramiento de la Administración de Justicia de Costa Rica (CONAMAJ). En: (<http://www.conamaj.go.cr/index.php/proyectos/participacion/14-ppc/48-definicion>).

Fundación Instituto para Sociedades Abiertas (OSI) e Instituto del Banco Mundial (WBI) (2011). *Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas de las Entidades de Fiscalización Superior, Iniciativa Transparencia, Participación Ciudadana y Accountability*, a cargo de diversos centros de investigación privados y públicos de la región.

IDI-OLACEFS (2009). *Marco de Referencia para la DNDC utilizada en la II Reunión de Revisión del proyecto de DNDC*. Uruguay.

INTOSAI (2013). *Marco para la medición del desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, versión preliminar 3.0*. Grupo de Trabajo de Valor y Beneficio de las EFS.

INTOSAI (2011). *Prácticas efectivas de la cooperación entre las EFS y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública*. Simposio Naciones Unidas/INTOSAI, Viena, 2011.

Naser, Alejandra; Concha, Gastón y Parra, Diana (s. f.). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Real Academia Española (2003). *Diccionario de la lengua española*. Madrid, España.

Salazar, Roxana (2007). *Manual sobre participación ciudadana. Serie: Ejercemos nuestros derechos*. Tomado del sitio oficial de la Comisión para el Mejoramiento de la Administración de Justicia de Costa Rica (CONAMAJ). En: (<http://www.conamaj.go.cr/index.php/proyectos/participacion/14-ppc/48-definicion>).

José Antonio Abreu, el gran Maestro

MISIÓN DE VIDA



Si existe en este siglo alguna obra que honre la riqueza de la música académica de Venezuela, y que tenga como base la formación integral del hombre, es la Fundación del Estado para el Sistema Nacional de Orquestas y Coros Juveniles e Infantiles de Venezuela (Fesnojiv)¹, también conocida como “El Sistema”, levantada tras un esfuerzo inquebrantable desde hace 39 años por el gran maestro: José Antonio Abreu.

¹ Su órgano rector es la Fundación Musical Simón Bolívar (FundMusicalBolívar), adscrita al Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela.

Innovación, juventud, sueños y futuro son palabras que describen y simbolizan a quienes forman parte de esta historia y que año tras año dejan una imborrable huella en sus vidas, en el país y en el mundo.

Desde su creación, su misión ha sido constituir una obra social del Estado venezolano consagrada al rescate pedagógico, ocupacional y ético de la infancia y la juventud, mediante la instrucción y la práctica colectiva de la música, dedicada a la capacitación, prevención y recuperación de los grupos más vulnerables del país, tanto por sus características etarias como por su situación socioeconómica. Sin embargo, esa misión, más que definir su esencia como institución, se convirtió en el reflejo de un modelo pedagógico y artístico que representa uno de los programas de responsabilidad social de mayor impacto en la historia de Venezuela.

El Sistema desde sus inicios ha sido un programa que agrupa a miles de jóvenes en todo el país para sistematizar la instrucción y la práctica colectiva e individual de la música por medio de orquestas sinfónicas y coros, y como instrumentos de organización social y de desarrollo humanístico para la inclusión social con alcances de excelencia en el terreno de la música. Este modelo pedagógico y artístico constituye uno de los programas de responsabilidad social de mayor impacto en la historia de Venezuela.

Su vinculación con la comunidad a través del intercambio, la cooperación y el cultivo

La fuente del éxito de su calidad musical se encuentra en brindar a los niños y jóvenes un ambiente de compañerismo, repleto de valores y con la exigencia necesaria para progresar en el campo musical

de valores trascendentales, que inciden en la transformación del niño, el joven y el entorno familiar, le brinda ese valor agregado que diferencia al Sistema de las grandes orquestas del mundo. Por ello, la Fundación constituye una oportunidad para el desarrollo personal en lo intelectual, lo espiritual, lo social y lo profesional, para el rescate del niño y adolescente de una juventud vacía, desorientada y desviada.

La fuente del éxito de su calidad musical se encuentra en brindar a los niños y jóvenes un ambiente de compañerismo, repleto de valores y con la exigencia necesaria para progresar en el campo musical. También da importancia al trabajo en equipo y a la motivación propia de progresar que surge al compartir con alguien que se encuentre más avanzado o que posea mayor técnica. “La clave de nuestro sistema es ese balance entre la formación individual y el trabajo en grupo. No existía eso en la educación musical. El esfuerzo del trabajo propio debe aplicarse a una disciplina de grupo permanentemente”, asegura el maestro Abreu.

Herencia y formación musical

José Antonio Abreu Anselmi nace en la ciudad de Valera, estado Trujillo, el 7 de mayo de 1939, hijo de Mélpomene Abreu y de Ailie Anselmi. Desde temprana edad mostró su interés por el arte y la música, sin embargo, su amor por ellos, sin duda, es una herencia de sus ancestros. Sus abuelos maternos, Antonio Anselmi Berti y Duilia Garbatti, de origen europeo, específicamente de Elba, una hermosa isla situada en el oeste de Italia, emigraron hacia Venezuela a finales del siglo XIX, con maletas llenas de esperanza y más de 40 instrumentos de viento. “Ella era un alma musical y él era excelente músico. En el barco que les trajo al país trajeron instrumentos para una banda, para hacer música con la que se acompañaban las procesiones, las fiestas y ceremonias populares”², expresa el maestro.

Según cuenta el mismo José Antonio Abreu, su abuelo Antonio Anselmi Berti decidió consagrar su vida a la enseñanza de los jóvenes,

2 Borzacchini Chefi. <<Venezuela en el cielo de los escenarios>>.2004. <http://fundamusical.estudio-7.com/restaurar/jose-antonio-abreu-en-su-mas-alto-destino/>



“La música es una energía sustancial que requiero y he requerido desde niño para vivir a plenitud. Sin la música para mí la vida sería un desierto, sería insoportable.”

tanto de los italianos como de los venezolanos. “Llegó a formar una gran banda que llamó la Filarmónica de Monte Carmelo, en el estado Trujillo. Con ellos estuvo de gira por Venezuela durante muchos años enseñando la música, y también haciendo transcripciones de las obras de Vivaldi y de Corelli. En su casa me encontré con esta gran herencia”, recuerda.

José Antonio inicia sus estudios de música a la edad de nueve años con la pianista y profesora Doralisa de Medina, en la ciudad de Barquisimeto, estado Lara, considerada y conocida como la capital musical de Venezuela. En 1957 se traslada a Caracas, donde se convierte en discípulo de importantes maestros venezolanos como Vicente Emilio Sojo, con quien estudia composición; Moisés Moleiro, su profesor de piano, y Evencio Castellanos, de quien adquiere conocimientos de órgano y clavecín.

En 1964 obtiene los títulos de profesor ejecutante y maestro compositor en la Escuela Superior de Música José Ángel Lamas, lugar donde conoce y comparte estudios con el gran Simón Díaz. Más tarde, realiza estudios de dirección orquestal con el maestro

Gonzalo Castellanos Yumar y se convierte en director invitado de las principales orquestas venezolanas.

Antes de poder materializar y hacer posible su proyecto de vida (la Fundación del Sistema Nacional de Orquestas), Abreu forjó una importante trayectoria como planificador y economista. Se graduó de economista en la Universidad Católica Andrés Bello, en Caracas; obtuvo un PhD en Economía Petrolera en la Universidad de Pensilvania en los Estados Unidos; y durante las décadas de 1960 y 1970 impartió la cátedra de Economía en varias casas de estudio venezolanas.

La política también rozó la vida del maestro Abreu. Entre 1989 y 1995 se desempeñó en los cargos de Ministro de la Cultura, Vicepresidente y Director del Consejo Nacional de la Cultura (Conac). Participó en el diseño de la Misión Música y colaboró para su implementación, con la intención de proveer de educación e instrumentos musicales gratuitos a los niños venezolanos. También se desempeñó como director de Planificación de la Oficina de Coordinación y Planificación (CordiPlan), asesor del Consejo de Economía Nacional y diputado al Congreso Nacional de la República.

Sensibilidad social

En una entrevista publicada en *FundaMusical Bolívar*, Abreu confiesa que su “férrea vocación de servicio al país, su inquietud y rebeldía frente a los fenómenos de desequilibrio social fueron las razones que lo impulsaron, a los 35 años de edad en el año 1975, a concebir un proyecto en el que pudiera sintetizar y canalizar de manera ingeniosa y nacionalista la experiencia y los conocimientos alcanzados en el campo económico, gerencial, pedagógico, y por supuesto musical, en los que se formó prácticamente desde su adolescencia”³.

Aunque esa motivación devino durante su adultez, el Maestro siempre supo cuál era su verdadero destino al conocer los sabores y colores de la profesión artística:

3 Prensa FundaMusical Bolívar. 18/12/2013. <http://fundamusical.org.ve>.

“Soy un músico que nunca aspiró a hacer carrera musical propiamente dicha, individualmente, sino que quise tratar de convertirme en un transmisor de la música a los niños y a los jóvenes, en un educador musical que pudiera crear nuevas estructuras pedagógicas de la música en Venezuela, especialmente adaptadas a los niños y jóvenes de medianos y escasos recursos”.

Es entonces cuando se planteó establecer un modelo de educación musical gratuito que asegurara a pequeños y adolescentes el acceso masivo al aprendizaje y disfrute del arte como derecho constitucional. En este proyecto pudo ejecutar y sintetizar sus conocimientos, además de impulsar el desarrollo comunitario en Venezuela por medio de la formación de una orquesta en la que se impartieran valores, disciplina y excelencia musical, pero también con el propósito de rescatar a estos jóvenes de los barrios y apartarlos de un destino infausto e incluirlos en la sociedad a través *de las notas de una melodía*.

Impulsado por ese sentido de solidaridad, justicia y bien común, producto de su ética profesional que contiene un conjunto de valores, principios y deberes que deben guiar la conducta de una persona, comenzó así ese gran proyecto dispuesto con 25 atriles y en compañía de 11 músicos en un garaje de la ciudad de Caracas.

“Cuando el maestro Abreu nos habló del futuro, del movimiento que se estaba

En este proyecto pudo ejecutar y sintetizar sus conocimientos, además de impulsar el desarrollo comunitario en Venezuela por medio de la formación de una orquesta en la que se impartieran valores, disciplina y excelencia musical, pero también con el propósito de rescatar a estos jóvenes de los barrios y apartarlos de un destino infausto e incluirlos en la sociedad a través de las notas de una melodía

gestando, en ese momento, nosotros, yo, particularmente, pensaba que el hombre o era un loco o era un gran visionario...” Tiempo al tiempo: “La segunda opción era la buena y José Antonio ha estado demostrándonos que tenía razón”⁴, narra Florentino Mendoza, testigo de aquella reunión del año 1975 en la capital del país.

Su constancia, la fe y el apoyo de sus compañeros fueron determinantes para concretar y llevar su proyecto social a todos los rincones de Venezuela. Actualmente, la Fundación del Estado para el Sistema Nacional de Orquestas y Coros Juveniles e Infantiles de Venezuela cuenta con 23 orquestas estatales; 396 núcleos de orquestas sinfónicas juveniles e infantiles, diseminadas en 100 orquestas preinfantiles, 150 orquestas infantiles y 146 orquestas juveniles. Más de 400.000 niños, niñas, adolescentes y jóvenes, provenientes de los sectores más vulnerables del país, están incorporados a la práctica musical gracias a esta iniciativa.

La Fesnojiv cuenta con nueve programas de educación especial, siete conservatorios, 20 talleres de luthería, ocho programas de la Red de Orquestas Penitenciarias, 42 grupos de música popular venezolana de diferentes formatos, 22 estudiantinas, 20 bandas y 342 agrupaciones corales.

Una exitosa trayectoria

Este proyecto orquestal se dio a conocer internacionalmente en el año 1995 con la actuación de la Orquesta Sinfónica Nacional Juvenil en el *Kennedy Center* de Washington, Estados Unidos. Su destacada calidad artística ha llevado a las Orquestas del Sistema por todo el mundo, llegando a actuar en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York; en el *Carnegie Hall*, la sala de concierto más importante de esa ciudad; e incluso ante el Papa Juan Pablo II. Algunos de los más prestigiosos directores del mundo, como Claudio Abbado, Eduardo Mata, Zubin Mehta y Sir Simón Rattle, han dirigido a estos jóvenes, quienes han tenido la oportunidad de actuar junto a figuras

4 <http://www.swissinfo.ch/spa/-tocar-y-luchar/>

de la talla de Plácido Domingo, Mstislav Rostropóvich, Alicia de Larrocha, Montserrat Caballé o Vladimir Spivakov, entre otros.

Con esa proyección llegaron los reconocimientos. Los años de sacrificio y dedicación le han merecido a José Antonio Abreu y la Fundación, innumerables distinciones. En 1993, el Sistema fue honrado con el Premio Internacional de Música IMC-Unesco en la clase de institución. Además, la Unesco nombró a Abreu como Embajador en Misión Especial para el Desarrollo de una Red Global de Orquestas Juveniles e Infantiles y Coros en el año 1995, y como representante especial para el desarrollo de la red de orquestas en el marco del “Movimiento Mundial de Orquestas Juveniles e Infantiles y Coros” de esa Organización. Bajo ese contexto, el maestro Abreu coordina un proyecto interdisciplinario denominado “Hacia una cultura de paz”. Asimismo, también fue designado Embajador de Buena Voluntad por la Unesco en el año 1998.

En el año 2001 fue honrado con un premio *Right Livelihood Award*, y tres años más tarde galardonado con el *World Culture Open Creative Arts Award*. Entre sus numerosos reconocimientos también se encuentran la *Orden del Sol Naciente*, Gran Cordón (Japón, 2007); los premios Don Juan de Borbón para la Música en su segunda edición (2007); Glenn Gould (Canadá, 2008), el Premio Internacional Puccini (Italia, 2008), entre otros. Igualmente, fue nombrado miembro honorario de la *Royal Philharmonic Society* en el Reino Unido en el año 2008, y de la Sociedad de la Beethoven-Haus en Alemania en el año 2008.

Cuando recibió el Premio de Derechos Humanos *B'nai B'rith* en el año 2008, Abreu resumió brevemente el objetivo del Sistema y de la obra de su vida diciendo:

En la lucha por los Derechos Humanos, que nos incorpora con fuerza el derecho del niño a la música sublime, en cuyo seno brilla la existencia en su esplendor y su misterio inefable, vamos a mostrar a nuestros hijos la belleza de la música y la música revelará a nuestros hijos la belleza de la vida.⁵

5 El Nacional, domingo 25 de mayo del año 2008.



Ese mismo año recibió, como director del Sistema, el premio *Príncipe de Asturias de las Artes*. En el año 2009 recibió el Grammy Latino Honorífico y el premio *Cristal del Foro Económico Mundial*.

La descripción de sus premios es un relato claro del trabajo que hace en el Sistema: “El maestro ha transformado las vidas de decenas de miles de niños (...) a través de la música clásica”.⁶

La lista de reconocimientos sigue y continúa *in crescendo*. En mayo del año 2009, José Antonio Abreu fue honrado con el premio de *Música Polar*, otorgado por la Real Academia Sueca de Música de manos del rey Carlos XVI Gustavo de Suecia en la Sala de Conciertos de Estocolmo. Este galardón fue el reconocimiento internacional a la visión del maestro Abreu acerca de cómo el mundo de la música clásica puede ayudar a mejorar las vidas de los niños de Venezuela, dando las herramientas para salir de la pobreza. Con ello, se demuestra lo que es posible cuando la música se hace en el terreno común, y es parte de la vida cotidiana de la gente.

En el año 2010, Abreu fue galardonado con el Premio *Erasmus* en Holanda. En el año 2011 recibió el premio *Echo Klassik* al Compromiso Social que otorga la Academia de Fonografía de Alemania. En el año 2012 recibió el doctorado *Honoris Causa* del Instituto de Educación de la Universidad de Londres, en reconocimiento a sus servicios a la educación musical y al cambio social. Durante la entrega, el maestro

⁶ Disponible en: <http://www.ted.com/participate/ted-prize/prize-winning-wishes/sistema-fellows-program-jose-abreu>

“El maestro Abreu ha dedicado su vida a cambiar la vida de generaciones de jóvenes a través de la música y del Sistema. Gracias a su influencia, más y más gente joven de todo el mundo puede beneficiarse del poder de la música para llegar a todos y lograr un cambio. Trabajar con estos jóvenes músicos es un privilegio y un gran placer y le hace a uno poner los pies en la tierra” palabras del director de la Orquesta Filarmónica de Berlín, Sir Simon Rattle.

Abreu enfatizó la importancia que debe tener el Sistema como factor de cambio no solo para Venezuela, sino para el mundo:

En la Cultura subyace nuestra alma esencial e identidad profunda. Trabajemos sin descanso por una educación musical enfáticamente orientada hacia la formación, la rehabilitación y el rescate de la juventud y la infancia de bajos y medianos recursos, y especialmente de aquellos que provengan de comunidades en riesgo de exclusión. En la medida en que sepamos iniciar a nuestros jóvenes y niños, y a todos nuestros ciudadanos, en la fascinante empresa de la innovación, la creatividad y de la educación por y para el arte, dependerá decisivamente la calidad y dignidad de todos los futuros, y la posibilidad misma de enfrentar el inmenso desafío de ser, y de vivir dignamente en paz, justicia y libertad.⁷

En el año 2013 fue honrado con el premio *Trebbia y la Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul* de Brasil, por los aportes que ha hecho en el ámbito artístico. La obra musical y, sobre todo social de José Antonio Abreu, le hizo merecedor de una postulación al Premio Nobel de la Paz en el año 2012.

Con casi cuatro décadas de trayectoria, la obra de Abreu se ha convertido, por un lado, en uno de los programas de responsabilidad social más importante de nuestro país y, por el otro, ha servido de fuente de inspiración a muchas naciones en todo el mundo, lo que demuestra que su visión sirve de modelo para la sociedad.

7 Disponible en : <http://www.minci.gob.ve/2012/06/maestro-abreu-recibe-el-doctorado-honoris-causa-en-londres/>

**Su sentido de
responsabilidad
social y ética
le ha permitido
adentrarse en el
ideario venezolano
como embajador
de la música y la
paz durante los
últimos años**

Por su invaluable aporte musical y por haber colmado de esperanzas y de herramientas para el trabajo a miles de niños y jóvenes venezolanos y latinoamericanos, este trujillano ejemplar ha recibido múltiples reconocimientos nacionales e internacionales, otorgados por numerosos gobiernos, países, universidades, fundaciones y organizaciones no gubernamentales.

En más de 35 países han sido creados programas de educación musical que siguen el modelo venezolano. Entre los cuales se encuentran: Argentina, Australia, Austria, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Escocia, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Japón, Honduras, Inglaterra, Italia, Jamaica, India, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

José Antonio Abreu es también cofundador y vicepresidente de la Orquesta de las Américas, y con el título de maestro compositor y la influencia estilística de artistas venezolanos, escribió algunas obras musicales, entre las cuales se cuentan *La cantata sinfónica Veni Mulier de Samaria* (Premio Nacional de Composición, 1966); *Oratorio sobre textos del Apocalipsis*, *Tríptico para once instrumentos* y *Quinteto de Vientos*.

Por otro lado, Abreu ha sido tutor y el maestro más influyente en el estilo y el aprendizaje de Gustavo Dudamel, Diego

Matheuz, Christian Vásquez, Dietrich Paredes, así como de otros jóvenes directores que actualmente están dando sus primeros pasos en la dirección orquestal.

Frank Di Polo, fundador y primera viola de la Sinfónica Juvenil de Venezuela, rememora la huella de Abreu frente a la batuta de las orquestas:

Al inicio tuvimos muchos directores y cuando íbamos de gira, teníamos seminarios con algunas batutas internacionales. Pero verdaderamente el director más innovador de todos, el que siempre hizo sonar la orquesta diferente, era y es José Antonio Abreu. La manera como él dirigía, los tempos que tomaba, los fraseos, eran retos constantes, muy difíciles de superar, musicalmente hablando.⁸

Reconocimiento más allá del premio

A pesar de ser admirado y merecedor de miles de aplausos y distinciones en los escenarios más emblemáticos del mundo, la calidad humana de José Antonio Abreu es inagotable y firme. Su sentido de responsabilidad social y ética le ha permitido adentrarse en el ideario venezolano como embajador de la música y la paz durante los últimos años.

Asimismo, con estos valores bien arraigados en su proceder ha logrado mantener el apoyo del Estado venezolano en el Sistema y, además, ha conseguido que el fenómeno de la estructura de esta maquinaria formadora de músicos y salvadora de vidas, y la calidad de ejecución de cada una de sus orquestas (en particular de la afamada Orquesta Juvenil Simón Bolívar) se expanda alrededor del mundo con resultados cuantificables en Argentina, Perú, Brasil, Estados Unidos, Escocia, Francia, Italia, Polonia, Grecia, China y Corea del Sur, entre otros países.

Sin embargo, según afirma el propio Abreu, los premios obtenidos no son un regalo para él, sino para quienes forman parte de este proyecto,

⁸ Disponible en: http://www.diarioeltiempo.com.ve/Ediciones_Especiales/56/56_Aniversario.pdf

El Máximo Órgano de Control Fiscal del país ha creído en la labor y frutos de la Fundación del Estado para el Sistema Nacional de Orquestas y Coros Juveniles e Infantiles de Venezuela a través de sus proyectos, por ello ha construido un fuerte lazo interinstitucional, y desde hace más de 15 años la CGR produce una edición discográfica a propósito de un concierto interpretado por los músicos del Sistema en el marco del aniversario del Organismo Contralor

además de ser un motivo para progresar. “Para mí los reconocimientos tienen sentido en cuanto a que justifican a la Orquesta, a los muchachos, y le brindan a ellos argumentos para continuar en su trabajo. Son un incentivo para seguir asumiendo cada día nuevas cargas académicas y sociales”, asegura.

Además, agrega que la experiencia de los muchachos del Sistema, lo que viven cada uno de ellos en las giras y durante los conciertos, marca un antes y un después:

Todos los muchachos, sin excepción, han tenido su experiencia profunda en el seno del Sistema, lo que para cada uno de ellos significa un antes y un después. Todos tienen una vida espiritual consagrada, originada en la música y en el Sistema. Todos ellos están enamorados de su trabajo, dedicados al estudio y tienen además un concepto muy alto de sí mismos, en cuanto a que entienden la dignidad de su orquesta y la función que la misma cumple como representante de la Nación. Eso los enorgullece y los potencia.

Un aliado de la CGR

Durante toda su historia, la Contraloría General de la República ha tenido entre sus iniciativas la promoción y el apoyo a las actividades culturales en aras de contribuir con la sensibilización y formación de los ciudadanos y, en consecuencia, garantizar la preservación de los bienes materiales y culturales de la Nación.

El Máximo Órgano de Control Fiscal del país ha creído en la labor y frutos de la Fundación del Estado para el Sistema Nacional de Orquestas y Coros Juveniles e Infantiles de Venezuela a través de sus proyectos, por ello ha construido un fuerte lazo interinstitucional, y desde hace más de 15 años la CGR produce una edición discográfica a propósito de un concierto interpretado por los músicos del Sistema en el marco del aniversario del Organismo Contralor durante el mes de octubre. Un significativo número de ejemplares son donados a la Fundación, así como a los funcionarios de la Institución Contralora.

“Para nosotros ha sido una política institucional acompañar al Sistema de Orquestas. Es una forma de expresar que este esfuerzo que hace el Estado venezolano tiene también reflejo en la Contraloría”, asegura la Contralora General de la República (E), Adelina González.

En este sentido, el maestro Abreu agradece el aporte e impulso que brinda la Institución a los talentosos jóvenes venezolanos. “Yo estoy profundamente agradecido con la Contraloría, porque ha sido un organismo fiel a su aprecio y estimación por el Sistema, que ha sabido valorar el esfuerzo de los muchachos, aun cuando su especialidad y



campo de trabajo es otro (...). Este tipo de iniciativas nos estimula a seguir dando el ejemplo de lo que significa la educación artística, la divulgación de la música clásica y el trabajo que ennoblece a la sociedad”, enfatiza.

Además, José Antonio Abreu resalta que la promoción cultural que realiza una institución pública, como lo es la Contraloría General, constituye un ejemplo para los demás órganos del Estado y la ciudadanía en general. “Desde cualquier posición que ocupemos debemos procurar poner la música al alcance de los niños y los jóvenes, en la posición que estemos: como padres, profesores, amigos o ciudadanos, tenemos el deber de estimular la presencia de la música en el alma de los más pequeños y sembrarla ahí, porque la música suscita valores estéticos, y ética y estética están muy cercanos”, afirma el maestro.

Un visionario, un constructor de sueños y realidades

Con esa misión visionaria y esa pasión interior por cambiar el mundo por medio de la música, el maestro Abreu ha emprendido una cruzada inagotable y futurista para salvar de la pobreza espiritual y material a miles de niños venezolanos. Con su modelo de convivencia, exhibido en sus orquestas, ofrece una clave para la paz: tolerar, incluir y reconocer al prójimo para construir un mundo de progreso y excelencia.



OP-12.14

José Antonio Abreu ha logrado que la música sea comprendida no como un lujo, sino como una necesidad para la vida de todos, que ofrece a las personas una forma de comunicarse, otra manera de entenderse.

Con esa perspectiva, en el año 1995 el maestro José Antonio Abreu crea el Programa de Educación Especial del Sistema Nacional de Orquestas Juveniles e Infantiles de Venezuela, y sostiene que la música, orientada hacia la educación especial, es un reto de múltiples posibilidades para lograr el desarrollo de sus potencialidades. El objetivo principal de este programa es integrar en la vida cotidiana actividades artísticas para que los niños, jóvenes y adultos con capacidades físicas comprometidas y con necesidades educativas especiales, se desarrollen e incluyan.

La magnificencia del trabajo de José Antonio Abreu se pierde de vista. En el año 2007 se crea la Red de Orquestas Sinfónicas Penitenciarias con el objeto de disminuir el índice de violencia en las cárceles y para encender la luz de la vida y la esperanza a estos sujetos privados de libertad mediante el aprendizaje, la práctica y el disfrute de la música.

Este programa facilita el proceso de reinserción social de los internos. Por medio de la orquesta, sus miembros adquieren disciplina, autoestima, habilidades comunicativas, sentido de pertenencia y responsabilidad; y aprenden a respetar a sus compañeros, canalizar sus emociones y trabajar en equipo. Es un proyecto inédito y único en el mundo.

“La música transforma la adversidad en esperanza. Transforma el reto en realización. Permite dar el salto del sueño a su concreción, a su materialización”.⁹

Escuchar música antes de nacer

En diciembre del año 2012 nació el Programa Nuevos Integrantes del Sistema (PNIS), con la finalidad de acercar a los bebés a la música sinfónica y brindarles la oportunidad de formar parte del Sistema Nacional de Orquestas y Coros Juveniles e Infantiles de Venezuela. Este proyecto está basado en la integración social orquesta-familia

⁹ Borzacchini Chefi. <<Venezuela en el cielo de los escenarios>>.2004. <http://fundamusical.estudio-7.com/restaurar/jose-antonio-abreu-en-su-mas-alto-destino/>

para desarrollar el potencial talento musical desde el período prenatal hasta los 3 años de edad y brindarle la oportunidad de ingresar a un núcleo orquestal y coral para continuar con su formación artística.

En este sentido, el maestro Abreu destaca la importancia de crear esa cultura musical desde la más temprana edad.

Está comprobado científicamente que el niño que en vientre escucha música con frecuencia, especialmente este tipo de música (académica) que penetra más por su ritmo y por su belleza armónica en el alma del niño, cuando crece y llega a su primera niñez ya están preparados para recibir la música en niveles cada vez más complejos, y cuando llegan a los 10 o 12 años son oyentes calificados. Por eso pensamos que reunir a los niños los fines de semana, llevarlos a los ensayos, hacerlos escuchar la orquesta, los instrumentos, que su oído empiece a apreciar la diferencia entre un violín, un violonchelo, un contrabajo, entre una flauta y un oboe, es algo de un poder educativo enorme y milagroso; y para la familia es un placer, porque la música está fácilmente presente en cualquier ámbito, a cualquier hora los niños pueden oír música y sentirse vinculados a esa maravillosa expresión del arte.

Esta iniciativa del maestro Abreu ha causado importantes impresiones en nuestro país, ha sido un proyecto integrador que brinda la oportunidad a los padres de formar parte, junto a sus hijos, de un sistema inclusivo, armónico, innovador y sensibilizador. Por medio de este programa, las madres en su período prenatal tienen la oportunidad de incorporar a sus hijos al proceso de formación musical. Se lleva a cabo a través de encuentros entre madres embarazadas y niños de 0 a 3 años con sus representantes. Incluyen asistencia a conciertos y recitales, así como talleres educativos en los retenes de las maternidades y en las salas de recuperación de algunos hospitales del país, con la idea de hacer todo lo posible para que no haya ningún niño venezolano alejado del Sistema.

Sin duda, el impacto del proyecto social de la Fundación se ha visto reflejado a lo largo de los años. Abreu cuenta que en los inicios del Sistema, a un concierto asistían alrededor de 10 a 100 personas. Según recuerda, en el Teatro Municipal se reunían 700 personas,

en sus mayores convocatorias. Hoy en día, confiesa con alegría, en cualquier espacio venezolano, salas, aulas, colegios o universidades, cualquier manifestación que se produzca tiene una clientela y convocatoria total y absoluta. “La audiencia musical en Venezuela es infinita, y eso es producto, en gran medida, del trabajo del Sistema”, repite con una mezcla de satisfacción y orgullo.

Música para la acción social



OP-12.14

El servicio sin humildad es egoísmo. Sin duda, el maestro José Antonio Abreu asume como suya esta frase del político y pensador indio más representativo del siglo XIX y XX, Mahatma Gandhi, gracias a su actuar. Su trabajo ha estado signado por una dedicación continua por el prójimo como base de su doctrina, y su misión como educador ha sido darle un sentido a la vida del hombre

mediante la música como un arte que tiene la capacidad de sembrar valores positivos y afirmativos en la ciudadanía¹⁰.

Desde el punto de vista social, lo que convierte a José Antonio Abreu en un visionario de la educación musical y en un verdadero héroe de paz es su concepción sobre el trabajo y la instrucción que debe dirigirse a los integrantes del Sistema que posean dificultades o bajos recursos. “La cultura para los pobres no puede ser una pobre cultura. Debe ser grande, ambiciosa, refinada, avanzada, nada de sobras. Ellos multiplican su efecto, porque son enormemente agradecidos ante el esfuerzo”, tal como reveló en una entrevista conferida al diario *El País*, de España.¹¹

10 Tomado del periódico participativo electrónico: <http://informe21.com/arte-y-espectaculos/maestro-abreu-la-musica-es-un-arte-para-sembrar-valores-positivos>. 20 de octubre de 2013.

11 Entrevista: José Antonio Abreu en http://elpais.com/diario/2011/10/30/eps/1319956014_850215.html

“Cualquier muchacho de un barrio marginal, sometido a las tensiones de la violencia, la inseguridad, el asesinato, el robo, puede elegir tocar un instrumento como algo intrascendente. Pero la mera presencia de ese instrumento en la casa puede volverse fundamental y cambiar su vida.”¹²

El maestro Abreu ha hecho de la música un elemento que permite el encuentro del hombre consigo mismo, un ente generador y elevador de los sentimientos de los seres humanos con un fin sensibilizador para los niños y jóvenes venezolanos y para educarlos, no solo para la música en sí misma, sino para la vida y la paz. Ha dibujado sonrisas en los rostros de los niños de Venezuela, ofreciendo un instrumento como símbolo de cambio y de evolución para el hombre del mañana. En su vida se ha esmerado por crear múltiples formas de integrar a niños y niñas de distintos sectores sociales a interpretar y entender la vida desde el lenguaje universal que une a todos los hombres del mundo: la música.

“La música es la expresión más elevada del espíritu, después de la religión. Es un arte de una capacidad inmensa para motivar y expresar el alma, para sembrar valores positivos y afirmativos que tienen que ver con la armonía, la concordia y el amor.”¹³

El trabajo del maestro José Antonio Abreu lo ha convertido en un visionario de la educación y en un verdadero ícono de paz en su concepción sobre el trabajo y el método de enseñanza que debe suministrarse a los integrantes del Sistema. Pero su labor social va más allá de ser fundador de este proyecto y director de orquesta. “Siempre he entendido mi condición de músico como un servicio, como un mandato. Mi condición de artista me obliga a constituirme servidor de la sociedad, y así he entendido mi vocación. Mi carrera la he entendido como una plataforma de servicio a Venezuela, de esfuerzo y sacrificio por los niños y jóvenes del país”.

¹² <http://www.brujulainternacional.com.ve/abreu.html>

¹³ Extracto de la entrevista realizada a José Antonio Abreu por la agencia DPA de Tokio en el año 2013. Para mayor información puede consultar: <http://www.avn.info.ve/contenido/maestro-abreu>

“La Música debe ser reconocida como un agente social del desarrollo en el mayor de los sentidos... esta tiene la habilidad de unir una comunidad entera y de expresar pensamientos sublimes”¹⁴



No hay misión cumplida

Algunos pudieran considerar que dada su trayectoria y legado, el maestro José Antonio Abreu cumplió con su meta educativa y musical. Innumerables premios, reconocimiento de miles de personalidades del mundo como un

hombre importante para la historia contemporánea, cariño de todos los niños y jóvenes del Sistema, y convertir a Venezuela en una potencia musical de gran envergadura para el mundo. Eso ha logrado el maestro. Sin embargo, alguna vez apuntó: Nunca podré decir ‘misión cumplida’. Yo ando en un compromiso de vida. Para mí, entonces, no hay misión cumplida. La misión es un proceso sin fin [...] hasta que Dios quiera.

Entonces, ¿qué más anhela el maestro José Antonio Abreu? “Trabajar hasta que el cuerpo me acompañe, dedicando toda mi energía, mi voluntad y esfuerzo a levantar a los niños y jóvenes como músicos, y a construir para ellos un sistema de educación musical moderno, con unas infraestructuras modernas y útiles, adaptadas a las más modernas tecnologías de sonido”, confiesa.

Para el maestro, el esfuerzo tiene que ser incansable “No podemos descansar, porque por más esfuerzos que se haga, siempre hay mucho por hacer, y cada vez más porque la población va creciendo y la capacidad de la música para penetrar la sociedad es creciente también”, afirma. José Antonio Abreu enfatiza que hay que aprovechar los beneficios y el alcance de la música, que cada vez más se divulga

¹⁴ Extracto del discurso presentado por José Antonio Abreu en ocasión de la aceptación del Premio TED Talks del año 2009, en Long Beach, California.

rápidamente en el mundo, copando miles de espacios dada su amplitud de géneros y manifestaciones abiertas a todos los gustos (popular, folklórica, sinfónica, coral).

En definitiva, es indudable el sentido humano que le ha dado Abreu a la música. Ha sido una misión de sacrificio y entrega, haciendo de él un ser íntegro en todas sus dimensiones. Un hombre comprometido, responsable, un líder positivo, constructor de sueños y hacedor de nuevos hombres. Este ser humano vio en la creación de su proyecto la oportunidad de apartar a los jóvenes de los sectores más susceptibles de la sociedad, de los vicios que hoy amenazan a Venezuela: la violencia, la delincuencia y la desidia, entre otros.

En Venezuela, los esfuerzos del maestro Abreu se han materializado mucho más allá de la calidad de la que hace gala el Sistema de Coros y Orquestas Juveniles e Infantiles y cada una de sus orquestas, en los enormes beneficios individuales y colectivos que ha generado en los ciudadanos y en la colectividad. Por tanto, es menester entender que un pueblo como el nuestro necesita de esa fe, de ese sentido casi espiritual de auto convicción resumido en la frase: "Sólo quien sueña logra lo imposible"¹⁵ para progresar como pueblo, como nación, como país, con respeto a las leyes y moviéndonos bajo la ética, la moral y la rectitud, y vernos reflejados en este logro sin precedentes que hoy se pierde de vista.

15 Miguel de Unamuno, escritor español.



Los **servicios** de la Contraloría General de la Nación a los estados y municipios de la República: ¡Un clamor!

ORÍGENES

Este estudio histórico se circunscribe al periodo 1938-1948, época marcada por grandes movimientos en la construcción de un Estado venezolano moderno, de allí cabe destacar, entre otros, la creación de la Contraloría General de la Nación, hecho que responde a una necesidad urgente, cual voz vigilante que

La creación de esta Institución Contralora vino a enseñar lo contrario cuyos frutos cosechará el futuro de Venezuela, cuando el espíritu y propósitos de tan moralizadora institución hayan fijado en la conciencia nacional.

dice ¡alto! a las viejas y arraigadas costumbres de la indiferencia y del peculado, que tanto daño ha hecho, pues es costumbre percibir la hacienda pública como propia cuyo producto es el peculio particular: la creación de esta Institución Contralora vino a enseñar lo contrario cuyos frutos cosechará el futuro de Venezuela, cuando el espíritu y propósitos de tan moralizadora institución hayan fijado en la conciencia nacional.

Tarea ardua y difícil emprendida por este Órgano Contralor, salvando innumerables obstáculos y dificultades de orden material y moral: la insuficiencia de un local propio para funcionar; la carencia casi absoluta de personal técnico, debido a lo irrisorio de los sueldos asignados para cargos de esta categoría; la incompreensión de algunos de los dirigentes y empleados de organismos sujetos a la inspección de la Contraloría; los inconvenientes derivados de presupuestos insuficientes que no han permitido una selección del personal ni la adquisición de equipos adecuados. Son innumerables los motivos por los cuales esta Institución no pudo cumplir a cabalidad su importante función con toda la eficacia deseable.

A pesar de todos estos inconvenientes, la Contraloría General de la Nación se abrió paso entre las adversidades y vicisitudes del momento histórico, y prontamente fue calando en el escenario de la Administración Pública, mediante la creación de modernos métodos de contabilidad, fiscalización y control que iba introduciendo a medida que realizaba sus

funciones contraloras, pero con un firme apego a los preceptos estipulados en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional (1938) que la creó.

En el ambiente nacional existía la disyuntiva del porqué no se extendían los servicios de tan importante empresa de control a los estados y municipios de la República. La respuesta era sencilla debido a un problema de orden jurídico-legal. Primero: la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional del año 1938 no previó dentro de su articulado sobre la Contraloría General, ninguna disposición que permitiera a este organismo extender su actividad a las haciendas públicas de los estados y municipios de la Nación. Segundo: por ser las haciendas de los estados constitucionales autónomas, por tanto se requería de la reforma de la Constitución Nacional para incluir entre las bases del Estado esta cesión o delegación de facultades.

La opinión pública debatía la situación económica del país, específicamente el control de la administración financiera estatal y todo lo que ella implicaba, particularmente el llamado Situado Constitucional que constituía una renta propia de los estados, según el artículo 17 numeral 4, de la Constitución Nacional del año 1936. A la luz de la opinión pública, la Contraloría como órgano fiscalizador y contralor de los fondos públicos no podía circunscribirse única y exclusivamente al plano ministerial, supervigilando tan solo las actividades de los Despachos Ministeriales, cuando de lo que se trata es que se establezca un severo control en todas las normas de la economía nacional. Así por ejemplo, el diario "Ahora" expresaba:

En los Estados de la República por ejemplo, es quizás donde se necesite con mayor urgencia de la intervención de un organismo responsable que disciplina las labores administrativas [...]. Una labor de la Contraloría, encaminada a sentar claras lecciones de administración, sería de un efecto indudablemente beneficioso para los pueblos de la provincia.¹

El clamor por la extensión de la Contraloría a las regiones no solo era de la opinión pública centralizada en la prensa capitalina, si bien ella era una interlocutora de esa exigencia, sino también desde el interior del país se exigía la pronta ejecución de la Contraloría en las haciendas regionales;

1 Editorial "Ahora" del 29 de julio de 1938, p. 1-3.

desde Carúpano, Estado Sucre, opinaban La Contraloría General velará por el dinero público:

no sólo del Gobierno Nacional, sino también de los Gobiernos Regionales, donde actualmente se están malgastando los fondos del Situado a capricho de los mandatarios, ya que éstos cierran los ojos para no ver y se tapan los oídos para no oír los justos reclamos de los pueblos que gobiernan, [...]. Es mucho lo que la Contraloría General de la República tiene que trabajar en el sentido de controlar las malversaciones de los dineros del pueblo venezolano y ojalá las Municipalidades de esta región eleven hasta esa Entidad su queja por la forma en que distribuye el Situado en esta región de la República.²

Tanto así, que con apenas tres meses de haberse iniciado las funciones de la Contraloría, la Asamblea Legislativa del Estado Guárico solicitó por primera vez la extensión de la actividad de la Contraloría a los estados, en particular al Estado Guárico, movida por el plausible deseo de hacer extensivo a la Hacienda Pública de aquel Estado, el servicio de Contraloría pidiendo su cooperación y luces al respecto. Así se aprecia en un memorando que rezaba:

San Juan de los Morros, 11 de Enero de 1939. Número 10. Señor Contralor General de la Nación [Gumersindo Torres]. Su Despacho. Pretendiendo esta Asamblea elaborar una Ley de Contraloría del Estado, solicita luces de la Institución a su digno cargo, acerca de sí ella está facultada para acudir un Agente en esta Entidad Federal. Asimismo, rogámosle muy respetuosamente se sirva comunicar a este Cuerpo todo lo pertinente a la materia tratada. ³

En respuesta a la solicitud, el ciudadano contralor general Gumersindo Torres sostuvo que a pesar de que sería de gran agrado el establecimiento del sistema de contraloría para una eficaz fiscalización de las actividades de la hacienda pública de ese estado, señala que la base fundamental del sistema fiscal, según la Constitución Nacional era la autonomía absoluta de las haciendas nacionales de los estados y municipios, y por tanto no estaba dentro de las atribuciones de la Contraloría enviar comisionados para prestar sus servicios.

² Artículo de periódico regional "Agenda Comercial". Archivo personal del Dr. Gumersindo Torres. (copia de los originales). Sección: Contralores de la República. Carpeta : Gumersindo Torres N III.

³ Informe Anual de la Contraloría General de la Nación, año 1939, Caracas, Tipografía Americana, 1939, p. XLVIII.

Como el problema de la extensión de la Contraloría revestía de gran importancia, el caso se llevó al conocimiento del Ministerio de Hacienda, hecho que se puede constatar en las Memorias de Hacienda para la época, para su estudio a fondo. En el año 1939, el Ministro señalaba que por



las actuales circunstancias, refiriéndose a las leyes federales y a la autonomía regional, no podía llevarse a efecto, aunque tal impedimento podía solventarse, según el criterio del Ministro de Hacienda, por la conveniencia de que la Institución influiría en el ánimo de los Gobiernos Regionales, para propiciar la innovación y superar las dificultades de orden legal que puedan notarse de acuerdo con el contenido de la Constitución Nacional y demás Leyes Federales.⁴ Así, una vez creada la reforma administrativa de que se trataba, el tiempo y la práctica irían señalando las modificaciones requeridas, hasta lograr un ajuste perfecto, mediante acomodamientos de diversos órdenes que por su carácter legislativo corresponde considerar y sancionar en su debido tiempo por los representantes de la Nación.

El Ministerio de Hacienda en el año 1940, retomó el tema en un extenso informe sobre *Proyecto de Extensión del Sistema de Control Nacional a los Estados*, que fue parte de un plan de organización y perfeccionamiento de la Contraloría General como organismo central creado para ejercer sus funciones en toda las ramificaciones de la Administración Pública. Este proyecto sometió a estudio la posibilidad de extensión de las actividades de la Contraloría, buscando una forma

⁴ Memoria del Ministerio de Hacienda presentada al Congreso Nacional en la Sesión de 1939, p. 849.

Extender la labor fiscalizadora en forma acelerada e intempestiva de la Contraloría a entidades que todavía no podían atender debidamente, era que traía como consecuencia resultados contrarios a los que se pretendían alcanzar, es decir, una eficaz labor fiscalizadora

práctica que se adaptara a las modalidades y defectos de que en lo general adolecían las leyes de Tesorería o Hacienda de los estados de la República. El Proyecto aconsejaba, como la forma más simple:

incorporar al Capítulo Primero (Disposiciones Generales), Título 6 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, un nuevo artículo concebido en estos términos: Toda o parte de las funciones y servicios de la Contraloría General, podrán ser proporcionados a los Estados Federales, cuando las respectivas legislaciones locales así lo establezcan, en la medida y en la forma que pauten un reglamento especial que dictará la Contraloría y que será sometido a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Estado. Dichas funciones y servicios serán desempeñados por Auditorías regionales que actuarán como dependencias de la Contraloría. El personal de las Auditorías será de libre elección y remoción del Contralor General. La retribución del personal y los gastos de las Auditorías será sufragados por las entidades que hagan uso de sus servicios.⁵

Por tanto, quedaría de parte de las legislaturas de los estados que adoptaren el sistema, introducirlo en las respectivas leyes orgánicas de hacienda para la armonización del principio y funcionamiento de la institución regional.

En el informe citado, después de una larga exposición jurídica sobre los mecanismos pertinentes para poner en funcionamiento a la Contraloría en las legislaciones estatales

5 *Ibidem*, año 1940, p. 920-921.

y sobre los diversos casos de incorporación de ese organismo en la Hacienda del Estado, se concluye con que:

Las funciones de control de la Hacienda del Estado serán desempeñadas por la Contraloría General de la República, en la forma y términos que se establezcan en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y en el Reglamento que al efecto dicte la Contraloría General y que deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa, rigiendo en todo caso las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional en cuanto sean aplicables al control financiero del Estado.⁶

Por otro lado, era necesario esperar la reforma de la Constitución Nacional y proponer la adopción de la Contraloría como ente fiscalizador de las haciendas de los estados y municipios o esperar la reorganización de las leyes orgánicas estatales para incorporar al Organismo Contralor como entidad única de control. Este hecho no era de una solución inmediata, sino que requería de tiempo y estudio. Además, se prefirió acertadamente, esperar los primeros resultados que arrojase la Contraloría en sus funciones de control en los ministerios e institutos autónomos, que lanzarla a una experiencia como tal, cuando apenas se hablaba de ensayo de Contraloría, de sus funciones y se dudaba incluso de su actuación a futuro.

Aunado a ello, el Golpe de Estado del año 1945 por la Junta Revolucionaria de Gobierno retrasó el proceso de extensión de la Contraloría a los estados que se venía realizando. Fue hasta el año 1947 con la promulgación de la nueva Constitución Nacional cuando se procedió ampliar las facultades de la Contraloría, entre ellas; la posibilidad de que la fiscalización y el control que corresponde a la Contraloría General pueda hacerse extensivo a las administraciones estatales y municipales en virtud de ley especial. Ante la ausencia de una Ley especial, se prefirió esperar los resultados de la intervención del organismo fiscal a los Institutos Autónomos en la forma que autorizaba la Constitución de 1947.

El problema que se presentaba al extender la labor fiscalizadora en forma acelerada e intempestiva de la Contraloría a entidades que todavía no podían atender debidamente, era que traía como consecuencia

6 *Ibidem*, año 1940, p. 922.

resultados contrarios a los que se pretendían alcanzar, es decir, una eficaz labor fiscalizadora, que lo más recomendable era ir extendiendo progresivamente sus servicios a todos los organismos administrativos del país. A este respecto, la Contraloría advertía: "... Sería de desear que, en el ínterin, las Asambleas Legislativas de los Estados de la Unión, y los Consejos Municipales de todos los Distritos, procedieran con prudencia al decretar la creación de nuevos organismos contralores en sus respectivos territorios...".⁷ Así mismo deja entendido que es plausible y comprensible la preocupación de los legisladores regionales por establecer sistemas adecuados de fiscalización y control de todas las entidades administrativas de su jurisdicción, pero la creación de numerosas contralorías locales, sin unidad de atribuciones y de procedimientos sometidas cada una de ellas a un estatuto diferente podría tener como resultado la imposibilidad en un futuro cercano de poder agrupar la labor de todas ellas en un organismo más eficiente, de carácter nacional, que pueda disponer de mayores medios mecánicos y de personal más calificado para ejercer las delicadas funciones de control fiscal.

Para el año 1948, una de las reformas sustanciales que el Poder Constituyente introdujo en la promulgada Constitución de la República de ese año fue la de incorporar un grupo de disposiciones que constituyen la Sección Segunda del Capítulo VIII del Título VII, por medio de las cuales se da rango constitucional a la Contraloría General de la Nación; se extiende su actividad a los institutos oficiales autónomos; atribuciones para intervenir eficazmente en beneficio de la buena marcha de la Administración Pública y se le asigna el carácter de auxiliar del Congreso Nacional en el examen, aprobación o desaprobación de las cuentas ministeriales y de los institutos autónomos, pero no se tomó en cuenta la extensión de sus servicios de control y fiscalización a los estados y municipios de la República. Hubo que esperar la promulgación de la Constitución Nacional del año 1961, cuando se le calificó a la Contraloría General como el Máximo Instituto Fiscalizador de la República con amplísimas facultades en la fiscalización y control de la administración de los estados y municipios (Art 235).

⁷ Informe Anual de la Contraloría General de la Nación, año 1948, Caracas, Imprenta Nacional, 1948, p. VI.

COMITÉ DE PUBLICACIONES

COORDINACIÓN

AURA OCANDO
HAYDELIN VILLEGAS

COLABORADORES

MARIO ABREU
JOSÉ LUIS VALERO
PEDRO GRATEROL
DARGY PEROZO
ERY PRIETO
JULIO ARCINIEGA
ANGÉLICA CASTIBLANCO
YULIMA RIVERO
LINDA AGUIRRE
ROGER VELÁSQUEZ
ANDREA TORRES
MARÍA ROMERO
MAYRAENITH DURÁN
PEDRO LOZADA
JOSÉ LEONARDO SANZONE
ANTONIO MENESES
AURA OCANDO
ADÁN POLEO
MANUEL ESCAURIZA
DAYAHEB ALFONZO

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

JOSÉ ENRIQUE VIVAS
JAZMÍN FARINHA
WILLIAM SILVA

ILUSTRACIONES

ANÍBAL ORTÍZ POZO
DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN
CORPORATIVA

CORRECCIÓN DE ESTILO Y TIPOGRÁFICA

ANDREA TORRES
ROSALBERT HERNÁNDEZ
PEDRO LOZADA



**CONTRALORÍA
GENERAL
DE LA REPÚBLICA
BOLIVARIANA DE VENEZUELA**

CONTRALORAS Y CONTRALORES SOMOS TODOS