

## La participación ciudadana en el ámbito del funcionamiento de los órganos de control fiscal en Venezuela

Iván D. PAREDES CALDERÓN\*

REDAV, N° 20, 2020, PP. 177-191

**Resumen:** El artículo estudia el principio de participación ciudadana y su recepción en el ámbito del funcionamiento de los órganos de Control Fiscal. A tal efecto, se hace un análisis de la normativa legal y sublegal aplicable, así como de la situación actual del precitado principio en ese particular ámbito de actividad.

**Palabras clave:** Administración Pública – Control fiscal – Participación ciudadana.

**Abstract:** *The paper studies the principle of citizen participation and its reception in the field of operation of the Fiscal Control. For this reason, we analyze the applicable legal and sub-legal regulation, as well as the current situation of the principle under study in that particular field of activity.*

**Keywords:** *Public Administration – Fiscal control – Citizen participation.*

Recibido

18-02-2021

Aceptado

27-05-2021

### Introducción

El principio de participación ciudadana, a raíz de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, adquirió rango constitucional con su consagración en el artículo 141 como elemento fundante y de necesaria observancia para la administración pública. Asimismo, y en razón de tal dispositivo constitucional, fue desarrollado a nivel legal la previsión del principio *in commento* en otros instrumentos, como por ejemplo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>1</sup> y en la Ley Orgánica de la

\* Abogado, Especialista en Derecho Administrativo (UCV). Profesor de pre y postgrado en Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela. Colaborador en la Revista de Derecho Funcionario editada por FUNEDA-CIDEP.

<sup>1</sup> En la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001 (G.O. 37.305 de 17-10-2001) se contempló de forma indirecta a través de varias disposiciones (Art. 5; 6.2 por ejemplo), no obstante, en el artículo 12, titulado “*Principios que rigen la Actividad de la Administración Pública*” no fue incluido. Esta situación cambió con la entrada en vigencia del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de la Administración Pública de 2008 (G.O. 5.890 Extraordinario de 31-07-2008) así como el Decreto homónimo del 2014 (G.O. 6.147 Extraordinario de 17-11-2014) en los cuales en sus respectivos artículos 10, titulados idénticamente “*Principios que rigen la actividad de la Administración Pública*”, fue consagrado el principio de participación en forma expresa.

Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (En adelante LOCGRySNCF).

Sobre este último instrumento, debe señalarse que desde la publicación de la Ley respectiva en el año 2001<sup>2</sup>, así como de su reforma parcial publicada en el año 2010<sup>3</sup>, ha habido una expresa consagración de este principio en el ámbito del Control Fiscal, con múltiples implicaciones, trayendo ello consigo la elaboración de instrumentos de rango sublegal tendentes a desarrollarlo, así como la adecuación de la estructura organizativa de los órganos de control fiscal, todo ello a los fines de favorecer el cumplimiento del mismo.

Ante tal situación, es de interés el estudio de la forma a través de la cual ha conseguido aplicabilidad y desarrollo el principio de participación ciudadana en el ámbito del funcionamiento de los órganos de control fiscal en nuestro país, desde el punto de vista del ordenamiento vigente, todo lo cual nos llevará a abordar primeramente, la concepción de los principios como elementos fundantes del orden jurídico y de la participación ciudadana como manifestación de la democratización de la actividad administrativa, para luego, abordar el estudio de su tratamiento en el ámbito del control fiscal y sus implicaciones.

## I. La participación ciudadana como principio aplicable a la actividad administrativa

*Principium est primum*, nos recuerda el maestro ANTONIO MOLES CAUBET<sup>4</sup> haciendo referencia a la noción de los principios, rememorando las enseñanzas de los escolásticos, en el sentido de que un principio constituye lo primero que actúa como origen de todo aquello que le sigue. Así, tenemos entonces que en el ámbito del Derecho los principios vienen a constituirse en el fundamento o base del ordenamiento del sistema, siendo que en el particular caso del Derecho Público, múltiples principios tienen aplicabilidad, tal y como es el caso del principio de legalidad (estudiado magistralmente por el precitado maestro), el principio de separación de poderes, el principio de confianza legítima, entre otros.

Ahora bien, en el caso particular de la Administración Pública, tenemos que, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, se

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, publicada en G.O. 37.347 de 17-12-2001.

<sup>3</sup> Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicada en G.O. 6.013 Extraordinario de 23-12-2010.

<sup>4</sup> Moles Caubet, Antonio. *El Principio de Legalidad y sus implicaciones*. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1974, p. 9.

consagró en su artículo 141 la participación ciudadana expresamente como principio fundamental, de la forma que sigue:

**Artículo 141.** La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Así las cosas, tenemos que de conformidad con la exposición de motivos de la Constitución de 1999<sup>5</sup>, la consagración de estos principios tuvo como objeto cambiar el papel de la Administración Pública en el sentido de posicionarla al servicio de los ciudadanos, para evitar así ciertas “prácticas” que tendían a desviar el foco de la Administración a la satisfacción de intereses subalternos, contribuyendo a fomentar la corrupción, la ineficacia y la ineficiencia administrativa.

Sin embargo aún se hace necesario, al menos, delimitar el alcance del principio de participación ciudadana en su aplicación a la administración, lo cual puede efectuarse siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>6</sup>, en el sentido de establecer círculos de actuación ciudadana en las funciones de la administración de la forma que sigue:

**a)** Primeramente, tenemos una *actuación orgánica*, caracterizada por la participación del ciudadano, como tal (lo que excluye que participe como funcionario público o político), en organizaciones, sea en corporaciones o en la Administración organizada sobre el modelo típico de la Administración burocrática.

**b)** Una *actuación funcional* en la que el ciudadano actúa en funciones administrativas desde su propia posición privada, sin incorporarse a un órgano administrativo formal, es decir, supone una actuación ciudadana desde lo externo del aparato administrativo, aunque ejerciendo funciones materialmente públicas. Un ejemplo de este caso lo podemos encontrar en la función que cumple el ciudadano al momento en que participa en la consulta pública en el proceso de elaboración de Reglamentos e, inclusive, en la consulta previa a la elaboración de planes de urbanismo (participación en informaciones públicas); cuando el ciudadano ejerce denuncias de diversa índole o cuando formula peticiones o propuestas que no supongan una reclamación.

**c)** Una *actuación cooperativa* en la cual el ciudadano se mantiene en su rol de tal, no ejerce funciones materialmente públicas, pero

<sup>5</sup> Publicada en la G.O. 5.453 Extraordinario de 24-03-2000.

<sup>6</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, 4º ed. Editorial Civitas. Madrid. 1994, p. 87.

colabora con su actuación privada a la consecución del interés general en el mismo sentido en que la Administración dirige su actividad.

De esta manera, tenemos entonces que el principio de participación ciudadana puede conseguir múltiples manifestaciones dependiendo de la posición que asuma ese ciudadano respecto de la Administración Pública, siendo que en el particular caso de la actividad de los órganos de control fiscal, ello puede materializarse a través de acciones tales como la denuncia propiamente dicha (actuación funcional) y hasta a través de esquemas de "contraloría social", elementos éstos que nos detendremos a analizar más adelante.

## II. El principio de participación ciudadana en la Ley Orgánica de Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y su Reglamento

Siguiendo los nuevos parámetros establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en el año 2001 fue publicada la LOCGRySNCF, la cual trajo consigo notables cambios en el ámbito del Control Fiscal venezolano, dentro de los cuales, podemos mencionar la inclusión por vez primera del principio de participación ciudadana como elemento de necesaria observancia por parte de la actividad de los órganos de control, todo lo cual ha sido igualmente trasladado a su reforma efectuada en el año 2010, y que tomaremos como base para nuestro análisis en razón de encontrarse actualmente vigente.

Así, tenemos que el artículo 6 de la LOCGRySNCF, dispone sobre el particular, lo siguiente:

**Artículo 6.** Los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal adoptarán, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes, las medidas necesarias para fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública.

De esta forma, tenemos entonces que el principio de participación ciudadana adquiere relevancia no sólo en lo que corresponde a la Contraloría General de la República, como máximo órgano de control, sino también, respecto de todos los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal, que según el artículo 24 *ejusdem*, se encuentra conformado por los siguientes órganos:

a) Los órganos de control fiscal indicados en el Artículo 26 de la LOCGRySNCF, y que son, a su vez: la Contraloría General de la República; la Contraloría de los estados, de los distritos, distritos metropolitanos y de los municipios; la Contraloría general de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana; y las unidades de auditoría interna de las entidades a que se refiere el artículo 9, numerales 1 al 11, de la LOCGRySNCF.

b) La Superintendencia Nacional de Auditoría Interna.

c) Las máximas autoridades y los niveles directivos y gerenciales de los órganos y entidades a los que se refieren el artículo 9, numerales 1 al 11, de la presente ley.

d) Los ciudadanos y ciudadanas, en el ejercicio de su derecho a la participación en la función de control de la gestión pública.

Así, y en lo que corresponde a las actividades ejecutadas por estos órganos, tenemos que se encuentran vinculados al principio de participación, tanto por mandato constitucional, como por mandato de la LOCGRySNCF, siendo que incluso ha llegado a dimensionarse a la participación como derecho de los ciudadanos no sólo a participar en la función administrativa, sino en particular, a participar en la específica función de control de la gestión pública, según el artículo 26 numeral 4 de la Ley *ejusdem*, lo cual ha generado como contrapartida el establecimiento al Contralor General como una de sus atribuciones en el numeral 14 del artículo 9, la de fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública.

Ahora bien, un punto de notoria relevancia en este tema, lo constituye la existencia de un capítulo entero en la LOCGRySNCF dedicado a la participación ciudadana, y que corresponde al Capítulo VIII “*De la Participación Ciudadana*”, del Título II “*Del Sistema Nacional de Control Fiscal*”, integrado por los artículos 75 y 76, cuyo contenido es el siguiente:

**Artículo 75.** 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 que forman parte de los consejos comunales o las comunas.

**Artículo 76.** El Poder Popular, a través de los consejos comunales o las comunas, podrá postular candidatos o candidatas para los órganos de control fiscal de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del Artículo 9 de esta Ley.

Sobre lo anterior, hemos de indicar primeramente que el mandato contenido en el encabezamiento del artículo, relativo a la resolución que ha debido dictar el Contralor General de la República, atinente a las normas destinadas a fomentar la participación ciudadana, tiene su antecedente en la LOCGRySNCF de 2001, en la que se formuló dicho mandato en términos similares en el homónimo artículo 75. Este mandato fue cumplido a través de la Resolución N° 01-00-000225 de 20-08-2007, dictada por Clodosbaldo Russián Uzcátegui quien para entonces se desempeñaba como Contralor General de la República, siendo publicada en la Gaceta Oficial N° 38.750 de 20-08-2007.

Por otra parte, es de suma relevancia resaltar que el artículo 75 de la LOCGRySNCF de 2001, a diferencia del mismo artículo de la LOCGRySNCF de 2010, no poseía referencias a la comuna, a los consejos comunales o a la contraloría social, siendo que la derogada regulación se limitaba de la forma siguiente:

**Artículo 75.** El Contralor General de la República mediante resolución que se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, dictará las normas destinadas a fomentar la participación de los ciudadanos, haciendo especial énfasis en los siguientes aspectos:

1. Atender las iniciativas de la comunidad en el proceso de participación ciudadana en el control fiscal.
2. Ordenar, dirigir, sistematizar y evaluar las denuncias ciudadanas.
3. Establecer estrategias de promoción de la participación ciudadana para coadyuvar a la vigilancia de la gestión fiscal.
4. Promover mecanismos de control ciudadano en proyectos de alto impacto económico, financiero y social.

Lo anterior, puede conseguir explicación en la propuesta formulada por el fallecido Hugo Chávez y sancionada por la Asamblea Nacional el 02-11-2007, para lo cual se acudió inconstitucionalmente al procedimiento de la *“reforma constitucional”*, pero que no obstante haber resultado rechazada por el pueblo en fecha 07-12-2007<sup>7</sup>, trató de ser

<sup>7</sup> Para mayor información sobre este particular, Véase: Brewer-Carías, Allan. *La reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 2007.

implementado forzosamente y de forma encubierta, a través de la reforma o creación de diversos instrumentos legislativos posteriores en los que fueron incluidas las modificaciones rechazadas, todo ello en fraude al vigente texto constitucional de 1999.

Por su parte, y retomando el tema que nos ocupa, tenemos que en el nivel sublegal encontramos el reglamento<sup>8</sup> de la LOCGRySNCF (en adelante RLOCGRySNCF), el cual es un reglamento superviviente, por cuanto el mismo al ser del año 2009 aún hoy regula y desarrolla materias de la posterior LOCGRySNCF de 2010, en todo aquello en lo que sea compatible. Sin embargo, más allá del señalamiento contenido en su artículo 1 referente a que el mismo desarrollará, entre otras cosas, el principio de participación de los ciudadanos en el ejercicio de la función contralora, no hay en su contenido algún otro elemento adicional que materialice esa disposición.

Ahora bien, en este grado de análisis, pasamos de seguidas a efectuar algunos comentarios referentes a la participación ciudadana en las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana, antes identificadas, en el entendido que posteriormente, procederemos a efectuar algunas consideraciones sobre la contraloría social, los consejos comunales y su problemática en el ámbito del control fiscal venezolano.

### III. Desarrollo normativo del principio de participación ciudadana a través de las normas dictadas por la Contraloría General de la República

De conformidad con el mandato contenido en el artículo 75 de la LOCGRySNCF de 2001, fue dictada la Resolución N° 01-00-000225 de fecha 20-08-2007, anteriormente identificada, y que se contrae precisamente a esas "*Normas para fomentar la participación ciudadana*" (en adelante "*las normas*"), aún vigentes, cuyo principal objeto según su artículo 1 es el de fomentar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar en el control sobre la gestión pública a través de las Oficinas de Atención Ciudadana y de los Órganos de Control Fiscal.

En este sentido, resulta sumamente relevante el imperativo establecido en el artículo 8 de las precitadas normas, en el sentido que se establece el deber que tienen los órganos a que hace referencia la extensa lista contenida en el artículo 9 de la LOCGRySNCF, de suministrar la información que en ejercicio del control sobre la gestión pública, solicite la ciudadanía respecto de 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.

<sup>8</sup> Publicado en la G.O. 39.240 de 12-08-2009.

Así, tenemos entonces que, en el marco de esta normativa, existe un deber sobre los órganos y entes a que hace referencia el artículo 9 de la LOCGRySNCF, de suministrar la información que sea requerida por la ciudadanía organizada a través de los distintos medios que el ordenamiento jurídico válidamente le habilite. Así, y como correlativo a ello, consideramos que nace un derecho en favor de la ciudadanía, en el sentido precisamente de materializar el contenido de esa disposición.

Ahora bien, en las normas bajo estudio se establecieron dos instancias a través de las cuales puede hacerse valer el principio de participación, a saber, por un lado la Oficina de Atención Ciudadana (Capítulo II) y, por otro, a través de los Órganos de Control Fiscal (Capítulo III), todo lo cual pasamos de seguidas a analizar brevemente.

### 1. La Oficina de Atención Ciudadana

Esta oficina ha sido concebida como una instancia incluida en la estructura organizativa de los órganos o entes a que hace referencia el artículo 9 de la LOCGRySNCF, y que de conformidad con el artículo 11 de las normas debe estar adscrita a la máxima autoridad del ente u órgano quien, a su vez, deberá otorgarle la autoridad suficiente para poder tramitar de forma efectiva las denuncias y requerimientos que le sean planteados.

Asimismo, se tiene que las funciones de la Oficina de Atención Ciudadana, han quedado delimitadas en el artículo 13 de las normas, de la forma siguiente:

**Artículo 13.** Las máximas autoridades jerárquicas de 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, establecerán las funciones de la Oficina de Atención Ciudadana, de conformidad con el ordenamiento jurídico y las presentes Normas.

A las Oficinas de Atención Ciudadana les corresponderá, fundamentalmente:

1. Atender, orientar y asesorar a los ciudadanos que acudan a solicitar información, requerir documentos o interponer denuncias, quejas, reclamos, sugerencias o peticiones.
2. Informar a la ciudadanía sobre la utilización de los recursos que integran el patrimonio público del ente u organismo, a través de un Informe, de fácil manejo y comprensión, que se publicará trimestralmente y se pondrá a disposición de cualquier persona.
3. Poner a disposición de la ciudadanía la información relativa a la estructura organizativa y funciones del respectivo ente y organismo y de sus órganos adscritos, y sobre los procedimientos administrativos y servicios que presta, a través de medios impresos, audiovisuales, informáticos, entre otros.



4. Recibir, tramitar, valorar, decidir o resolver, denuncias, quejas, reclamos, sugerencias o peticiones y remitirlas a la dependencia de la organización o al ente y organismo que tenga competencia para conocerlas, según el caso.
5. Llevar un registro automatizado de las denuncias, quejas, reclamos, sugerencias y peticiones.
6. Comunicar a los ciudadanos la decisión o respuesta de las denuncias, quejas, reclamos, sugerencias y peticiones formuladas por ellos.
7. Promover la participación ciudadana.
8. Llevar el registro de las comunidades organizadas y de las organizaciones públicas no estatales a que hace mención el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.
9. Formar y capacitar a la comunidad en los aspectos vinculados con el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en el control de la gestión pública mediante talleres, foros o seminarios, entre otros.
10. Atender las iniciativas de la comunidad vinculadas con el ejercicio de la participación ciudadana en el control de la gestión pública.
11. Las demás competencias que le sean asignadas.

De esta manera, se tiene entonces que se ha perfilado en este instrumento de rango sublegal, ciertas funciones que deben ser consideradas por los órganos y entes sujetos a la LOCGRySNCF al momento de crear la respectiva Oficina de Atención al Ciudadano en su estructura. En este sentido, resulta sumamente llamativo el hecho de que esta oficina sea la competente para la recepción de las denuncias, quejas, reclamos, sugerencias o peticiones vinculadas al funcionamiento del órgano o ente en el que se encuentre, sin embargo, nada se menciona sobre el mecanismo de ingreso del funcionario titular de esta oficina.

Sobre este particular, y considerando el mandato contenido en el artículo 146 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, referente a que los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera (exceptuando los de elección popular, libre nombramiento y remoción, contratados y obreros al servicio de la administración pública) aunado al imperativo sobre el ingreso por concurso público de los funcionarios públicos a los cargos de carrera, es por lo que consideramos que justamente este medio es el que necesariamente debe implementarse a los fines del ingreso del titular de la oficina *in comento*.

No obstante lo anterior, ha sido recurrente el incumplimiento del mandato constitucional anterior, en lo referente al titular de esta oficina, toda vez que han sido publicadas en Gaceta Oficial múltiples

designaciones bajo la condición de “Encargado”<sup>9</sup> lo cual genera una situación de inestabilidad en el ejercicio de las funciones de ese funcionario, todo ello por el hecho de que el máximo jerarca puede influir negativamente en la gestión de ese funcionario público, sólo por el hecho haberlo designado *a dedo*.

Otro punto importante dentro de las normas, es el dinamismo que adquiere el derecho de petición en el marco de la presentación por un ciudadano de denuncias, quejas, reclamos, sugerencias y peticiones. Así, tenemos entonces que en esta materia el ciudadano puede optar por interponerlas ante la Oficina de Atención al Ciudadano, caso en el cual esta última deberá comunicarle de las resultas correspondientes e, incluso, si el órgano o ente del cual forma parte la oficina no fuere el competente para la resolución de la misma, esa oficina tiene la competencia para remitirlo al que así lo considere, claramente, siempre notificando al particular de la remisión efectuada y los motivos por los cuales ello fue realizado.

Por su parte, si la denuncia versare sobre la presunta comisión de actos, hechos u omisiones contrarios a una disposición legal o sublegal vinculadas al manejo o custodia de fondos o bienes públicos, la oficina deberá remitirla al órgano de control fiscal competente para que sustancie los procedimientos dirigidos a la constatación de la veracidad de lo denunciado. Sin embargo, el particular igualmente tiene la posibilidad de interponer su denuncia directamente ante el órgano de control fiscal competente, según el contenido del artículo 19 de las normas, aunque nada se menciona sobre el deber del órgano de control de notificarle a ese interesado las resultas correspondientes en casos en que se interpone directamente ante él, motivo por el cual consideramos que en sano cumplimiento del derecho de petición consagrado en el artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, igualmente debe notificarse al ciudadano sobre el trámite de su denuncia.

---

<sup>9</sup> Como ejemplos, tenemos los siguientes: Resolución N° 53 de 05-09-2019, en G.O. 41.711 de 06-09-2019, a través de la cual se designó al Director General Encargado de la Oficina de Atención Ciudadana, del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria; Resolución N° 23 de 08-08-2019, publicada en G.O. 41.694 de 14-08-2019, a través de la cual se designó al Director General Encargado de la Oficina de Atención Ciudadana del Ministerio del Poder Popular para el Transporte; Resolución N° 62 de 21-08-2018, en G.O. 41.467 de 24-08-2018, a través de la cual se designó al Director General de la Oficina de Atención Ciudadana del Ministerio del Poder Popular para el Transporte, en calidad de Encargado.

## 2. Participación ciudadana a través de los Órganos de Control Fiscal

El Capítulo III de las normas, se encarga de desarrollar algunos mecanismos a través de los cuales se puede potenciar o reforzar la participación ciudadana en el ámbito del Control Fiscal. De hecho, se establece como un imperativo para los órganos de control fiscal establecer estrategias para promover el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en el ámbito del control fiscal sobre la gestión pública, por lo que siendo así, y concatenando esto con lo dispuesto en el artículo 6 de la LOCGRySNCF, es necesario que los órganos de control fiscal realmente implementen, dentro de su planificación, actividades tendentes a fomentar el ejercicio de la participación ciudadana, así como también, posibiliten el acceso a los ciudadanos a estos mecanismos.

En este sentido, las normas en su artículo 30 contemplan la posibilidad de que los órganos de control fiscal soliciten la colaboración de los medios de comunicación social a los fines de difundir, entre otras cosas, la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal sobre la gestión pública, todo lo cual sin duda si es aplicado sanamente permitirá ampliar la conciencia sobre la importancia de este punto. Sin embargo, al presente momento, se han evidenciado pocos casos de implementación de estos medios de difusión<sup>10</sup>, ya que los mayores esfuerzos se han concentrado en programas para fomentar la declaración jurada de patrimonio de funcionarios públicos.

Por otra parte, se ha concebido como medio de difusión de la participación ciudadana en el ámbito del control fiscal, la implementación de actividades formativas y de acercamiento a las comunidades, todo ello a los fines de dotarles de las herramientas suficientes para que puedan hacer valer, desde la perspectiva del derecho, la participación ciudadana en el ejercicio del control, aspecto este íntimamente ligado al siguiente punto a desarrollar.

## IV. La contraloría social, los consejos comunales y su problemática en el ámbito del control fiscal venezolano

En líneas anteriores, se ha efectuado una aproximación a los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la LOCGRySNCF y que han sido desarrollados en las *"Normas para fomentar la participación ciudadana"*. Sin embargo, hay un elemento tanto en las normas

<sup>10</sup> Un ejemplo lo constituyó el programa radial "Poder Ciudadano", que era transmitido durante los años 2017 y 2018 a través de la emisora Radio Nacional de Venezuela (RNV) a través de la frecuencia 91.1 FM, no obstante, dicho programa se veía limitado por el poco alcance de dicho medio, así como también, por el poco tiempo que se mantuvo activo.

como en la Ley precitada que, por tener una íntima relación con el tema bajo estudio, es necesario abordar y es el relativo a la Contraloría Social, reseñado en el artículo 75 numerales 1 al 3 y 6, al hacer referencia particularmente a las formas a través de las cuales puede la comunidad organizada coadyuvar en el control del patrimonio público, todo ello en el marco del principio de participación ciudadana.

Así, hemos de señalar que la Contraloría Social ha sido definida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como:

...un mecanismo para la participación ciudadana, que permite velar porque la administración pública o entidades no estatales, que ejecutan proyectos con fondos públicos, lo hagan con total transparencia, lo que permite favorecer el desarrollo humano de las personas, de sus comunidades y su nación<sup>11</sup>.

Vemos entonces que el concepto de Contraloría Social se caracteriza por ser un mecanismo más de dinamismo del principio de participación ciudadana, que además no es una idea exclusiva de nuestro país, toda vez que por ejemplo Guatemala lo ha calificado como “*Auditoría Social*” abocándose también a impulsar programas que conduzcan a fomentar la participación ciudadana en el ámbito del control del patrimonio público<sup>12</sup>. Asimismo, es importante resaltar que algunos países europeos también han realizado esfuerzos para impulsar la Contraloría Social, como es el caso de Noruega, Suecia y Dinamarca, a través de su “*Programa de Apoyo a la Participación de la Sociedad Civil (PASOC)*” en trabajo conjunto con el PNUD.

Con lo anterior, puede evidenciarse que el mecanismo de Contraloría Social propiamente puede ser beneficioso para el desarrollo y aplicación del principio de participación ciudadana, siempre y cuando sea aplicado según los parámetros que tanto la Constitución como demás instrumentos legales y sublegales, consagren para su correcta implementación.

Ahora bien, en el caso particular de nuestro país tenemos que en el artículo 75 de la LOCGRySNCF de 2001, fueron establecidos los lineamientos generales que regirían la participación ciudadana en el ámbito del Control Fiscal y que *a posteriori*, serían desarrollados por las normas respectivas. Sin embargo, se entiende que la participación ciudadana en el ámbito del control fiscal sería efectuada a través de los mecanismos

<sup>11</sup> PNUD. *Tejiendo paso a paso la auditoría social*. Programa Apoyo a la Participación de la Sociedad Civil (PASOC) del PNUD. 2006, p. 9, en <https://bit.ly/3H35C6l>

<sup>12</sup> A tales efectos puede verse la información facilitada por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia del Gobierno de Guatemala a través del siguiente folleto explicativo: <https://bit.ly/3BZjqqu>

que el ordenamiento jurídico contempla para que la comunidad se organice y pueda finalmente coadyuvar en el control.

De esta forma, tenemos que en el año 2007 al ser dictadas las “*Normas para fomentar la participación ciudadana*”, se introducen a los Consejos Comunales por conducto de su Unidad de Contraloría Social, como una pretendida forma de organización que pueda participar en estos mecanismos de control social (artículo 28 de las normas), situación que con la entrada en vigencia de la LOCGRySNCF de 2010, se materializa a nivel legal, puesto que se modificó el artículo 75 antes señalado y se incluyó como actor de Contraloría Social al consejo comunal.

Sobre el tema de los Consejos Comunales mucho se ha señalado en el ámbito de la doctrina respecto de su inconstitucionalidad<sup>13</sup>, todo lo cual excedería el objeto del presente estudio, sin embargo, nos limitaremos a señalar por ello que al ser pretendidas estructuras organizativas que “*desmunicipalizan*” la concepción de la participación ciudadana, tal y como fue concebida en la Constitución de 1999, chocando frontalmente con el principio de descentralización territorial delineado en nuestra Carta Magna en perjuicio de los municipios, ello trae consigo igualmente que el mecanismo de Contraloría Social basado en la Comuna resulte igualmente inconstitucional.

Finalmente, también hay otras razones que tributan a rechazar el ejercicio de la participación ciudadana por parte de los consejos comunales, y que han sido estudiados también por la doctrina<sup>14</sup>, dentro de los cuales debemos resaltar:

a) El partidismo, considerado como un elemento que disminuye la capacidad de los consejos comunales para ser actores independientes en el ámbito de los mecanismos de contraloría social.

b) La dependencia de fondos presupuestarios canalizados a través del Ejecutivo Nacional, Estatal o Municipal, ya que ello puede abrir la puerta a manipulaciones de quien otorgue los fondos públicos para

<sup>13</sup> Para un estudio detallado sobre el tema, véase: Brewer-Carías, Allan; Nikken, Claudia; Herrera Orellana, Luis y otros. *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 2011. En esta obra, se aborda ampliamente el tema de la “desmunicipalización” de la participación ciudadana frente a los Consejos Comunales y como toda esta nueva pretendida estructura choca frontalmente con el régimen de descentralización territorial concebido en la Constitución de 1999.

<sup>14</sup> Acosta, Ana; Mavárez, Edgar y Martínez, María. “Consejos comunales: ¿actores para la contraloría social?”. *Revista Venezolana de Gerencia*. Vol. 24. N° 86. Universidad del Zulia. Maracaibo. 2019.

desviar el ejercicio de cualquier acción que tienda a la Contraloría Social sobre su gestión.

c) La participación utilitarista de los consejos comunales como instancias de control, comportándose como un aval para el gobierno de turno, solo por fines político-electorales, aunque en la realidad no sea tomada en consideración su actividad y su impacto sea desconocido.

No obstante lo anterior, y en contra de todos los argumentos señalados previamente, en la actualidad los Consejos Comunales se han erigido como un brazo importante de control sobre ciertos sectores de la población, manifestado esto a través del control en la distribución de alimentos (Cajas CLAP) así como mecanismos de censo de población y asignación de “beneficios”, todo lo cual no hace más que ratificar la ineficacia de la Contraloría Social a través de este medio.

## Conclusión

La participación ciudadana a raíz de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 adquirió rango constitucional, con aplicabilidad necesaria para los órganos y entes que conforman la administración pública. Así, en el ámbito del Control Fiscal necesariamente ha conseguido recepción, concretamente en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal de 2001, y su posterior reforma del año 2010, siendo desarrollado igualmente por instrumentos normativos de rango sublegal, como es el caso de las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana de 2007.

En este sentido, las normas precitadas contemplan algunos mecanismos para que los ciudadanos puedan coadyuvar en la función contralora, tal y como es el ejemplo de la denuncia, así como también instancias especialmente concebidas para atender a la ciudadanía en el ejercicio de esta función, como es el caso de la Oficina de Atención al Ciudadano que obligatoriamente deben implementar los órganos y entes señalados en la Ley.

Así, se tiene que en el ordenamiento jurídico se cuenta efectivamente con los medios y las instancias para poder hacer efectivo el principio de participación ciudadana, no obstante, en los hechos se dista de lograr tal cometido por la inestabilidad del titular de la Oficina de Atención al Ciudadano, quien al igual que otros importantes funcionarios ocupan el cargo en condición de “encargado”.

Finalmente, tenemos que otro punto de importante relevancia lo constituye el de la Contraloría Social, mecanismo éste que en la actualidad es implementado por otros países, e impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y que ha sido

conceptualizado como un mecanismo que permite velar porque la administración pública o entidades no estatales, que ejecutan proyectos con fondos públicos, lo hagan con total transparencia. Sin embargo, en algunos casos la idea de Contraloría Social ha sido revestida de pretensiones políticas, como ha sido el caso de Venezuela, en donde ha sido ligada a la actividad de los consejos comunales a través de su unidad de contraloría social, tornando en ineficaz este mecanismo de control al ser despojado de la transparencia necesaria para el ejercicio de tan importante función.

Esperamos que en un futuro la participación ciudadana, y en particular, el mecanismo de Contraloría Social consiga en nuestro país el redimensionamiento necesario para hacerlo plenamente eficaz, acoplándonos así con los esfuerzos que se vienen realizando en otros países en la materia. ■