



**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
CENTRO DE ESTUDIOS LOCALES Y PROVINCIALES
(CIEPROL)
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LA FUNCIÓN DE CONTROL INTERNO EN EL ÁMBITO
ADMINISTRATIVO DEL INSTITUTO AUTÓNOMO DE POLICÍA
DEL MUNICIPIO CAMPO ELÍAS DEL ESTADO MÉRIDA**

www.bdigital.ula.ve

**Trabajo Especial de Grado como requisito para optar al título de
Especialista en Derecho Administrativo**

Elaborado por:

Alexandra Rodríguez

Tutor Académico: Prof. Freddy Mora

Enero, 2025

LA FUNCIÓN DE CONTROL INTERNO EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO DEL INSTITUTO AUTÓNOMO DE POLICÍA DEL MUNICIPIO CAMPO ELÍAS DEL ESTADO MÉRIDA

1.- Dedicatoria

2.-Agradecimiento

3.- Índice de Contenido

4.- Resumen

5.- Visión General del Trabajo:

Planteamiento del Problema; Objetivo; Propósito y Alcance; Antecedentes de la Investigación. Breve referencia al Marco Metodológico.

6.- Desarrollo del Texto:

7.- Conclusiones.

8.- Recomendaciones.

9.- Índice de Referencias.

DEDICATORIA

Consagro mi logro primeramente a Dios todo poderoso, a mis Abuelos, Padre Carlos Rodríguez y Madre Nieves de Rodríguez que aunque físicamente ausentes, en mi corazón siempre presentes

A mis hijos Fernando Javier y María Andreina mi fuente de inspiración.

A mis tíos paternos y maternos, en especial a mi madre de crianza Emiliana y a Carlos José.

A mi hermana Gerka cuyo amor y paciencia es mundial ya que junto a mis sobrinos Gianfranco y Gregory; Así como mi cuñado Giovanny, en todo momento me han brindado su apoyo.

A mi Jean, ya que desde que llegaste a mi vida has traído, paz, cordura y amor.

www.bdigital.ula.ve

AGRADECIMIENTO

Reconozco que a lo largo del cumplimiento de esta meta el apoyo fundamental de mi tutor Dr. Freddy Mora, quien con su sapiencia me orientó por el camino del éxito. Mi estima, respetos y consideración. Mil gracias.

Retribuyo mi amistad incondicional a mi compañera y amiga María Adriana Méndez. Lo logramos.

A mi profesora y guía Silvia Moreno. Gracias totales.

A mi casa de saberes la ilustre Universidad de Los Andes, quien en reiteradas oportunidades me ha permitido ser parte de ella.

Y en general mi agradecimiento a todos aquellos que sienten suyo mi triunfo.

www.bdigital.ula.ve

ÍNDICE DE CONTENIDO

	PP
DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTOS.....	iii
INDICE DE CONTENIDO.....	iv
INDICE DE FIGURAS.....	vi
INDICE DE CUADROS.....	vii
RESUMEN.....	viii
INTRODUCCIÓN.....	1

Capítulo I

Visión General del trabajo.

Capítulo II

Cuerpo o contenido del trabajo.

Capítulo III.

Conclusiones y Recomendaciones

www.bdigital.ula.ve

INTRODUCCIÓN

En el marco del proceso de descentralización que se lleva a cabo en el país a partir de 1989, los Estados han venido desarrollando mecanismos que le permitan asumir las nuevas competencias y profundizar las anteriormente asignadas. La descentralización implica la reforma del aparato del Estado y de sus mecanismos, tanto a nivel nacional como al interior de los Estados y Municipios y en esa búsqueda de hacer más ágiles las instituciones de la administración pública municipal, de romper con la rigidez y pesadez del aparato público, de acercar las instituciones a las comunidades, se ensaya la aplicación de nuevas formas jurídicas de organización de los servicios públicos.

En este marco de ideas, en el Estado Mérida, particularmente en el municipio Campo Elías se han venido descentralizando algunos servicios como son los de seguridad mediante la creación del Instituto Autónomo de Policía Municipal, el cual se constituye en una institución armada, de carácter civil, obediente y profesional, lo cual se manifiesta funcionalmente en su mando, personal, dirección, estructura. Siendo su función mantener la paz social, la seguridad de las personas y los bienes y, en general, velar por el acatamiento del ordenamiento jurídico nacional, estatal y municipal y lo principios fundamentales de la convivencia social.

En tal sentido, esta investigación se propone alcanzar un mayor conocimiento sobre la Institución antes referida, su origen, su régimen jurídico, la función de control en la administración de los recursos financieros y presupuestarios, la administración de sus recursos humanos, así como conocer las fortalezas y debilidades institucionales. De allí que el estudio se estructuró en seis capítulos distribuidos de la siguiente forma:

El Capítulo I se encuentra referido al planteamiento del problema, el objetivo general y los objetivos específicos, se plantea la justificación e importancia del estudio, además del alcance de la misma.

El Capítulo II denominado Marco Teórico, se encuentra integrado por los principales antecedentes de la investigación, en el cual se exponen los trabajos realizados previamente y que se relacionan con el objeto de estudio, así como las bases teóricas en las que se fundamenta la investigación.

El Capítulo III expone el Marco Metodológico, en donde se define la metodología aplicada en la ejecución de la investigación, la cual incluye el tipo de investigación, las técnicas e instrumentos para la recolección, así como el tratamiento de la información obtenida.

En el Capítulo IV, como parte del cumplimiento de uno de los objetivos específicos se identificaron los elementos legales y normativos que regulan la función de control interno en un instituto autónomo como parte de lograr la caracterización del ente objeto de estudio en el contexto legal.

El Capítulo V, hace mención a las fortalezas y debilidades que caracterizan el funcionamiento administrativo de la institución, con el propósito de determinar aquellos elementos positivos asociados al control interno, así como los puntos débiles que deben ser reforzados con el propósito de satisfacer las necesidades propias del instituto.

En el Capítulo VI, se describen las características jurídicas de la institución en donde se realizó la investigación, considerando que la misma se constituye en un ente autónomo de la Administración Pública.

Finalmente, las conclusiones y recomendaciones que se determinaron a partir de la aplicación de las diferentes técnicas de recolección de información, así como la identificación de las principales debilidades desde el punto de vista del control interno en el funcionamiento administrativo del Instituto Autónomo de Policía del Municipio Campo Elías del estado Mérida.

CAPÍTULO I

VISION GENERAL DEL TRABAJO

En Venezuela, al igual que en muchas otras naciones se viene presentando una clara tendencia en la formalización de los distintos instrumentos orientados hacia la reforma del Estado, especialmente lo correspondiente a la descentralización y desconcentración de competencias políticas y administrativas en otras instancias públicas y privadas, con la finalidad de hacer frente al incremento de las demandas sociales.

En el caso de la Administración Pública venezolana, la misma se enmarca en el funcionamiento correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a la gestión que se ejerce sobre los bienes del Estado para la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien del colectivo; sometiéndose al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concreta mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos. Tal y como se expresa en el texto constitucional en su 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.

De igual manera, Settembrino (1986), establece al referirse a la administración pública que ésta: “es una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones”. (p.19),

viéndose involucrada de modo constante a las incidencias del entorno vinculadas generalmente con el crecimiento de la población y por ende a las nuevas exigencias que se presentan.

Por su parte, al hacer referencia a la función administrativa relacionada con el Estado, Lares (1998), considera que ésta es “un cuerpo o conjunto de autoridades, funcionarios y agentes, en general, de órganos del Estado ordinariamente encargados de ejercer la expresada actividad o función” (p.14). Entendiéndose, que la administración pública se orienta hacia la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, mediante el aprovechamiento de recursos escasos, por lo que se ve involucrada en constantes transformaciones y reformas en cuanto a su funcionamiento.

En consecuencia, bajo este cambio se crean las bases para la modernización de la administración pública planteándose una transformación en el modelo de gestión, pasando del paradigma normativo de procedimientos burocráticos a uno centrado en la conformación de un "Sistema de Gestión por Resultados" establecido en la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, basado en la interrelación de diversos componentes, entre los que se pueden mencionar: Sistema de Planificación, Control y Evaluación. Estos elementos están en concordancia con los preceptos del enfoque de la nueva gestión pública.

De este modo, el control como parte fundamental del proceso administrativo, se perfila como una de las más importantes herramientas de la gerencia, dirigida a verificar el grado en el cual una organización está alcanzando sus metas de acuerdo a lo planificado, en qué tiempo se han cumplido, quiénes han sido los responsables, y cómo se han empleado los recursos financieros, técnicos y humano. Simultáneamente, la función de control ayuda a las organizaciones a identificar las fallas que se han cometido, sus causas y sus posibles soluciones, contribuyendo de esta manera a la reducción del trabajo y al auspicio de la calidad y la

productividad en el funcionamiento de toda organización.

En tal sentido, las Normas Generales de Control Interno consideran que:

Cada organismo o entidad debe organizarse con arreglo a conceptos y principios generalmente aceptados de sistema y estar constituido por las políticas y normas formalmente dictadas, los métodos y procedimientos efectivamente implantados y los recursos humanos, financieros y materiales.

En otras palabras, mediante el control se recurre a una evaluación del desempeño organizacional, estableciendo en qué grado se han alcanzado los objetivos, además que contribuye a mejorar la calidad de la gestión pública a través de mecanismos eficientes y eficaces, dirigidos a racionalizar el gasto público y rendición de cuentas que garanticen una gestión por resultados vinculados a las necesidades de los ciudadanos.

Considerando tal planteamiento, es importante destacar que en Venezuela la descentralización hacia los Estados y Municipios, implicó no sólo una transferencia de competencias, sino que también representó la adquisición de nuevas responsabilidades desde lo administrativo, lo político, lo económico y lo social. Esto se tradujo en una apertura institucional. Lo cual se ve reflejado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su artículo 1º, el cual señala que ésta rige respecto de un tercer grupo de órganos: las Administraciones Estadales y Municipales y que éstas deben ajustar sus actividades a la misma en cuanto les sea aplicable. Entendiéndose que este es una característica que conlleva a la clasificación de entidades territoriales y no territoriales.

Por lo que, es oportuno mencionar lo planteado por Brewer- Carías (2005), quien considera que los “Estados y Municipios son entidades político-territoriales, con autonomía territorial derivada del esquema de descentralización política que el federalismo venezolano establece, tal como surge de la propia Constitución.” (p.31). Destacando, que estas entidades

públicas son de tipo territorial, mientras que existen otras de tipo no territorial delimitadas a partir del espacio físico solamente para ejercer su actividad. Entre las que se destacan los institutos autónomos, creados directamente por actos propios del poder público, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, las cuales tienen por objeto la gestión de servicios públicos o la realización de actividades administrativas, financieras, industriales y comerciales.

En Venezuela existen numerosos institutos autónomos, creados por el Poder Nacional. Tal es el caso del Instituto de Policía Municipal del Municipio Campo Elías del Estado Mérida, cuyo propósito principal es el garantizar la seguridad de las personas y bienes, así como establecer las políticas de seguridad fijando prioridades de la entidad en las materias de su competencia como es velar por el mantenimiento de la moralidad, salubridad, urbanismo, turismo, defensa del ambiente, protección animal, tránsito y circulación de vehículos y orden público. Prestación de los servicios de recaudación de impuestos, multas, apoyo al turista y la seguridad de las instituciones en toda la jurisdicción del Municipio Campo Elías.

En tal sentido, este instituto se ha fijado metas que se han cumplido en gran parte, dado que además de sus funciones en la vialidad cumple con procedimientos de prevención en conjunto con la policía del estado, y de las comunidades como lo establece la ordenanza de su creación, implementándose operativos que requieren de la utilización de diversos recursos económicos y financieros, para el logro de los objetivos planteados en el funcionamiento de esta institución. Por lo que, es necesario contar con herramientas de control que permitan llevar a cabo el examen y evaluación de la calidad, tanto individual como colectiva, de los involucrados en las distintas actividades, operativos y procesos mediante los cuales opera el organismo.

Destacando de esta manera, que realmente existe una necesidad de examinar y evaluar los factores administrativos del Instituto de Policía Municipal del Municipio Campo Elías del Estado Mérida de manera sistemática, abarcando la totalidad de los mismos, siendo necesario el desarrollo de actividades constantes vinculadas al control dentro del contexto administrativo y normativo propio de la administración pública.

Es así y considerando la naturaleza de la presente investigación se desarrollan las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los elementos normativos que no se encuentran presentes y que son indispensables para implementar un eficiente control interno en un instituto autónomo? ¿Cuáles son las debilidades que se encuentran presentes en el funcionamiento administrativo de la institución? ¿Cuáles son las características administrativas del Instituto de Policía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida como ente autónomo de la Administración Pública? ¿Cómo se podría garantizar la implementación de un control interno asociado a los procesos administrativos que conlleven, al correcto cumplimiento de las disposiciones dentro de la institución?

La presente investigación tiene como Objetivo General: Analizar y proponer la implementación de normas de control interno acordes en el ámbito administrativo del Instituto Autónomo de Policía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida a la luz de las disposiciones legales existentes

Dentro de los Objetivos Específicos, tenemos: i.) Establecer los elementos legales y normativos que regulan la función de control en un instituto autónomo; ii.) Identificar las fortalezas y debilidades que caracterizan el funcionamiento administrativo de la institución; iii.) Determinar pautas procedimentales tendientes a instituir en el Instituto de Policía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida como ente autónomo de la Administración Pública un control interno eficiente y eficaz; iv.) Formular recomendaciones para el establecimiento y desarrollo del proceso de control interno asociado a

los procesos administrativos que conlleven al correcto cumplimiento de las disposiciones por parte de la institución; v.) Proponer un modelo de control interno ajustado a las exigencias del Instituto Autónomo, acorde a las exigencias normativas que permita la fluidez de los procesos y procedimientos administrativos.

La presente investigación se justifica en los siguientes términos: los órganos y entes del Estado en Venezuela, como esfera donde se desarrolla la función administrativa, supone para los ciudadanos la garantía de legalidad en cuanto a sus actuaciones se refiere. En tal sentido, todo trabajo que involucre el estudio de los elementos que describen el funcionamiento de estos organismos, implica el desarrollo de técnicas de investigación acordes a las características de los mismos, considerando el entorno social, político y económico en el cual se desempeñan. Por tanto, la presente investigación constituye un documento de relevancia para Instituto de Policía Municipal del Municipio Campo Elías del Estado Mérida, debido a que permitirá abordar en forma clara y oportuna los factores que integran la etapa de control desde la perspectiva de un instituto autónomo.

De igual manera, la investigación brindará información significativa acerca de las fortalezas y debilidades del funcionamiento administrativo de la institución objeto de estudio, lo cual permitirá a la organización aplicar acciones correctivas que sean necesarias para el cumplimiento de objetivos y metas establecidas.

Bajo estas condiciones, la investigación se presenta como un relevante aporte para el campo práctico de la administración pública, al insertarse en la más actualizada discusión acerca de la aplicación de herramientas gerenciales, que como el control, permiten a los institutos u organismos del Estado controlar la ejecución de las actividades que le son propias.

Esto a su vez, destaca la relevancia contemporánea y social de este trabajo, al enmarcarse en las actuales condiciones económicas y políticas del

país, las cuales han configurado un ambiente difícil y complejo para las organizaciones, que las obliga a verificar continuamente hasta qué punto los procesos administrativos se llevan a cabo de la forma más adecuada y en qué grado se han alcanzado los objetivos planteados. Asimismo, el estudio conduce a la aplicación del conocimiento científico existente en el área del Derecho Tributario, al permitir que se apliquen los enfoques teóricos que involucran la función de control en un organismo de la administración pública, considerando lo establecido en la carta magna en relación a un Sistema de Gestión por Resultados.

Finalmente, la investigación servirá de guía para futuros proyectos de trabajo que se orienten al estudio de área de control en el contexto de un organismo de la administración pública, ofreciendo un conjunto de pautas teórico-metodológicas apoyadas en el contexto institucional.

Dada la naturaleza de la investigación, la misma se delimita al contexto público, en vista que se llevará a cabo el análisis de la función de control en el ámbito administrativo de un Instituto Autónomo, tomando en cuenta el ámbito sectorial que corresponda, en virtud del contenido material de las actividades que desarrollan en este tipo de ente.

De igual manera, se procede a la determinación de las principales fortalezas y debilidades presentes en el contexto organizacional que inciden sobre la función de control, así como las oportunidades y amenazas propias del entorno, que podrían afectar su desempeño desde el punto de vista de administrativo.

Con relación al Marco Metodológico, es importante destacar que el estudio es de carácter descriptivo, según Hernández y otros (1998), los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis.

A su vez, Chávez (1994) señala que la investigación de tipo descriptivo

es aquella que se orienta a recolectar información con el estado real de los fenómenos, personas, objetos o situaciones, tal y como se presentaron al momento de su recolección, este tipo de estudio no pretende realizar inferencias ni verificar hipótesis.

Por lo cual a través del estudio lo que se busca es analizar la función de control en el ámbito administrativo del Instituto de Policía Municipal del Municipio Campo Elías del Estado Mérida a la luz de las disposiciones legales existentes.

Tomando en consideración que la información de esta investigación se recolectó directamente en el Instituto de Policía Municipal del Municipio Campo Elías del Estado Mérida el estudio se trata de un diseño de campo. Dado que los datos primarios (información de primera mano) fueron tomados por la investigadora en el lugar donde se desarrolló la investigación. En tal sentido, Arias (2006), indica que:

La investigación de campo es aquella que consiste en la recolección de datos directamente de los sujetos investigados, o de la realidad donde ocurren los hechos (datos primarios) sin manipular o controlar variable alguna, es decir, el investigador obtiene la información pero no altera las condiciones existentes. De allí su carácter de investigación no experimental. (p 31)

Se desprende del anterior criterio, que las investigaciones de campo son las que realizan directamente en el lugar objeto del estudio, en donde el investigador, se dirige al sitio y recoge los datos, los cuales son llamados datos primarios.

El concepto de población se asocia con la unidad objeto de estudio, con la agrupación de personas con características comunes. Arias (2006), señala que población: “es un conjunto finito o infinito de elementos con características comunes para los cuales serán extensivas las conclusiones

de la investigación. Esta queda delimitada por el problema y los objetivos del estudio". (p 81)

En este sentido se caracterizó la población por estar representada por las personas que laboran en la Dirección Administrativa del Instituto de Policía Municipal del Municipio Campo Elías del Estado Mérida, es decir los dos (2) funcionarios que laboran en ésta. En tal sentido, se trata de una población finita y al respecto Ramírez (1999) señala que es aquella "cuyos elementos en su totalidad son identificables por el investigador, por lo menos desde el punto de vista del conocimiento que se tiene sobre su cantidad total". (p.92). Además agrega que la población es finita "...cuando el investigador cuenta con el registro de todos los elementos que conforman la población de estudio" (p 93). De esta definición se puede deducir que la población del presente estudio es finita y pequeña.

Ahora bien, en relación a la muestra Arias (2006), la define como "un subconjunto representativo y finito que se extrae de la población accesible" (p 83). Lo que permite expresar que la muestra se obtiene con la intención de inferir propiedades de la totalidad de la población, para lo cual deben ser representativas de la misma.

En la presente investigación la muestra que se tomó en cuenta es pequeña, representativa y finita, y en este sentido se consideró la totalidad de la población constituyéndola en un censo; al respecto Méndez (2002), al hacer referencia a éste considera que es: "aquel donde se toma la totalidad de los elementos que conforman la población" (p.45).

Con relación a las Técnicas de Investigación, Arias (2006) "Se entenderá por técnica, el procedimiento o forma particular de obtener datos o información" (p.67). Entre las técnicas empleadas en el presente estudio destacan la observación y la entrevista. En tal sentido, la *observación* es considerada por Méndez (2002), como: "la más importante, ya que el

investigador se encuentra totalmente ligado con la realidad, es decir, sujeto al objeto de estudio o problema y detectar la necesidad permitiendo realizar un estudio acerca de un hecho más resaltante" (p.347).

A partir de tal afirmación se puede decir que la observación documental estructurada, permite conocer la realidad y definir previamente los datos más importantes que deben estar presente en estadísticas, documentos, procedimientos escritos, normas y leyes que poseen relación directa con el problema de investigación; además de suponer un conocimiento profundo de un marco teórico que oriente al investigador en la determinación de características y recomendaciones a la situación objeto de estudio.

Como instrumento de recolección de información de la observación se recurrió a una lista de cotejo para verificar la presencia o ausencia de elementos de control presentes en el funcionamiento administrativo de la institución objeto de estudio.

En cuanto a la entrevista, de acuerdo a Sabino (2001), consiste en: "una interacción entre dos o más personas, el investigador quien formula determinadas preguntas del tema a indagar, mientras que la otra, en este caso el investigado proporciona la información que le es solicitada." (p.148). En el presente estudio, se emplea con el propósito de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que caracterizan el funcionamiento administrativo de la institución. Como instrumento de la entrevista se aplica una guía de entrevista contentiva de preguntas semi cerradas dirigidas a los funcionarios que laboran en la Dirección Administrativa del Instituto de Policía Municipal del Municipio Campo Elías del Estado Mérida. Para la formulación de las preguntas que se diseñaron se analizaron los objetivos de estudio a través de sus respectivos indicadores.

Partiendo de que la recolección de datos es el principio y/o cualquier recurso empleado por el investigador para la comprobación de los

fenómenos que se suscitan y demostrar la factibilidad del estudio; se debe hacer mención entonces de que los instrumentos utilizados para la observación y entrevista son examinados por profesionales expertos, los cuales garantizan que el mismo se encuentre bien estructurado, formulado y redactado. Al respecto Ortiz, (2004) expresa que la validez:

...se refiere al grado en que un instrumento realmente mide una variable que pretende medir. Del concepto validez pueden tener diferentes tipos de evidencia: (a). Relacionada con el contenido; (b). Relacionada con el criterio y (c). Relacionada con el constructo (p 159)

Sin duda pues, la validez es una conceptualización de la cual puede tenerse diferentes puntos de vista, o lo que es igual, diferentes evidencias.

Cabe destacar, que la validación no es más que la medición de lo que el instrumento desea medir o lo que se conseguirá con su medición. La validación se realizó tomando en cuenta el diseño metodológico, el contenido y el práctico con relación al tema de estudio.

Los procedimientos desarrollados para la realización del presente Trabajo Especial de Grado fueron los siguientes: Se realizó un análisis de los antecedentes anteriores a esta investigación que pudieran estar relacionados con el tema, trabajos especiales de grados, tesis entre otras. Se hizo una revisión de la literatura existente acerca del tema. Así como los documentos y registros existentes que pudieran coadyuvar a tener una visión más clara de la situación planteada en la investigación. Se procedió a la elaboración del marco teórico tomando en cuenta los recursos disponibles existentes (fuentes primarias, secundarias, bibliográficas, legales, documentos, trabajos anteriores y fuentes electrónicas). Con la ayuda de textos metodológicos, se elaboró y justificó el marco metodológico de la investigación.

Las fuentes que se utilizaron en la presente investigación se expresaron en el cuerpo o contenido del trabajo, constituido por los trabajos especiales de grado, textos relacionados con la materia, revistas, folletos y referencias electrónicas consultadas como mera referencia, así como leyes y normativa interna de la institución.

CAPÍTULO II

CUERPO O CONTENIDO DEL TRABAJO

Este apartado comprende en primer término los antecedentes de la investigación, en donde se hace referencia a trabajos realizados por diferentes autores relacionados con el tema estudiado. En segundo término, se esbozan las bases teóricas que permiten al lector la comprensión de un conjunto de conceptos y proposiciones que constituyen un enfoque determinado, dirigido a explicar el fenómeno o problema planteado. Finalmente, se definen conceptos básicos utilizados que son representativos o propios del área en estudio.

Como Antecedentes de la Investigación tenemos a Marquina, K. (2005), como requisito para optar al título de especialista en Gerencia Pública de la Universidad de Los Andes, realizó una investigación titulada: “Diagnóstico de las Contralorías Sociales y Comunitarias: Como Instrumento de Apoyo a la Participación Ciudadana en el Sistema de Control de la Gestión Pública en la Contraloría General del Estado Mérida”, a partir del estudio y evaluación de la Contraloría Social y Comunitaria como instrumento de apoyo a la participación ciudadana, el mismo se fundamentó en una investigación documental y de campo con carácter descriptivo. La población objeto de estudio de la investigación se conformó por la Coordinación de las

Contralorías Sociales y Comunitarias de la Contraloría General del Estado Mérida, conformados por diez (10) personas y con la participación de un grupo de diez (10) ciudadanos. Para la recolección de la información se utilizó la encuesta, la cual fue estructurada por ocho (8) preguntas semicerradas para el personal de dicha coordinación y ocho preguntas con las mismas características para los ciudadanos que participaron, lo que permitió recaudar los datos necesarios de la investigación.

Los resultados obtenidos fueron interpretados y analizados, basados en los objetivos planteados, se hizo una revisión detallada de cada codificación, tabulación y un registro para su posterior análisis, las cuales fueron utilizadas para traducir los datos que fueron recolectados en cuadro, porcentajes, entre otros. En general, se puede concluir que la participación ciudadana en las Contralorías Sociales y comunitarias, presentan deficiencias considerables en cuanto al control de gestión en la misma.

Como se pudo apreciar en la referida investigación se consideró el análisis de aspectos y actividades que son propias de la función de control dentro de un organismo público, lo que indudablemente los vincula, principalmente porque se considera el diagnóstico y evaluación de los instrumentos de control administrativo empleados en la gestión pública, como medio para determinar la efectividad con que se manejan los recursos disponibles y por ende la capacidad existente en los organismos auditados para lograr los objetivos planteados. Además de considerar el cuerpo de normas que regulan esta importante función como herramienta para encaminar el logro de los objetivos organizacionales y satisfacción de las necesidades del colectivo.

Delgado, P. (2006), su trabajo especial de grado para optar al título de Licenciado en Contaduría Pública de La Universidad del Zulia se fundamentó en "La Evaluación de los Procedimientos de la Unidad de Auditoría del Servicio Autónomo Municipal de Administración Tributaria (SAMAT)". El

objetivo de este trabajo fue el de evaluar los procedimientos ejecutados en la Unidad de Auditoría. La información se obtuvo mediante la observación directa y los resultados evidencian que se requiere una mayor conexión de la Unidad de Auditoría con las unidades de Liquidación y Recaudación, para tener un mejor control sobre los contribuyentes.

Para el desarrollo del estudio, se tomó en cuenta conceptos relacionados con la administración, específicamente con la función de control. Por lo que, fue necesario llevar a cabo una investigación aplicada, documental, de campo y descriptiva, contemplando como población el proceso de rendición de cuentas de los entes centralizados y descentralizados.

Respecto a las técnicas aplicadas, se llevó a cabo la observación directa participante no estructurada, la entrevista realizada al Analista, además de la revisión de documentos impresos. En los resultados obtenidos se determinaron errores presentes en el desarrollo de los procedimientos objeto de estudio, determinándose la necesidad de contar con nuevos lineamientos para la ejecución de los mismos.

Tal y como se observa, el trabajo al cual se hace referencia considera el estudio de los procedimientos de auditoría interna de un órgano de la administración pública. Aspecto que indudablemente lo vincula con el presente estudio, además de configurarse técnicas que permiten la recolección de información, como la observación de las actividades presentes en el control interno, la encuesta a los funcionarios involucrados y la revisión documental de la normativa jurídica, lo cual es posible gracias al desarrollo de una investigación de campo, descriptiva y documental.

El desarrollo de cualquier investigación, implica la revisión de aspectos teóricos relacionados con el tema que se estudia. Por tal motivo, a continuación se presentan conceptos relativos al ámbito de la administración

y particularmente la pública, con el propósito de establecer elementos vinculados al control dentro de las organizaciones, destacando entre las herramientas de las que dispone a la auditoría administrativa.

La Administración Pública como actividad del Estado

En la actividad jurídica y social del Estado, se realiza una gestión de carácter económico-financiero, encaminada a la obtención de recursos y su utilización, inversión o erogación en las necesidades de la comunidad política.

Los recursos tanto de tipo económico como financieros, así como los gastos públicos para las necesidades a satisfacer y la acción administrativa a desarrollar para procurarse esos medios y su correspondiente aplicación a estas necesidades, representan una especial actividad del Estado que viene a constituirse en la Administración Pública.

En la conformación de esta estructura se presentan procesos de trabajo claramente organizados, que aún dentro de lo específico de las organizaciones estatales, están influenciadas por la evolución de la teoría administrativa general cuyos avances, se han derivado de la experiencia de las organizaciones privadas de vanguardia.

Tales circunstancias se evidencian en algunos países, en los cuales se ha asumido esta misma filosofía para enfrentar los procesos de modernización del Estado, dando lugar según Tohá y Solari (1996), al denominado "gerencialismo", que supone que el núcleo de los cambios debe estar dado por una gerencia eficiente y más poderosa.

Esta reflexión debe considerarse respecto de la administración en el sector público, la cual tiene elementos en común con la visión privada, pero

se diferencia de ella al menos en dos cosas, de acuerdo a Tohá y Solari (op.cit)

En primer lugar, estamos hablando de gerencia pública, y sostenemos que ésta tiene especificidades, porque las instituciones públicas tienen objetivos, normativas y productos distintos a las privadas, se relacionan de otro modo con sus usuarios, y tienen recursos de origen y naturaleza especial. Las motivaciones y la vocación de un gerente público son otras que las de uno privado.

En segundo lugar, estamos hablando del contexto latinoamericano. las tendencias internacionales en este campo son bastante consistentes, pero existen diferencias significativas entre las experiencias de los distintos países, sobre todo porque sus puntos de partida no son iguales. (p.3)

Tal afirmación supone que existen diferencias en los conocimientos requeridos y las exigencias planteadas en los distintos ámbitos administrativos. Lo que permite suponer, que el desarrollo de la administración pública no pasa por adoptar, o sólo adaptar, los avances de la gerencia privada, sino en dar una respuesta tan creativa y consistente como la primera a sus propios problemas.

Este planteamiento conlleva a afirmar que este conjunto de actividades realizadas por el Estado, se constituyen en la mejor forma de satisfacer los requerimientos comunales. Por lo que, Lares (2001), considera que la administración pública:

Es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos exprofeso.(p.54)

En función de lo establecido por el autor, debe comentarse que la administración pública se presenta como el conjunto de organismos, entes, funciones y responsabilidades en torno de los cuales se llevan a cabo aquellas actividades tendientes a la satisfacción de las necesidades del colectivo y logro de los objetivos del Estado.

Las personas que trabajan en la administración pública, de acuerdo a lo expresado por Ayala (1997) “no tienen libertad de decisión sobre un cambio en el ejercicio laboral dentro del sector público, para lograr la eficiencia, eficacia y efectividad, se trata de una función histórico nacional, constreñida a la situación concreta que ocupa dentro de la administración pública la burocracia pública” (p.97). De poco sirven las teorías de administración, provenientes del sector privado o público, sino se ponen en práctica con raciocinio, haciendo adaptaciones a la realidad social del país.

Áreas de Actividad del Estado

La definición de las áreas de actividad del Estado y de su grado de intervención en la actividad económica y social de un país, debe considerarse como un tema de mucha controversia, además de constituirse en la esencia de un debate ideológico no resuelto. En un extremo, está la posición del liberalismo económico; fundamentado en “dejar hacer y dejar pasar”, según el cual el Estado no debe interferir con la actividad económica de los ciudadanos. En el otro extremo, esta la posición comunista de abolir la propiedad privada y colocar en manos del Estado toda la producción de bienes y servicios.

Sin embargo, si bien el Estado debe actuar en lo que le es propio, permitiendo al sector privado un amplio espacio para su desarrollo, conserva la obligación de facilitar la realización integral del hombre, la cual no puede

estar a merced de las fuerzas del mercado. En tal sentido, se entiende que las áreas de actividad del Estado sean:

Liderazgo Político

Se espera que el Estado ejerza el liderazgo político de la sociedad y conduzca a alcanzar niveles de desarrollo que le permitan satisfacer sus necesidades fundamentales y mejorar su calidad de vida. Entendiéndose por liderazgo político según Ayala (1997), como:

La capacidad de dirigir y organizar la vida económica y social de un pueblo. Es también la aptitud para reconocer los desafíos que deben enfrentar una sociedad y el coraje y la habilidad para movilizar la opinión a aceptar cambios que muchos pueden encontrar desagradables (p.14)

Esta es la función esencial del Estado, la cual debe ser cumplida para evitar que dejen de satisfacerse las necesidades de la población.

Seguridad y Defensa

La defensa del país, el mantenimiento del orden público y la administración de justicia son actividades fundamentales de un Estado. Proteger la seguridad de los ciudadanos es la responsabilidad primaria del Estado. Todas las otras operaciones que realice en su beneficio significarán muy poco si falla en esta tarea.

Igualmente, debe considerarse el resguardo de la soberanía del territorio, para lo que se requiere de montos elevados en lo que respecta a la defensa, compitiendo en el presupuesto con la satisfacción de las necesidades prioritarias de la población.

Servicio Diplomático

La globalización, no sólo de los negocios sino de todas las actividades humanas, requiere una presencia activa del servicio exterior de un país en busca de oportunidades y alianzas para el beneficio de los ciudadanos que representa. La política exterior en los tiempos actuales es, en gran medida, política económica. Por ello, en su formulación e implementación no solo deben intervenir las Cancillerías de los respectivos países sino varios Ministerios y organismos públicos de alto nivel, particularmente los del área económica, además de representantes del sector privado. La cooperación entre estas diversas entidades es esencial para el éxito de la estrategia internacional de cada país.

Infraestructura y Servicios Públicos

La construcción de obras de infraestructura ha sido una actividad tradicional del Estado. La cual debería orientarse hacia la construcción de vías de comunicación, sistemas de telecomunicaciones, complejos de infraestructuras, entre otros. Pero cada vez es más frecuente recurrir a la modalidad de concesiones, permitiendo a inversionistas privados construir y operar esas instalaciones y limitándose el Estado a velar por que sus servicios sean accesibles a todos los que puedan requerirlos.

Servicios Sociales

Todas las personas tienen derecho a la vida y a la satisfacción de las necesidades básicas de la vida, entre los que se destacan: alimentación, vestido, vivienda, educación, salud, ambiente y seguridad económica. En función de ello el Estado debe velar por el respeto a estos derechos y tiene la

obligación de actuar cuando la sociedad, por la razón que sea, no es capaz de lograr la satisfacción de las necesidades elementales de todos los individuos. Sin embargo, su acción en este sentido debe ser tal que no se cargue con demasiadas responsabilidades directas, resultando su labor ineficiente y hasta contraproducente, al crear en los ciudadanos una falsa conciencia de su verdadero costo e incitarlos a malgastarlos sin ningún escrúpulo.

Actividades Empresariales

El crecimiento descontrolado del Estado en muchos países lo ha llevado a operar hoteles, hipódromos, loterías, puertos, aeropuertos, líneas aéreas, empresas navieras, ferrocarriles, servicios de transporte masivo, astilleros, servicios de correo, empresas eléctricas, empresas telefónicas, entre otras. Hoy se comprende que la soberanía de un país no se fortalece por la actividad empresarial del Estado y de la escasez de capital privado doméstico no es un obstáculo insuperable para el desarrollo económico. Por el contrario, la deuda derivada de las pérdidas de empresas públicas mal administradas y la ausencia de inversiones extranjeras si ponen en peligro la estabilidad y progreso de una nación.

Regulación de la economía

Un área donde es más natural la intervención del Estado es la regulación de la economía. Controlar el flujo de dinero, supervisar la actividad bancaria, impedir que existan monopolios, otorgar licencias para llevar a cabo ciertas actividades, ordenar el uso del suelo y de los espacios urbanos y rurales, garantizar la protección del ambiente y otras funciones similares parecen actividades necesarias del Estado en cualquier país.

Para Ayala (1997), en el ejercicio de la función reguladora del Estado:

Es generalmente preferible utilizar los mecanismos del mercado que establecer un programa administrativo para controlarlo. La vía más efectiva para resolver un problema generado por el mercado es frecuentemente reestructurar el mercado (p.21)

Los representantes del Estado deben estar conscientes que tan importante como evitar abusos e irregularidades, es el fomento de las actividades productivas. La tarea principal del Estado, en este campo, es garantizar a los inversionistas reglas estables y justas, estimular la generación de empleos y promover la competitividad, con el objeto de impulsar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

www.bdigital.ula.ve
El Municipio como Unidad Política de la Nación

Los municipios son entidades que gozan de personalidad jurídica y ejercen sus competencias de manera autónoma dentro de los límites de la ley. Para Moya (2001), “Los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional. Son personas jurídicas y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley”. (p. 235). De igual manera, En el Capítulo IV de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el artículo 168 de la ley *in comento* define al Municipio como: “la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la Ley...”, y en el mismo artículo especifica la autonomía que comprende:

(i) “La elección de sus autoridades” los Municipios poseen la libertad para elegir a sus representantes que van a elaborar y aprobar sus leyes, éstos son favorecidos por medio de elecciones con votos secretos y pueden ser revocados por el referéndum establecido en el texto constitucional, lo cual puede representar un medio eficaz cuando uno de esos gobernantes no haya ejercido de manera eficaz su rol en estas instituciones.

(ii) “La gestión de las materias de su competencia” este punto se refiere básicamente al conjunto de los mecanismos que el Municipio hace efectivo su derecho de merecedor de fuente tributaria y se ejercerá a través de las normas jurídicas relativas a su competencia.

(iii) “La creación, recaudación e inversión de sus ingresos” se refiere a la manera como el Municipio va a utilizar los mecanismos para administrar eficientemente sus recursos financieros con la finalidad de utilizarlos en las necesidades de la colectividad.

Esta autonomía de acuerdo a la constitución se puede resumir en varios factores que la engloban:

Autonomía Política: es la que da origen a unos gobernantes.

Autonomía Administrativa - Financiera: el Municipio puede gestionar libremente en sus competencias.

Autonomía Normativa: Ellos pueden crear sus propios ordenamientos jurídicos de acuerdo a sus necesidades en Ordenanzas y Decretos.

Autonomía Tributaria: Esta va en concordancia con las dos autonomías anteriormente señaladas, porque el Municipio puede crear Tributos y hacer buen uso con los ingresos que obtengan de ellos.

Siguiendo el orden de ideas, los Municipios están regidos por la Constitución y por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas, en este caso la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, es por ello que el artículo 2 del texto constitucional establece que Venezuela es un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, lo que quiere decir que de acuerdo a lo expresado por Francés (1999): “La esencia de un Estado de Derecho no es que se base en la Ley, ya que todos los Estados modernos lo hacen, al menos nominalmente. Lo que lo caracteriza es que las leyes son aprobadas con el consentimiento de la sociedad civil y que el Estado mismos está sujeto a ellas” (p.247). Entendiéndose, que edificar un verdadero Estado de derecho pretende dar cambios sustanciales en cuanto a la actitud de las personas y para eso falta que pase por varias generaciones.

En virtud de lo expuesto anteriormente se puede decir que los Municipios gozan de un poder y una potestad tributaria originaria que le ha sido atribuido por la propia Constitución, la cual tiene su fuente en el artículo 179 “Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:”

1) Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.

2) Las tasas por el uso de sus bienes o servicios, las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.

3) El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.

4) Los derivados del Situado Constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.

5) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que le sean atribuidas.

6) Los demás que determine la ley.

Seguidamente, en el artículo 180 del texto constitucional se establece “La potestad...de los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades....”

La potestad no depende de ningún ordenamiento jurídico que provenga del gobierno central, a excepción que sea autorizada por la ley nacional. Por lo que, a continuación se profundiza sobre este punto tan importante:

Potestades públicas administrativas

Las potestades públicas administrativas están constituidas por aquellas facultades o aptitudes para obrar; exorbitantes, con fuerza ordenadora y coactiva; atribuidas constitucional y legalmente a la Administración Pública, capaces de moldear el mundo jurídico de los administrados, a los fines superiores del Estado.

Es decir, a través del otorgamiento de dichas potestades la Administración Pública asume una posición de supremacía o *imperium*, pudiendo dirigir la voluntad de los administrados e invadir sus esferas

privadas, teniendo siempre como norte el desarrollo y el bienestar de la comunidad.

En tal virtud puede crear entes u órganos; recaudar tributos; aplicar sanciones; dictar normas; adquirir bienes particulares en forma coactiva a través de la institución de la expropiación, entre otros.

El Control como Función Administrativa

Al hablar de control hay que tomar en cuenta que este es una parte importante en el proceso administrativo, de acuerdo a los autores Koontz y Weihrich (1996): “La función administrativa del control es la medida y la corrección del desempeño de las actividades de las subordinadas para asegurar que, los objetivos y planes de la empresa diseñados para conseguirlos, se estén llevando a cabo” (p.4)

Para Stoner y Wankel (1996), el control administrativo es el proceso que permite:

Garantizar que las actividades reales se ajusten a las actividades proyectadas. De hecho, el control está mucho más generalizado que la planificación. El control sirve a los gerentes para monitorear la eficacia de sus actividades de planificación, organización y dirección. Una parte esencial del proceso de control consiste en tomar las medidas correctivas que se requieren. (p.610)

De las definiciones anteriores, se comprende que el control administrativo, en cualquier organización se constituye en la función reguladora de todas las demás funciones que se llevan a cabo en la misma, el control facilita el seguimiento de las actividades que deben ejecutarse hacia el logro de los objetivos. El control evita posibles desviaciones a la vez que propone acciones correctivas en el caso de que éstas se presenten.

La importancia del control

Una de las razones más evidentes de la importancia del control radica en el hecho de que hasta el mejor de los planes se puede desviar. De allí que Skinner (1997), considere que el control se emplea para:

Crear mejor calidad: Las fallas del proceso se detectan y el proceso se corrige para eliminar errores.

Enfrentar el cambio: Este forma parte ineludible del ambiente de cualquier organización. Los mercados cambian, la competencia en todo el mundo ofrece productos o servicios nuevos que captan la atención del público. Surgen materiales y tecnologías nuevas. Se aprueban o enmiendan reglamentos gubernamentales. La función del control sirve a los gerentes para responder a las amenazas o las oportunidades de todo ello, porque les ayuda a detectar los cambios que están afectando los servicios de sus organizaciones.

Producir ciclos más rápidos: Una cosa es reconocer la demanda de los consumidores para un diseño, calidad, o tiempo de entregas mejorados, y otra muy distinta es acelerar los ciclos que implican el desarrollo y la entrega de esos productos y servicios nuevos a los clientes. Los clientes de la actualidad no solo esperan velocidad, sino también productos y servicios a su medida.

Agregar valor: Los tiempos veloces de los ciclos son una manera de obtener ventajas competitivas. Otra forma, aplicada por el experto de la administración japonesa Ohmae, citado por Skinner (1997)

Es agregar valor tratar de igualar todos los movimientos de la competencia puede resultar muy costoso y contraproducente, el principal objetivo de una organización debería ser "agregar valor" a su producto o servicio, de tal manera que los clientes lo comprarán, prefiriéndolo sobre la oferta del consumidor (p.132)

Con frecuencia, este valor agregado adopta la forma de una calidad por encima de la medida lograda aplicando procedimientos de control.

Facilitar la delegación y el trabajo en equipo: La tendencia contemporánea hacia la administración participativa también aumenta la necesidad de delegar autoridad y de fomentar que los empleados trabajen juntos en equipo. Esto no disminuye la responsabilidad última de la gerencia. Por el contrario, cambia la índole del proceso de control. Por tanto, el proceso de control permite que el gerente controle el avance de los empleados, sin entorpecer su creatividad o participación en el trabajo.

Elementos del proceso formal de control

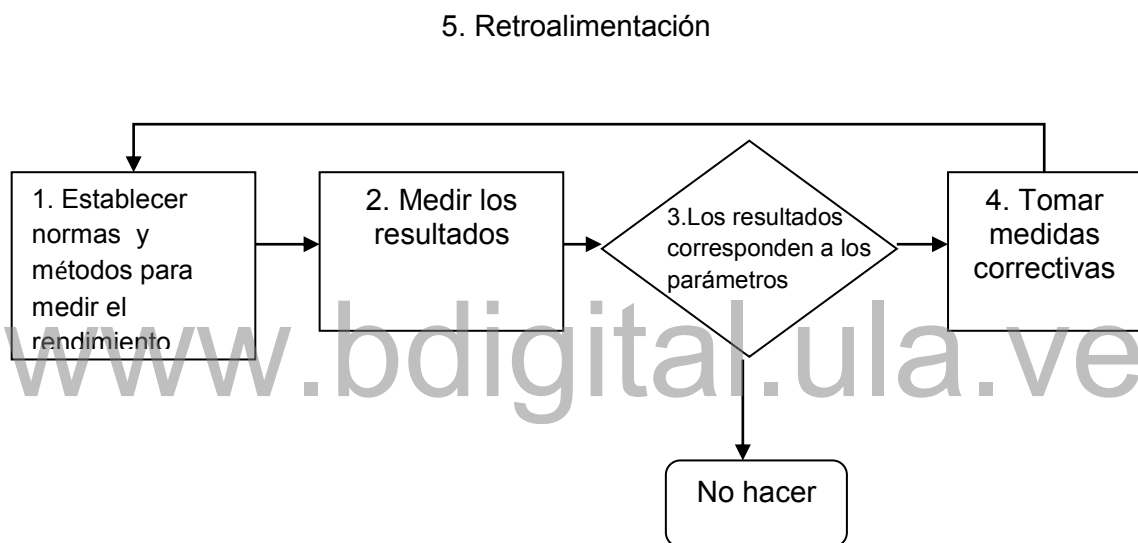
La estructuración del proceso de control, según Pérez (2000), ya sea técnico e informal, requiere la consideración de los siguientes elementos

- a. *Centros de responsabilidad:* Estos constituyen las unidades o sujetos pertenecientes a la estructura organizacional, donde la definición de funciones, responsabilidades y tareas, son la base para definir el grado de responsabilidad en las decisiones y seguimiento de las tareas para el control, en concordancia con las estrategias y objetivos establecidos por la organización.
- b. *Las actividades del control:* Constituyen las distintas fases mediante el cual se aplica el proceso en la actividad de dirección, es decir, la fijación de objetivos, el establecimiento de estándares e indicadores, la comparación de resultados, las correcciones estimadas y la evaluación en su práctica.
- c. *Un sistema de información:* Constituye la plataforma de datos, análisis de datos y salidas de información necesaria para la administración del sistema de control. (p.11).

Elementos que deben formar parte de cualquier proceso de auditoría que se lleve a cabo, en vista de que se debe evaluar la responsabilidad tanto de los logros como de los errores, a la vez que deben identificarse con precisión los propósitos que se desean lograr con el control, es decir los

objetivos que se desean alcanzar, así como los indicadores para obtener una correcta medición de los resultados, a la vez que se plantean las correcciones necesarias. Todos estos elementos se aprecian mejor en la siguiente figura:

Figura 1. El Proceso de Control



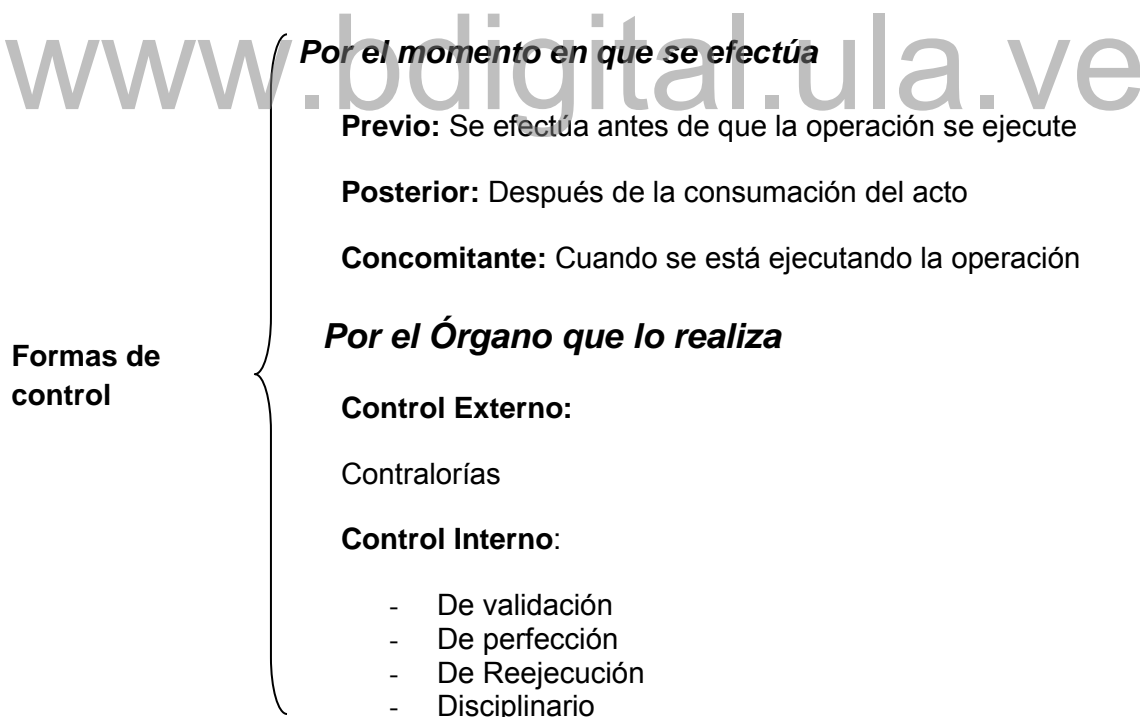
Fuente: Stoner (1996)

En el ámbito organizacional, el control como proceso del sistema de gestión es un instrumento necesario para la eficacia organizacional, debido a la constante incertidumbre y a la propia escasez de los recursos, el control pasó a constituirse en un sistema capaz de asegurar una efectiva gestión de la totalidad del sistema institucional, acuñado en la administración moderna e insertado en las actividades de los directivos más exitosos de hoy.

Formas de Control

Al hacer referencia al control, hay que tomar en cuenta que el mismo se puede presentar en la organización de varias formas, teniendo cada una de ellas características particulares, relacionadas principalmente con el órgano que lo ejecuta y el momento en que se realiza. En función de ello se considera la clasificación ofrecida por la *Comisión de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, sus siglas en inglés INTOSAI, ente especializado en ofrecer propuestas relacionadas con el control como función administrativa:

Figura 2. Formas de Control



Fuente: *Comisión de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, INTOSAI (2001)

Debido a que a la temática propuesta en el desarrollo de la investigación se orienta hacia el control interno en la organización, seguidamente se profundizará en éste, como herramienta para lograr la legalidad, cumplimiento de los actos administrativos y el logro de los objetivos y metas establecidas.

El Control Interno en la Organización

Al hablarse del control interno como un proceso, se hace referencia a una cadena de acciones extendida a todas las actividades, inherentes a la gestión e integrados a los demás procesos básicos de la misma: planificación, ejecución y supervisión. Tales acciones se encuentran incorporadas a la infraestructura de la entidad, para influir en el cumplimiento de sus objetivos y apoyar sus iniciativas de calidad.

Según la *Comisión de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)*, el control interno puede ser definido como: el plan de organización, y el conjunto de planes, métodos, procedimientos y otras medidas de una institución, tendientes a ofrecer una garantía razonable de que se cumplan los siguientes objetivos principales:

- Promover operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces, así como productos y servicios de la calidad esperada.
- Preservar al patrimonio de pérdidas por despilfarro, abuso, mala gestión, errores, fraudes o irregularidades.
- Respetar las leyes y reglamentaciones, como también las directivas y estimular al mismo tiempo la adhesión de los integrantes de la organización a las políticas y objetivos de la misma.

- Obtener datos financieros y de gestión completos y confiables y presentados a través de informes oportunos.

Para la alta dirección es primordial lograr los mejores resultados con economía de esfuerzos y recursos, es decir al menor costo posible. Para ello debe controlarse que sus decisiones se cumplan adecuadamente, en el sentido que las acciones ejecutadas se correspondan con aquéllas, dentro de un esquema básico que permita la iniciativa y contemple las circunstancias vigentes en cada momento.

Por consiguiente, siguiendo los lineamientos de INTOSAI, incumbe a la autoridad superior la responsabilidad en cuanto al establecimiento de una estructura de control interno idónea y eficiente, así como su revisión y actualización periódica.

Actividades de Control

Están constituidas por los procedimientos específicos establecidos como un soporte para el cumplimiento de los objetivos, orientados primordialmente hacia la prevención y neutralización de los riesgos.

Las actividades de control se ejecutan en todos los niveles de la organización y en cada una de las etapas de la gestión, conociendo los riesgos, se disponen los controles destinados a evitarlos o minimizarlos, los cuales pueden agruparse en tres categorías según el informe de INTOSAI, según el objetivo de la entidad con el que estén relacionados:

- Las operaciones
- La confiabilidad de la información financiera
- El cumplimiento de leyes y reglamentos

En muchos casos, las actividades de control pensadas para un objetivo suelen ayudar también a otros: los operacionales pueden contribuir a los

relacionados con la confiabilidad de la información financiera, éstas al cumplimiento normativo, y así sucesivamente. De igual manera el acatar el cuerpo de disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico, conlleva a la regularización de las actividades, a la vez que se cumplen con los objetivos de la organización, especialmente en los órganos y entes del Estado en donde la satisfacción de las necesidades del colectivo se constituye en el principal propósito de la administración pública.

Administración Presupuestaria de los Institutos Autónomos

El presupuesto público se concibe como un sistema mediante el cual se elabora, aprueba, coordina la ejecución, controla y evalúa la producción pública de bienes y servicios de una institución, sector o región, en función de las políticas de desarrollo previstas en los Planes establecidos por el Estado. De allí que se consideren parte del sistema de planificación, instrumento de gobierno y administración. La formulación, aprobación y ejecución del mismo deberá seguir las orientaciones del plan operativo anual. La mayor parte de las finalidades del Estado requieren de la ejecución de acciones que se concretan a través de transacciones financieras, de allí que inicialmente al presupuesto se le concibió sólo como expresión financiera del plan de gobierno. La concepción actual lo concibe como un instrumento del sistema de planificación.

En el artículo 314 de la Constitución de 1999 se menciona el principio de la unidad presupuestaria al señalar que “no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto”.

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, junto con la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, así como sus reglamentos son instrumentos que regula la actividad financiera del Estado. En el presupuesto público venezolano prevalece el principio de la unidad del

tesoro, con las excepciones legalmente contempladas, consiste en que todos los fondos que se recauden deben confluir en la Tesorería Nacional, en donde se formará un fondo común con el cual se atiende a la totalidad de los gastos y erogaciones autorizadas legalmente. Ello está previsto por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional cuando plantea que:

El producto de las rentas nacionales debe ser enterado directamente por el deudor o contribuyente en la Oficina del Tesoro Nacional encargada de la recepción de fondos y en virtud de liquidación autorizada por un funcionario competente, conforme a la Ley.

Por otra parte al hablar de autonomía, ésta solo se produce si existe una separación patrimonial mediante la creación de un patrimonio autónomo o distinto con cierta autonomía de gestión. Esta autonomía de gestión ha contribuido a que el sector público haya recurrido a la creación de esta figura cuando tiene interés en agilizar los procesos administrativos, presupuestarios y financieros fundamentalmente lo cual se observa en la vigente en el ordenamiento jurídico vigente aplicable a la materia.

Ciclos del proceso presupuestario

El ciclo presupuestario nacional es regulados en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (2005), cuyo ámbito de aplicación se establece en el artículo 6 de dicho texto legal y en el mismo se menciona a la República, los estados, el Distrito Metropolitano de Caracas y el Distrito Alto Apure, los distritos, Municipios, institutos autónomos, las personas jurídicas estatales de derecho público, entre otros. Según lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (2005), el cual señala: “El proceso

presupuestario de los estados, distritos y municipios se regirá por la Ley Orgánica de Régimen, las leyes estatales y las ordenanzas municipales respectivas, pero se ajustará, en cuanto sea posible a las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto”, esta disposición es complementada por el artículo 64 eiusdem cuando dispone: “Los principios y disposiciones establecidos para la administración financiera nacional regirán al de los estados, distritos y municipios, en cuanto sean aplicables. A estos fines, las disposiciones que regulen la materia en dichas entidades, se ajustarán a los principios constitucionales y a los establecidos en esta Ley para su ejecución y desarrollo”.

“Los municipios están obligados a normar su acción administrativa y de gobierno por un presupuesto aprobado anualmente por el respectivo Concejo Municipal, el cual se publicará en una ordenanza que se denominará ordenanza de presupuesto anual de ingresos y gastos”, a tenor de lo dispuesto en el artículo 228 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006).

La doctrina financiera tradicional distingue cuatro etapas dentro del ciclo presupuestario, tales como: formulación o elaboración, aprobación, ejecución y control, especialmente elaboradas y aplicadas al presupuesto nacional, debemos llevarlas al presupuesto municipal, siempre en el marco de su autonomía consagrada en el artículo 168 constitucional y en este sentido, el artículo 229 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006) se refiere al proceso presupuestario de los municipios señalando que se regirá por la citada ley, “las ordenanzas municipales, por las leyes aplicables a la materia y se ajustará, en cuanto sea posible a las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto”.

En primer lugar, la elaboración del presupuesto, “La vinculación existente entre el presupuesto y el plan general de gobierno, determina que el poder ejecutivo tenga a su cargo la preparación del proyecto, siendo mayor

o menor su preponderancia en la sanción final según la organización política de cada país” (Giuliani, 1993: 240), en materia municipal, el Alcalde, como primera autoridad civil y política, y jefe del ejecutivo del Municipio, tiene conforme el artículo 88, numeral 11º de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006), la atribución y obligación de “Elaborar y presentar el proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos para el ejercicio fiscal siguiente”.

En el presupuesto municipal se diferencian dos partes que regulan los aspectos fundamentales de la actividad financiera del Municipios, tales como los ingresos y los gastos, y a los cuales deberá atenerse la autoridad competente en la elaboración del presupuesto municipal. En primer lugar, el presupuesto de ingresos, el cual conforme el artículo 237 de la Ley antes citada “contendrá la enumeración de los diversos ingresos fiscales cuya recaudación se autorice, con la estimación prudencial de las cantidades que se presupone habrán de ingresar por cada ramo en el año económico siguiente a su aprobación, así como cualesquiera otros recursos financieros permitidos por la ley”.

El presupuesto de gastos, es la otra parte bien diferenciada del presupuesto municipal, según el artículo 238 eiusdem, “contendrá por sectores, los programas, subprogramas, proyectos y demás categorías presupuestarias equivalentes bajo responsabilidad directa de la entidad, así como los aportes que pudieran acordarse, todo de conformidad con las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto”, asimismo, el texto legal señala expresamente que en “las categorías programáticas de gastos se identificarán las partidas que expresarán la especie de los bienes y servicios que cada uno de los organismos ordenadores se propone alcanzar en el ejercicio y los créditos presupuestarios correspondientes”, cada crédito presupuestario constituye “el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el

alcalde o alcaldesa acordar ningún gasto ni pago para el cual no exista previsión presupuestaria”, según lo dispuesto en el artículo 241 eiusdem.

Ahora bien, el constituyente venezolano ha manifestado la propensión a regular que parte de los ingresos de los Estados y Municipios sea destinado a gastos de inversión, así se desprende del artículo 167, numeral 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) cuando señala que los estados, al menos en un cincuenta por ciento del monto que le corresponda por Situado Constitucional, deba ser invertido en gastos de inversión. En este mismo sentido, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006) refleja esta misma tendencia, la cual queda plasmada en su artículo 230 cuando dispone: “De los ingresos previstos en el presupuesto municipal se destinará como mínimo, el cincuenta por ciento (50%) para ser aplicado a gastos de inversión o de formación de capital”; según este precepto, se entenderá como gasto de inversión “aquellos a los que le atribuye tal carácter la Oficina Nacional de Presupuesto y, dando preferencia a las áreas de salud, educación, saneamiento ambiental y a los proyectos de inversión productiva que promuevan el desarrollo sustentable del Municipio”, configurando de esta manera el “Presupuesto de Inversión” que constituiría una parte del presupuesto de gastos con una finalidad específica: promover el “desarrollo humano, social, cultural y económico del Municipio”, conforme el artículo 231 eiusdem.

El presupuesto de inversión debe elaborarse “de acuerdo con las necesidades prioritarias presentadas por las comunidades organizadas, en concordancia con lo estimado por el alcalde o alcaldesa en el presupuesto destinado al referido sector y con los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad”, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 231 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006) y en el que tiene participación el Consejo Local de Planificación Pública, en este sentido señala el mencionado artículo: “En el mes de julio de cada año el

alcalde o alcaldesa entregará al Consejo Local de Planificación Pública la cifra o monto total de inversión de cada sector, incluyendo los detalles a que haya lugar. Entre los meses de agosto y octubre se activa el presupuesto participativo de conformidad con lo establecido en la presente ley”.

“El Consejo Local de Planificación Pública es el órgano encargado de la planificación integral del Municipio y de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y de los demás planes municipales, garantizando la participación ciudadana y protagónica en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, así como su articulación con el Sistema Nacional de Planificación”, según lo señalado en el artículo 2 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, el cual está integrado por el Alcalde, los concejales, los presidentes de las juntas parroquiales y los consejeros de las organizaciones vecinales y comunitarias y de los pueblos o comunidades indígenas, donde los hubiere, según el artículo 5 eiusdem.

Así tenemos que el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal anual, conforme el artículo 34 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, “resultan de la consolidación de los requerimientos formulados en el Plan Municipal de Desarrollo y por los consejos comunales, las organizaciones vecinales y comunitarias, a través del proceso de formación del presupuesto participativo, según lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal”. La Ley de los Consejos Comunales define a estas organizaciones comunitarias, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica como “instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social”.

Así pasamos a la segunda de etapa del “Presupuesto Participativo”, este es, la Formulación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal, cuyo plazo es regulado en el artículo 37 de la Ley los Consejos Locales de Planificación Pública (2006) el cual señala: “Durante el lapso comprendido entre los meses de septiembre y noviembre de cada año, el Consejo Local de Planificación Pública formulará el Plan y Presupuesto de Inversión Municipal, tomando en cuenta las necesidades prioritarias presentadas por cada Consejo Comunal y la asamblea respectiva de cada una de las organizaciones sectoriales del municipio producto de diagnóstico participativo y las políticas de inversión del municipio”.

El Plan de Inversión Municipal será aprobado por mayoría absoluta del Consejo Local de Planificación Pública, y luego el Alcalde deberá presentarlo al Concejo Municipal para su aprobación en la ordenanza presupuestaria del Municipio. No obstante, esta última aprobación por el Concejo Municipal se encuentra sometido a limitaciones establecidas en el Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2006), el cual conforme al artículo 39 eiusdem, señala: “Cualquier cambio o modificación al Plan deberá ser consultado al Consejo Local de Planificación Pública y a los consejos comunales respectivos que representen a las zonas geográficas afectadas; de no ser así, los actos que sancione el Consejo Municipal quedan sin efecto, prevaleciendo lo aprobado por el Consejo Local de Planificación Pública”.

En esta primera etapa del ciclo presupuestario, tenemos que, “El proyecto de ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos del Municipio junto con el Plan Operativo Anual deberá ser presentado por el alcalde o alcaldesa al Concejo Municipal, antes del 1º de noviembre del año anterior a su vigencia”, conforme el artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006).

De esta manera se configura una elaboración del presupuesto municipal compartida entre el Alcalde y el Consejo Local de Planificación

Pública, como instancia de participación ciudadana, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) cuando señala: “El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

La segunda de las etapas en el ciclo presupuestario acostumbrado es la aprobación del Presupuesto, dicha función corresponde al Consejo Municipal, a tenor de lo dispuesto en el artículo 95, numeral 5° de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006) el cual señala: “Son deberes y atribuciones del Consejo Municipal: (...) 5° Aprobar el presupuesto de gastos que soporte su plan legislativo anual, tomando en cuenta las limitaciones financieras del Municipio”.

La Ley antes citada establece un plazo específico para dicha aprobación, conforme el artículo 233 eiusdem, el cual dispone: “El proyecto de ordenanza de ingresos y gastos del ejercicio financiero y el Plan Operativo Anual debe ser sancionado por el Consejo Municipal, antes del 15 de diciembre del año anterior a la entrada en vigencia de dicho presupuesto”.

La aprobación por parte del Consejo Municipal de la Ordenanza de ingresos y gastos está limitada en lo que respecta al Presupuesto de Inversión aprobado por el Consejo Local de Planificación Pública, prevaleciendo las decisiones de esta última en caso de no coincidencia en la voluntad de ambas instancias, como ya hemos analizado el artículo 39 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

No obstante, la limitación señalada anteriormente, es posible que la Ordenanza de Ingresos y gastos del Municipio, no sea aprobado en su conjunto por el Consejo Municipal, para ello se prevé que también se aplique la reconducción del presupuesto del ejercicio anterior, conforme el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006) y el cual ordena

que para ello, deberán observarse, en cuanto sean aplicables, las disposiciones legales sobre la materia.

Conforme el artículo 234 eiusdem, “En caso de ser reconducido el presupuesto, el alcalde o alcaldesa ordenará la publicación en la Gaceta Oficial, incluyendo los ajustes a a que hubiere lugar”, tales ajustes son señalados en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (2005), en cuanto sean aplicables.

Para concluir esta segunda etapa en el ciclo presupuestario municipal podemos señalar que “Si para el 31 de marzo, el Concejo Municipal no hubiese sancionado la ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos, el presupuesto reconducido se considerará definitivamente vigente hasta el 31 de diciembre”, conforme el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Pasamos ahora a la tercera etapa clásica del ciclo presupuestario: la ejecución. La cual “consiste en la realización por la Administración de los ingresos y gastos conforme a los ordenado o autorizado por la Ley que lo haya aprobado” (Sáinz, 1993: 496).

En lo que respecta a los ingresos la Ordenanza de Ingresos y Gastos no vincula la actuación de la Administración municipal a la recaudación de un monto exacto, por cuanto la misma es una estimación de los posibles montos que se vayan a recaudar. En lo que si se encuentra vinculada la Administración es en que no puede gastar más de los que se ha aprobado en la Ordenanza de Ingresos y Gastos, no obstante, “El alcalde o alcaldesa, dentro de los límites cuantitativos y cualitativos que establezcan las disposiciones generales de la ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos del ejercicio económico financiero, podrá acordar traspasos de créditos entre partidas, proyectos, subprogramas, programas y otras categorías presupuestarias equivalentes”, conforme el artículo 241 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006).

Dentro de la autonomía municipal, “El Consejo Municipal o Cabildo, oída la opinión de la Oficina Nacional de Presupuesto, establecerá las normas sobre la ejecución y ordenación de los pagos, los requisitos que deben llevar las órdenes de pago, las piezas justificativas que deben contener los expedientes en que se funden dichas ordenaciones. Y cualquier otro aspecto relacionado con la ejecución del presupuesto de gastos que no esté expresamente señalado en la presente Ley”, conforme el artículo 243 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006).

Es necesario tener presente que el ejercicio económico financiero del los municipios comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, conforme el artículo 249 del texto anteriormente señalado. Por ello, “Las cuentas de los presupuestos de ingresos y gastos se cerrarán al 31 de diciembre de cada año”, siendo que “los ingresos que se recauden se considerarán parte del presupuesto vigente, con independencia de la fecha en que se hubiese originado la obligación de pago o liquidación de los mismos”. Ello trae como consecuencia, y así lo establece el artículo 247 de la Ley Orgánica del poder Público Municipal (2006) que, posterior al 31 de diciembre de cada año, no puedan asumirse compromisos ni causarse gastos con cargo al ejercicio que se cierre en esa fecha. Asimismo, conforme al artículo 248 eiusdem, “Los gastos causados y no pagados al 31 de diciembre de cada año se pagarán durante el año siguiente, con cargo a las disposiciones en caja y banco existentes a la fecha señalada. Los gastos comprometidos y no causados al 31 de diciembre de cada año se imputarán automáticamente al ejercicio siguiente, afectando los mismos a los créditos disponibles para ese ejercicio”.

Finalmente, la cuarta fase del ciclo presupuestario es la de control; según el artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006) “En cada Municipio existirá un Contralor o Contralora, que ejercerá de conformidad con esta ley y la ordenanza respectiva el control, vigilancia y

fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como de las operaciones relativas a los mismos”, este control se ejercer conforme las atribuciones que le establece el artículo 104 eiusdem, tales como el control posterior de los organismos y entes descentralizados, control e inspección con el fin de verificar la legalidad y veracidad de sus operaciones; el control perceptivo que sea necesario con el fin de verificar las operaciones relacionadas con la liquidación y recaudación de ingresos, manejo y empleo de fondos, administración de bienes, examen de registros contables; control, vigilancia y fiscalización en las operaciones que realicen por cuenta del Tesoro en los bancos auxiliares de la Tesorería Municipal.

No obstante, en menoscabo de las facultades contraloras y fiscalizadoras que le corresponden a la Contraloría Municipal y a la Contraloría General de la República, los ciudadanos y ciudadanas o las unidades de control de los consejos comunales vigilarán, controlarán y evaluarán la ejecución del Presupuesto de Inversión Municipal, en los términos establecidos en esta Ley” conforme el artículo 40 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2006).

De conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2001), el Municipio debe contar con un sistema de control interno, definido como “un sistema que comprende el plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo sujeto a esta Ley, para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa y promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento de su misión, objetivo y metas”.

Elementos Legales y Normativos que regulan la Función de Control Interno en un Instituto Autónomo

Al definir el control interno, se comprende que éste se constituye en un conjunto de normas, métodos y medidas coordinadas que adopta una organización con el propósito de salvaguardar sus recursos y velar por el cumplimiento de sus funciones como medio para el logro de sus objetivos. Motivo por el cual, en la presente investigación se hace necesaria la consulta de aspectos legales que sustenten todos los aspectos relacionados con el control. La normativa legal será tratada considerando los principales elementos que caracterizan el control administrativo en los órganos públicos del Estado de acuerdo a la Ley que corresponda, específicamente en los institutos autónomos, así como los principios que rigen la administración pública.

Los elementos normativos vinculados con el control interno se encuentran fundamentalmente, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (L.O.C.G.R.), Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (L.O.A.F.S.P.) Ley Orgánica de Administración Pública (L.O.A.P.), La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (L.O.P.A), Ley Orgánica del Poder Público Municipal (L.O.P.P.M) y la Ordenanza de la Policía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida y Creación del Instituto Autónomo de Policía del Municipio Campo Elías del estado Mérida

En tal sentido, a manera de resumen, se muestran todos los elementos que conforman el control y su respectiva fuente legal, para posteriormente profundizar en cada uno de ellos.

Cuadro 2. Normativa relacionada con el control interno en un organismo público

Elementos del Control	Normativa
Definición	- L.O.C.G.R (art. 35)
El Control Interno y la Constitución	- CRBV (art.141)
Régimen Jurídico del Control	- L.O.A.F.S.P.(art. 133-138,141,190) - L.O.C.G.R (art. 35 al 41)
Objeto del Control Interno	- L.O.A.F. (art. 131)
Como debe ser el control	- L.O.A.F. (art. 132)
Competencia	- L.O.A.F (art.134)
Obligatoriedad de dictar la Normas de Control Interno	- L.O.C.G.R (art 37)
Quienes ejercen la vigilancia para que se cumpla el Control Interno	- L.O.C.G.R (art 39)
Sanciones relacionadas con el Control Interno	- L.O.C.G.R. (art.85)
- Responsabilidad Administrativa	- L.O.C.G.R. (art. 91)
- Principios que rigen la actividad pública	- L.O.A.P. (12,19,20)

Fuente: Normativa para el Control en un Organismo Público (2019)

Principios que rigen la actividad de la Administración Pública

La Administración Pública, debe considerarse como una organización cuya finalidad es la de alcanzar la máxima eficiencia en el logro de los objetivos de un colectivo, mediante la adecuada coordinación de los recursos disponibles y la colaboración de los miembros que hacen vida en cada uno de los órganos y entes del Estado. En tal sentido, la LOAP establece que “la actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia,

objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza. Asimismo, se efectuará dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica”. (art. 12)

Igualmente, la simplificación de los trámites administrativos será tarea permanente de los órganos y entes de la Administración Pública, así como la supresión de los que fueren innecesarios, todo de conformidad con los principios y normas que establezca la ley correspondiente.

Principio de eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas

La actividad de los órganos y entes de la Administración Pública perseguirá el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromisos de gestión, bajo la orientación de las políticas y estrategias establecidas por la máxima autoridad. Tal y como lo establece la LOAP en su artículo 19:

La actividad de las unidades administrativas sustantivas de los órganos y entes de la Administración Pública se corresponderán y ceñirá a su misión, y la actividad desarrollada por las unidades administrativas de apoyo técnico y logístico se adaptará a la de aquellas.

Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos

Así mismo, la asignación de recursos a los órganos y entes de la Administración Pública se ajustará estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento para el logro de sus metas y objetivos. El funcionamiento de la Administración Pública propenderá a la utilización racional de los recursos humanos, materiales y presupuestarios. Aspectos

que se encuentran en concordancia con lo establecido en el artículo 20 de la LOAP:

La Administración Pública procurará que sus unidades de apoyo administrativo no consuman un porcentaje del presupuesto destinado al sector correspondiente mayor que el estrictamente necesario. A tales fines, los titulares de la potestad organizativa de los órganos y entes de la Administración Pública, previo estudio económico y con base en los índices que fueren más eficaces de acuerdo al sector correspondiente, determinarán los porcentajes mínimos de gasto permitido en unidades de apoyo administrativo.

De lo citado anteriormente, es importante mencionar que es responsabilidad de los entes del Estado asegurar a los particulares la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella. Además, tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto la gestión de la Administración Pública, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad. Por lo que, el presente estudio contribuirá a que se cumpla con este objetivo.

Descripción de la Normativa referida al Control Interno

El Control Interno y la Constitución

Al considerar el contexto general del control interno debe tomarse en cuenta que esta función de la Administración Pública, es concebida bajo algunos principios definidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tal y como lo establece en su 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 responsabilidades en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho

Aspectos, que determinan el desempeño de las actividades llevadas a cabo por los entes de la administración pública, las cuales deben ejecutarse con el propósito de garantizar el logro de los objetivos y en pro de la satisfacción de las necesidades del colectivo.

Definición y ámbito del control interno

La L.OCGRSCFN establece en su artículo 35 que el control interno es:

Un sistema que comprende el plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo sujeto a esta Ley, para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas.

Es decir, el control se presenta como una función administrativa, que se desarrolla con el propósito de garantizar el buen uso de los recursos que son asignados a la administración pública para el desarrollo de las actividades que le son propias.

Igualmente, esta ley considera que: “Corresponde a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y fines del ente.” (art. 36).

De lo que se desprende, que corresponde a la gerencia de cada ente establecer los planes relacionados con la ejecución del control interno como

herramienta de supervisión mediante el desarrollo de las diferentes actividades. Siendo necesario, el desarrollo de algunos instrumentos que garanticen el desarrollo del mismo, entre los que se destacan “las normas, manuales de procedimientos, indicadores de gestión, índices de rendimiento y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno.”(art.37)

Considerando los aspectos legales anteriormente citados, debe mencionarse que éstos definen la importancia de que los entes de la administración pública adopten estrategias de control interno, en vista de que éstas pueden orientarse al cumplimiento de las disposiciones legales, además de imprimirle transparencia a las actividades que se llevan a cabo en los organismos públicos.

Objetivo del control interno y sus principales requerimientos

De acuerdo a lo establecido por la LOAFSP, el Sistema de Control Interno tiene por objeto:

Asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, promoverla eficiencia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas.(art.131).

Disposición que no solo implica el objeto del control interno dentro de la administración pública, sino los beneficios que conllevan el acatamiento de la normativa existente, en vista de que el cumplimiento de la misma garantiza un mejor desempeño de la gerencia pública, mediante el logro de los objetivos organizacionales y el cumplimiento de las metas establecidas en

relación a satisfacción de las necesidades y administración efectiva de los recursos.

Adicionalmente, el Sistema de Control Interno de cada organismo será integral, abarcará los aspectos presupuestarios económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, así como la evaluación de programas y proyectos, y estará fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia. Por lo que, de acuerdo a LOAFSP, corresponde:

A la máxima autoridad de cada organismo o entidad la responsabilidad de establecer y mantener un sistema de control interno adecuado a la naturaleza, estructura y fines de la organización. Dicho sistema incluirá los elementos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en las normas y manuales de procedimientos de cada ente u órgano, así como la auditoría interna. (art. 134).

Elementos que le dan forma a la necesidad de llevar un control interno, debido a que este se conforma a partir de la planificación de instrumentos administrativos para llevar a cabo las actividades propias del control, entre las que se destaca la auditoría interna como herramienta de evaluación. Siendo necesario destacar que la L.O.A.F.S.P. hace mención al sistema de auditoría interna, señalando lo siguiente:

La auditoría interna es un servicio de examen posterior, objetivo, sistemático y profesional de las actividades administrativas y financieras de cada ente u órgano, realizado con el fin de evaluarlas, verificarlas y elaborar el informe contentivo de las observaciones, conclusiones, recomendaciones y el correspondiente dictamen. Dicho servicio se prestará por una unidad especializada de auditoría interna de cada ente u órgano, cuyo personal, funciones y actividades deben estar desvinculadas de las operaciones sujetas a su control. (art. 35)

De lo que se desprende, que esta función se orienta hacia el desarrollo de la supervisión, orientación y coordinación del control interno dentro de los órganos del Estado, destacándose en tal sentido los Institutos Autónomos de los Estados los cuales tienen por objetivo principal ejercer el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes que le son asignados, con apego a los principios constitucionales, así mismo practicar la evaluación de la gestión ejercida por los funcionarios y funcionarias de la institución.

Sanciones relacionadas con el Control Interno

La LOAFSP en su artículo 85, establece que los órganos de control fiscal:

Procederán a formular reparo cuando, en el curso de las auditorías, fiscalizaciones, inspecciones, exámenes de cuentas o investigaciones que realicen en ejercicio de sus funciones de control, detecten indicios de que se ha causado daño al patrimonio de un ente u organismo...como consecuencia de actos, hechos u omisiones contrarios a una norma legal o sublegal, al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno, así como por una conducta omisiva o negligente en el manejo de los recursos.

Exposición que plantea la necesidad de que los instrumentos de control que sean llevados a cabo en el ámbito de los órganos del Estado se encuentren sujetas a instrumentos administrativos como son los manuales en donde se debe exponer no solo los criterios a considerar sino los lineamientos a seguir en caso de que se haya omitido o actuado de manera negligente en el manejo de los recursos.

Responsabilidad Administrativa

Entre las responsabilidades que la LOAFSP en relación a los actos, hechos u omisiones que se mencionan a continuación, se sancionará al funcionario que incurra en:

- La adquisición de bienes, la contratación de obras o de servicios, con inobservancia total o parcial del procedimiento de selección de contratistas que corresponda, en cada caso, según lo previsto en la Ley de Licitaciones o en la normativa aplicable.
- La omisión, retardo, negligencia o imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio de un ente u organismo de los señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley.
- La omisión del control previo y perceptivo.
- La falta de planificación, así como el incumplimiento injustificado de las metas señaladas en los correspondientes programas o proyectos.
- La adquisición, uso o contratación de bienes, obras o servicios que excedan manifiestamente a las necesidades del organismo, sin razones que lo justifiquen. (art. 91)

En tal sentido, las anteriores actuaciones son circunstancias que pueden ser determinadas mediante el desarrollo de técnicas y procedimientos administrativos como herramienta de control, lo cual permitirá establecer la efectividad de la gestión del órgano evaluado.

Fortalezas y Debilidades en el Funcionamiento Administrativo de la Institución

Al hacer referencia a las fortalezas y debilidades presentes en el funcionamiento administrativo del Instituto Autónomo de Policía Municipal Campo Elías, se parte de los objetivos y metas planteados en la planificación realizada por la Alcaldía para los ejercicios económicos 2017-2019, considerando el cumplimiento o no de los mismos. Además de considerar los elementos normativos que en materia de control interno deben considerarse para el desarrollo de las actividades administrativas, siempre tomando en cuenta las necesidades y recursos disponibles en la referida institución.

De igual manera para la identificación de las fortalezas y debilidades presentes en la institución se consideran las distintas áreas funcionales, a fin de establecer con mayor claridad los elementos que pueden ser fortalecidos, así como aquellos que deben ser tratados con el propósito de eliminarlos, logrando de esta manera la efectividad administrativa como objetivo principal del control interno en un órgano público.

En tal sentido, a continuación se presenta un cuadro resumen en donde se esboza por áreas funcionales tanto las fortalezas y debilidades que de acuerdo a la investigadora se encuentran presentes en el funcionamiento administrativo del Instituto Autónomo de Policía Municipal de Campo Elías.

Cuadro 3. Fortalezas y Debilidades en el funcionamiento administrativo del IPMCE

Fortalezas	Debilidades
En materia de recursos humanos	
<ul style="list-style-type: none"> - Personal con experiencia. - La cancelación de sueldos y salarios del personal se realiza de acuerdo al cronograma establecido. 	<ul style="list-style-type: none"> - Poco personal: solo se cuenta con un administrador y un asistente administrativo. - Ausencia de un Departamento de RRHH. - Carencia de manuales de RRHH. - Ausencia de funciones definidas por escrito. - Ausencia de programas de capacitación del personal administrativo. - Restricciones administrativas en cuanto a su personal: ingreso, ascensos, remuneraciones. <p>Las funciones del administrador no se encuentran establecidas en la normativa legal.</p>
En materia de sistemas y procedimientos	
<ul style="list-style-type: none"> - Misión claramente definida - Visión establecida: - Procedimientos administrativos claramente definidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de manuales e instructivos de procedimientos, políticas, funciones, de organización. - Ausencia de estructura organizativa definida. - Carencia de indicadores de gestión para determinar la calidad de los procesos.

Fuente: Observación documental y entrevista (2019)

Cuadro 2. Fortalezas y Debilidades en el funcionamiento administrativo del IPMCE. Continuación

Fortalezas	Debilidades
En materia normativa	
<ul style="list-style-type: none"> - En el decreto de creación no se establecen disposiciones normativas relativas al funcionamiento administrativo del instituto. - En la Ordenanza de creación del Instituto no se contemplan mecanismos ni instancias de control. - Existencia de normas en cuanto al manejo de cuenta bancaria de la institución. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de normas internas vinculadas con el control interno - Las auditorias son realizadas internamente. - Ausencia de instrumento de control perceptivo de los bienes de la institución. - Aunque en la ordenanza de creación del instituto se encuentra establecido la presencia de la Unidad de Auditoría Interna, sin embargo no existe en la estructura organizativa. - En algunos casos, la misma persona que adquiere los bienes es la que efectúa el control perceptivo, práctica contradictoria a la sana administración

Fuente: Observación documental y entrevista (2019)

Cuadro 2. Fortalezas y Debilidades en el funcionamiento administrativo del IPMCE. Continuación

Fortalezas	Debilidades
En materia de financiera y contable	
<ul style="list-style-type: none"> - Patrimonio propio - Capacidad de generación de recursos propios. - El control posterior de los gastos en un 100% lo lleva a cabo la Contraloría Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> - Rigidez en la formulación de planes y proyectos. - Asignación de recursos no acordes con los objetivos y metas previstas. - En un 100% de los casos el propio instituto, realiza el inventario de bienes. Significando esto que hay un conjunto de bienes sobre los cuales no se tiene conocimiento de su movilización, ni control. - Ausencia de un cronograma de ejecución financiera para su financiamiento. - La planificación del presupuesto no se realiza con suficiente satisfacción.

Fuente: Observación documental y entrevista (2019)

Características Jurídicas del Instituto de Policía Municipal de Campo Elías como Ente Autónomo de la Administración Pública Descentralizada Funcionalmente

A nivel nacional, dentro de los órganos que conforman el Estado destaca la Administración Descentralizada funcionalmente, la cual según la Sentencia de la Sala Plena de la extinta Corte Suprema de Justicia, de fecha 28 de noviembre de 1998, está integrada de la forma siguiente:

1.- Los entes creados bajo formas de derecho público, dentro de los cuales destaca:

- Los establecimientos públicos institucionales, figura que corresponde a los institutos autónomos.
- Los establecimientos públicos corporativos, dentro de los cuales se incluyen las universidades nacionales, los colegios profesionales y las academias nacionales y
- Los establecimientos públicos asociativos.

2.- Los entes creados bajo formas de derecho privado, integrados por:

- Las sociedades mercantiles de capital público, comúnmente denominadas empresas del Estado.
- Las asociaciones y sociedades civiles del Estado y
- Las fundaciones del Estado.

Los entes que conforman la Administración Descentralizada funcionalmente se caracterizan por la presencia de personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional.

Como se desprende de lo anteriormente expuesto, los institutos autónomos como la Policía Municipal de Campo Elías, parten de la Administración Descentralizada funcionalmente y los mismos se pueden conceptualizar como entes de derecho público creados por ley, con patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, dotados de personalidad jurídica y sometidos a la tutela de la República. Tal y como lo establece la Ordenanza de su creación en el artículo 2:

Se crea el Instituto Autónomo de Policía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida, como un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de los privilegios y prerrogativas que le concede la ley, adscrito a la dirección General de la Alcaldía del Municipio Campo Elías, el cual se regirá por la presente Ordenanza, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y demás normas aplicables.

Ahora bien, entre las características más relevantes del otorgamiento de la personalidad jurídica al Instituto Autónomo de Policía del Municipio Campo Elías, considerando lo expuesto por Brewer-Carías (1994), pueden señalarse las siguientes:

1. Ser sujeto de derechos y obligaciones, capaz de adquirir, demandar y ser demandado, y en general, realizar actos jurídicos diferentes a terceros.
2. La existencia del ente, independientemente de los miembros que lo integran. Se establece una limitación y separación de responsabilidades.
3. Existencia de un patrimonio al cual cabe referir la responsabilidad,
4. Ruptura de los nexos de jerarquía, en relación con la Administración Central y
5. Sometimiento a un derecho especial, singular o específico. La utilización del concepto de persona jurídica permite la aplicación de un derecho distinto del que regula la actuación de la República.

Sobre el particular, resulta necesario precisar que los institutos autónomos, al igual que los demás entes de la Administración Pública Descentralizada funcionalmente, no comparten la personalidad jurídica de la República, por el contrario, son personas jurídicas diferentes a ésta.

En resumidas cuentas, puede afirmarse que los Institutos Autónomos poseen personalidad jurídica, cuentan con un patrimonio independiente del Fisco Nacional y sus bienes no están sometidos al régimen de bienes nacionales y poseen autonomía orgánica. En tal sentido, al hacer referencia a la autonomía, es importante hacer referencia a su definición

La autonomía y su clasificación

La autonomía etimológicamente significa “darse leyes a sí mismo”, es decir, el derecho de legislación propia. Fernández (1981), por su parte define la Autonomía como:

La facultad inherente a algunos entes públicos de organizarse jurídicamente, de darse derecho propio, el cual no sólo es reconocido como tal por el Estado sino que, además es adoptado por éste para integrar su propio sistema jurídico y declararlo obligatorio como sus propios reglamentos y leyes. (p.415)

Sin embargo, Giannini citado por Caballero (1995) señala que actualmente el término no tiene un significado preciso, que su uso fuera del ámbito jurídico ha contribuido a que pierda el significado de especie para asumir el de género y en consecuencia, el término autonomía ha de ir siempre acompañado de un adjetivo que distinga conceptos diversos. Los conceptos de autarquía y autonomía parecieran identificarse y confundirse, pero son formas diferentes de legislación y administración.

Puede entenderse que la autonomía, es un concepto político en tanto constituye la facultad de las instituciones para gobernarse o ejercer actos de

soberanía, mientras que la autarquía es un concepto administrativo asociado a la facultad que tienen las instituciones de administrarse por sí mismas.

Ahora bien, de acuerdo a la naturaleza de la autonomía ésta puede ser:

Autonomía financiera: consiste en el reconocimiento formal de la capacidad patrimonial propia al ente. En el caso del Instituto de la Policía Municipal ésta se manifiesta en la capacidad de tener un presupuesto propio, con gastos e ingresos propios que le permitan la gestión de los asuntos que constituyen su objeto, sin los controles exhaustivos a que están sujetos los órganos de la administración pública.

Tal y como lo establece el capítulo II de la Ordenanza de creación del instituto, en su artículo 56

El patrimonio del Instituto Autónomo de Policía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida está constituido por:

1. El aporte ordinario anula que mediante presupuesto le asigne la Alcaldía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida, así como los aportes extraordinarios.
2. Las asignaciones extraordinarias que como aportes especiales hagan los organismos públicos nacionales, estatales y municipales.
3. Los bienes muebles o inmuebles que el Instituto adquiera por cualquier título.
4. Todos aquellos ingresos que lícitamente produzca o reciba.
5. Los ingresos que obtengan por el cobro de servicios prestados en el cumplimiento de sus funciones, tales como: remolques, estacionamiento, certificaciones, prueba de alcoholemia y cualesquiera otros de naturaleza administrativa que la junta Directiva de este instituto tomando como referencia la Unidad Tributaria.

Estos elementos patrimoniales permiten al ente administrar e invertir sus ingresos. La autonomía financiera es una consecuencia de la personalidad jurídica, lo cual le otorga la libertad económica para regirse, en cuanto a gastos e ingresos.

La autonomía administrativa: de acuerdo a Cabanellas (1989) es la libertad que se reconoce a una región, provincia, ciudad o pueblo para dirigir, según normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración regional, provincial o municipal (p. 423). En el caso del Instituto Autónomo Municipal de Policía de Campo Elías, no goza de este tipo de autonomía dado que no posee un marco normativo y legal propio dependiendo en todo caso de las disposiciones legales que se establecen para los órganos del Estado, tomando en cuenta las características propias de un instituto autónomo.

La autonomía funcional: Se manifiesta en la independencia del organismo respecto a la administración central, no sujeto a nexos de jerarquía con ninguna de las ramas del Poder Público. En Venezuela, un ejemplo de lo constituye la Contraloría General de la República la cual es un ente que posee autonomía funcional, al igual que la Fiscalía General de la República, el Consejo Nacional Electoral y la Defensoría del Pueblo.

De igual manera, es importante mencionar que al Instituto Autónomo Municipal de Policía de Campo Elías, no se le atribuye autonomía funcional, dado que depende funcionalmente y directamente de la Alcaldía del Municipio Campo Elías, atendiendo la ejecución de las actividades designadas en su Ordenanza de Creación.

CAPÍTULO III

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

El análisis de la función de control en el ámbito administrativo del Instituto Autónomo de Policía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida a la luz de las disposiciones legales existentes, conllevó a la aplicación de distintas técnicas metodológicas que permitieran identificar información relevante vinculada al logro de los objetivos planteados en la investigación. En tal sentido, las conclusiones se concentran en los siguientes aspectos:

En el análisis del entorno, la caracterización de los elementos que definen la función administrativa en un instituto autónomo permite determinar las áreas, que requieren atención urgente, por lo que la identificación de las mismas se asocia a la evaluación que se hace de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que emergen como resultantes de la valoración de la acción que se coordina y su impacto en la realidad en la cual se insertan las políticas públicas. Sin embargo, el estudio se concentró en los aspectos internos de la institución es decir las fortalezas y debilidades dado que analizó en el control interno en el ámbito administrativo.

Por otra parte al hacer referencia a los Institutos Autónomos en particular el de Policía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida, éste posee un conjunto de fortalezas asociadas a la capacidad de gestión institucional, a la posibilidad de administrar sus propios recursos y a la flexibilidad de sus procesos. Igualmente, presentan un conjunto de debilidades asociadas a la relación directa de dependencia administrativa y

presupuestaria de la Alcaldía del Municipio Campo Elías del estado Mérida, así como a la cantidad de procedimientos innecesarios que restringen la agilización de su gestión.

En cuanto a los recursos propios que genera Instituto Autónomo de Policía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida provenientes de sus actividades específicas como remolques, estacionamiento, patente vehicular, certificaciones, prueba de alcoholemia y cualesquiera otros, son cuantitativamente poco significativos, en consecuencia, no son suficientes para lograr su autofinanciamiento. No existe una normativa al respecto ni tampoco unos criterios formalmente establecidos respecto a la autoridad a la cual compete determinar o modificar los precios o tarifas de los servicios, ni su periodicidad.

Desde el punto de vista de la gerencia del recurso humano, el personal que se desempeña en el área administrativa es evidentemente insuficiente, dado que solo se cuenta con una administradora y un asistente que deben realizar todas las actividades propias de las funciones, contables, financieras y administrativas, que requiera el funcionamiento de la institución además de las exigidas por la Junta Directiva del Instituto.

La evaluación de la gestión administrativa no es llevada a cabo mediante indicadores que permitan establecer el grado de eficiencia en que se alcanzan los objetivos organizacionales. Igualmente, no se han adoptado algunas de normas como la nueva Ley de Contrataciones Públicas, lo que puede acarrear sanciones administrativas al ente, siendo necesario su inmediata aplicación, en vista de que el cumplimiento del marco normativo garantiza un mejor desempeño de la institución, mediante el logro de los objetivos organizacionales y el cumplimiento de las metas establecidas en relación a satisfacción de las necesidades y administración efectiva de los recursos.

Recomendaciones

Con el propósito de lograr beneficios para la institución en donde se desarrolló la investigación, es importante realizar sugerencias, que aborden las debilidades detectadas mediante la aplicación de los distintos instrumentos metodológicos. En tal sentido, antes de presentar las respectivas recomendaciones es oportuno enunciar lo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal: “Corresponde a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y fines del ente.” (art. 36).

De lo que se desprende, que corresponde a la gerencia de cada ente establecer los planes relacionados con la ejecución del control interno como herramienta de supervisión mediante el desarrollo de las diferentes actividades. Siendo necesario, el desarrollo de algunos instrumentos que garanticen el desarrollo del mismo, entre los que se destacan “las normas, manuales de procedimientos, indicadores de gestión, índices de rendimiento y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno.”(art.37)

Disposición que no solo implica el objeto del control interno dentro de la administración pública, sino los beneficios que conllevan el acatamiento de la normativa existente, en vista de que el cumplimiento de la misma garantiza un mejor desempeño de la gerencia de la institución, mediante el logro de los objetivos organizacionales y el cumplimiento de las metas establecidas en relación a satisfacción de las necesidades y administración efectiva de los recursos.

Por otra parte, es importante crear una Unidad de Auditoría Interna en el Instituto Autónomo de Policía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida, el funcionamiento de la misma se orientaría hacia el desarrollo de la supervisión, orientación y coordinación del control interno dentro del ente. Igualmente, su actuación estaría regulada por normas y políticas institucionalizadas que orienten los desempeños en gestión; partiendo de las fortalezas y oportunidades de los Institutos Autónomos, considerando el desarrollo tecnológico y evaluación de procesos de comunicación y la información.

Igualmente, se recomienda una nueva visión y ajustes en la misión institucional, para que diseñen y sigan indicadores de gestión pertinentes, en la perspectiva que éstos se constituyan en insumos permanentes y reales para las políticas públicas, específicamente las municipales, en donde se generen, sistematicen y sean adaptados de acuerdo a la dinámica propia de una alcaldía o junta parroquial.

En otro particular el análisis del entorno demanda del personal que labora en el Instituto objeto de estudio de una capacidad y disposición continua al aprendizaje continuo. Por lo que es conveniente establecer un cronograma de actualización del personal que les posibilite a estos funcionarios contar con las herramientas conceptuales, metodológicas y operativas de última generación para desarrollar su trabajo.

Como se observa, la mayoría de estas sugerencias que efectúa la investigadora se encuentran más vinculadas a la calidad y agilidad de los procesos administrativos y a los mecanismos de control que a la propia forma organizativa y condición jurídica de la institución.

LISTA DE REFERENCIAS

Arias, F. (2006) ***El Proyecto de Investigación*** (5 ta. Ed) Caracas: Episteme

Asociación Venezolana de Presupuesto Público (1995). ***Aspectos Conceptuales y Metodológicos del Presupuesto Público Venezolano.*** (3RA. Ed.) Caracas.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista P. (1998) ***Metodología de la Investigación.*** (2da. Ed.) Mc Graw Hill. México.

Ayala, J. (1997) ***Economía Pública.*** México: Editorial UNAM.

Brewer- Carías, A. (1994) ***Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana.*** Caracas: Editorial Jurídica Venezolana,

Brewer- Carías A. (1999) ***Derecho Administrativo.*** Caracas: Universidad Central de Venezuela

Brewer- Carías A. (2005) ***El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica Procedimientos Administrativos. Principios del Procedimiento Administrativo.*** Colección Estudios Jurídicos N° 16. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Caballero, J. (1995) ***Los Institutos Autónomos.*** (3° Ed.), Caracas: Editorial Jurídica Venezolana,

Cabanellas G. (1989) ***Diccionario Jurídico elemental.*** Buenos Aires: Torres Edición.

Comisión de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI (2001) **Normas de Control Interno**. México.

Chávez P (1994) **El proceso metodológico en la investigación**. Maracaibo: Ediluz

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela Gaceta Oficial N° 5453 de 24 de marzo de 2000.

Fernández E. (1981) **Diccionario de Derecho Público**

Francés, A. (2007) **De la Responsabilidad Social al Compromiso Social** Debate del Instituto de Estudios Superiores de Administración- IESA. Volumen XII. Número 4

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista P. (1998) **Metodología de la Investigación**.(2da. Ed.) México: Mc Graw Hill.

Hurtado, I. y Toro, J. (1999) **Paradigmas y Métodos de Investigación en Tiempos de Cambios** (3 ra. Ed.) Venezuela: Episteme.

Koontz, H., Weihrich, H. (1996) **Administración, una perspectiva global** (10° Ed.) México: Mc Graw-Hill.

Lares, E. (2001). **Manual de Derecho Administrativo** (12da. Ed.) Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Ley de Orgánica de Administración Financiera del Sector Público. (2003) Gaceta Oficial N° 30.725

Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de control Fiscal. Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17 de diciembre 2001

Ley Orgánica de Planificación. (2001) Gaceta Oficial N° 29.541

Marquina, K. (2005), **Diagnóstico de las Contralorías Sociales y Comunitarias: Como Instrumento de Apoyo a la Participación Ciudadana en el Sistema de Control de la Gestión Pública en la Contraloría General del Estado Mérida** Trabajo no publicado para optar al título de especialista en Gerencia Pública de la Universidad de Los Andes,

Memorándum N° D.A.G.E. 000025 relacionado con la opinión sobre la personalidad jurídica de los Institutos Autónomos y la capacidad que tienen los mismos para ejercer su representación judicial, de fecha 10 de enero de 2001.

Méndez, C. (2002). **Metodología: Guía para elaborar diseño de Investigación en Ciencias Económicas, Contables y Administrativas.** (2da.Ed.) Bogotá: McGraw-Hill.

Moya, E. (2002). **Elementos de Finanzas Públicas y Derecho Tributario.** (6ta. ed.) Caracas: Mobil Libros.

Normas Generales de Control Interno. Gaceta Oficial N°36.229 del 17 de junio de 1997

Paniagua, B. (1997) **Sistema de Control Presupuestario.** México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos

Pérez P. (2000) **Los cinco componentes del control.** Caracas: Panapo

Sabino, D. (2000) **El Proceso de Investigación.** Caracas: Editorial Panapo

Settembrino (1986) **Análisis de la Estrategia de Reforma de la Administración Pública,** Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de LAJA en Ecuador [artículo en línea] consultado el 20 de enero en: <http://www.unl.edu.ec/juridica/wp-content/uploads/2010/03/Planifica.-m%C3%B3dulo-2-2010.pdf>

Skinner D. (1997) **Herramientas Administrativas de Control.** México, Editorial Trillas S.A.

Stoner, J. Wankel K. (1996) **Administración.** (4ta.Ed.) México Prentice Hall Hispanoamérica, S.A.

Tohá, C.y Solari, R. (1996) **La Modernización del Estado y la Gerencia Pública.** Santiago de Chile: Publicaciones Prosur

Poch, R. (1992) **Manual de Control Interno** (2da. Ed.) Barcelona España. Ediciones Gestión 2000 S.A.

Ordenanza de creación del Instituto Autónomo de Policía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida.

www.bdigital.ula.ve