

# SABER UNIVERSITARIO

Nº 15, enero-junio 2026



# Nº 15

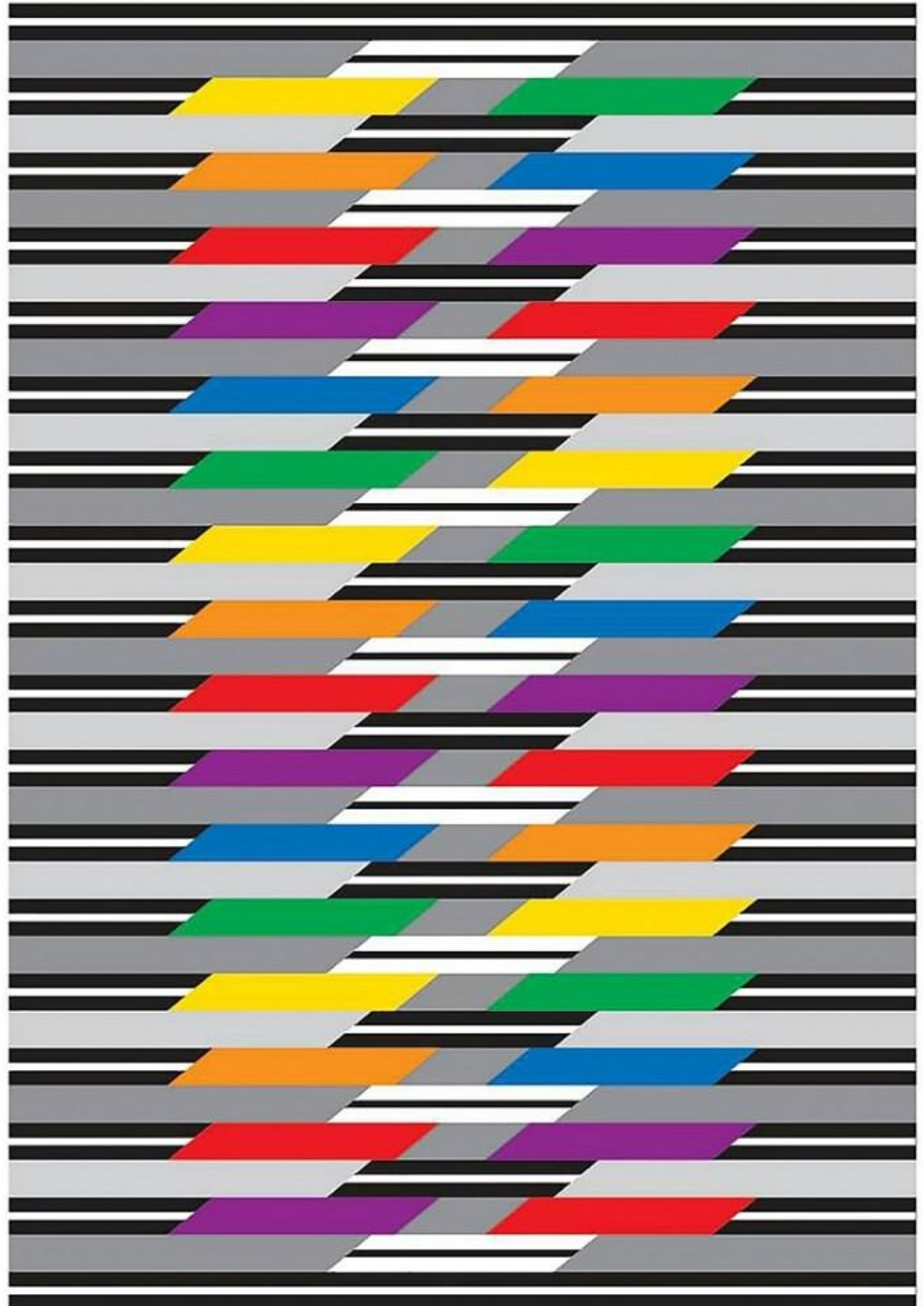


Imagen: *Fragmentación de la luz y el color*

Creación: Juvenal Ravelo

Revista Multidisciplinaria – UPTNMLS – Venezuela

ISSN: 2610-8224

Depósito legal: MO2018000017

## **REVISTA MULTIDISCIPLINARIA SABER UNIVERSITARIO**

Universidad Politécnica Territorial del Norte de Monagas “Ludovico Silva”  
Estado Monagas – Venezuela.



### **Consejo Directivo**

#### **Irdemaro Gil-Albert Almeida**

Rector

#### **Mairett Cermeño Medina**

Responsable del Área  
Académica

Responsable del Área  
Territorial

#### **Jesús Enrique Farías Cabello**

Secretario

### **Equipo Editorial**

#### **Consejo de Redacción**

#### **Mairett Cermeño**

Directora

#### **Luis Peñalver-Bermúdez**

Editor

#### **Corresponsales académicas**

- ❖ Mónica Romero (Caripito)
- ❖ Sulmira REGARDIZ (Punta de Mata)

#### **Consejo Asesor**

- ❖ Maximino Valerio. UPEL.
- ❖ Nelson Caraballo. UDO.
- ❖ Luis García. UNEXPO
- ❖ Yondrig Guevara. UTDFDT
- ❖ Lelisbeth Sucre. UNA

#### **Comité Científico Internacional**

- ❖ José Del Pino Espejo. UPO. España
- ❖ Jairo Luna. UNAL. Colombia
- ❖ Jesús Gabriel Franco. UAM. México
- ❖ Teresa Velasco. UCO. España
- ❖ María Dilma Brasileiro. UFPB. Brasil
- ❖ Mariel Martí. MDP. Argentina
- ❖ Flor Gómez. UDG. México
- ❖ Jaime Navarro. CIPS. México

### **Revista Multidisciplinaria Saber Universitario**

Nº 15, enero-junio 2026.

ISSN: 2610-8224.

Depósito Legal: MO2018000017

República Bolivariana de Venezuela

**La normalización como pilar del control interno: propuesta de un manual de organización y funciones para la unidad de auditoría interna municipal. Caso alcaldía de El Callao, estado Bolívar, Venezuela.**

**Carmen Aurora Draegert Capriata**

El Callao, Venezuela

Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez

[draegertcca1968@gmail.com](mailto:draegertcca1968@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0007-6940-618X>

**Resumen**

Queremos en ese sentido, como objetivo principal, plantear a modo de propuesta el Manual de Organización y Funciones (MOF) de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) de la Alcaldía el Callao, estado Bolívar, Venezuela. Partiendo del diagnóstico de debilidades de tipo estructural y de control interno registradas por la Contraloría General de la República en instituciones públicas venezolanas, el trabajo determina la ausencia de formalización organizacional como un condicionante que atrofia la eficacia de la auditoría pública municipal. La investigación, descriptiva – propositiva con enfoque cualitativo, articula un marco teórico que combina principios clásicos de administración (Fayol, Weber) y modelos actuales de control interno (INTOSAI, COSO) con un análisis del marco legal venezolano. Como logro fundamental, se presenta el diseño metodológico de un manual que establece la estructura organizacional, perfiles de cargo, funciones claves, y los mecanismos de articulación de la UAI. El artículo concluye que la aplicación del presente manual no sólo corrige una reprochable deficiencia de gestión, sino que sienta las bases de una administración comunal transparente, eficaz y orientada a resultados, haciéndolo susceptible de ser replicada a municipios con características análogas.

**Palabras clave:** control interno, auditoría interna, administración pública municipal, manual de organización, estructura organizacional, gobierno municipal.

**Abstract**

Our main objective is to propose an Organizational and Functional Manual (MOF) for the Internal Audit Unit (UAI) of the El Callao Municipality, Bolívar State, Venezuela. Based on a diagnosis of structural and internal control weaknesses identified by the Comptroller General of the Republic in Venezuelan public institutions, this work determines that the lack of organizational formalization is a factor hindering the effectiveness of municipal public auditing. This descriptive-propositive research, with a qualitative approach, articulates a theoretical framework that combines classical management principles (Fayol, Weber) and

current internal control models (INTOSAI, COSO) with an analysis of the Venezuelan legal framework. The fundamental achievement is the methodological design of a manual that establishes the organizational structure, job profiles, key functions, and the mechanisms for coordinating the UAI. The article concludes that the application of this manual not only corrects a reprehensible management deficiency, but also lays the foundation for a transparent, efficient, and results-oriented municipal administration, making it replicable in municipalities with similar characteristics.

**Keywords:** internal control, internal audit, municipal public administration, organizational manual, organizational structure, municipal government.

## **Introducción**

El afianzamiento del control interno en las entidades de la administración pública local es una premisa indispensable para la gestión eficiente, la transparencia, la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción urbana. En Venezuela, aunque existe un marco legal bastante robusto como es la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), son muchos los entes públicos que les falta por implementar sistemas de control para poder funcionar en óptimas condiciones, cómo al nivel municipal. En sus auditorías operativas, ha constatado también la reiteración de un conjunto de deficiencias como falta de estructura organizativa adecuada, falta de manuales de organización y funciones, de normas y procedimientos, e incluso, en las Unidades de Auditoría Interna, ausencia de manuales descriptivos de cargos.

Estas deficiencias, lejos de ser meramente formales, tienen un impacto directo en la efectividad del gasto público y en la confianza ciudadana. Casos como las observaciones a la Corporación Venezolana de Alimentos y a la Alcaldía del municipio Heres (hoy municipio Angostura del Orinoco) ambos en 2015 son emblemáticos: la falta de un órgano de control interno formalizado derivó en debilidades operativas, planificación deficiente y, en última instancia, en un mayor riesgo de malversación e ineficiencia.

La Alcaldía del municipio El Callao, ubicada en una región con una significativa actividad económica minera, no es ajena a este riesgo. La potencial magnitud de los recursos manejados y la complejidad de los flujos financieros exigen un sistema de control interno sólido y profesionalizado. Sin embargo, al igual que en los casos citados, la UAI de esta alcaldía carece de los instrumentos básicos de formalización organizacional.

Ante esta problemática, el presente artículo se propone un doble objetivo: (1) fundamentar, desde la teoría organizacional y el derecho administrativo, la imperiosa necesidad de formalizar la estructura y funciones de las UAI municipales; y (2) presentar el diseño concreto de un manual de organización y funciones para la UAI de la Alcaldía de El Callao, como herramienta práctica para operativizar el mandato legal y fortalecer el control interno. La relevancia de este trabajo radica en su aporte aplicado, ofreciendo un modelo replicable

que trasciende el cumplimiento normativo para convertirse en un motor de eficacia y transparencia en la gestión pública local.

## **Marco teórico y legal**

### *Fundamentos teóricos de la organización formal: de Fayol y Weber al sector público*

La teoría clásica de administración proporciona el fundamento para explicar el papel que la estructura juega en una organización. La división del trabajo, la unidad de mando, y la escalar unidad de mando fueron enfatizados en los catorce principios de Henri Fayol (1916) para alcanzar la eficiencia. En el entorno de una UAI, estas normas se traducirán en una separación clara de responsabilidades entre auditores, la especificación de una única línea de reporte para evitar ambigüedades en la autoridad, y la creación de una cadena de mando que permita una rápida toma de decisiones y comunicación.

Max Weber (1922), por su parte, complementa este enfoque con su teoría de la burocracia racional-legal. Weber postuló que la forma más eficiente de organización es aquella donde la autoridad emana de normas impersonales y escritas, los cargos están organizados jerárquicamente y el personal es seleccionado por mérito. Para una UAI, esto implica que su funcionamiento debe regirse por manuales y reglamentos (no por arbitrio personal), su estructura debe estar formalizada en un organigrama, y sus integrantes deben contar con el perfil técnico idóneo. La propuesta de manual que aquí se desarrolla es, en esencia, la materialización de una burocracia weberiana ideal aplicada al control interno municipal: un sistema predecible, profesional y basado en reglas.

### *Diseño organizacional para la efectividad y la cultura ética*

El diseño organizacional determina cómo se dividen, agrupan y coordinan las tareas. Para una UAI, una estructura funcional y clara es vital. Conceptos como la autoridad de línea (que tiene el poder de decidir y dar órdenes) versus la de staff (que asesora y recomienda) son cruciales para posicionar correctamente la unidad. Idealmente, la UAI debe ejercer una función de staff especializado con independencia técnica, asesorando a la máxima autoridad (Alcaldía/Concejo Municipal) para la toma de decisiones de control, sin que ello la subordine operativamente a las áreas que fiscaliza.

La cultura organizacional, definida como el conjunto de valores, creencias y supuestos compartidos que guían el comportamiento, es el complemento intangible de la estructura formal. Un manual bien diseñado no solo establece qué hacer, sino que, al promover la estandarización, la profesionalización y la ética, sienta las bases para una cultura de integridad, transparencia y mejora continua. Busca transformar la mentalidad del personal hacia una donde el control interno sea visto no como un obstáculo, sino como un pilar esencial de la buena gestión.

### *Modelos de control interno y gestión de la integridad*

Los marcos internacionales proporcionan la brújula para el diseño de sistemas de control efectivos. La INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores), en sus estándares (ej., INTOSAI GOV 9100), define el control interno como un "proceso integral y dinámico" que involucra a toda la organización para proporcionar seguridad razonable sobre el logro de sus objetivos. Este enfoque es integral: abarca desde la evaluación de riesgos y las actividades de control, hasta la información, comunicación y supervisión.

El COSO ERM (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Enterprise Risk Management), reconocido a nivel mundial, organiza el control interno en cinco componentes interrelacionados: Entorno de Control, Evaluación de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación, y Supervisión. Un manual de organización influye directamente en el Entorno de Control a través la estructuración de la organización, asignación de autoridad y responsabilidad, y en las Actividades de Control a través la normalización de los procedimientos de auditoría.

Como marco complementario de integridad, la norma internacional ISO 37001:2016 sobre Sistemas de Gestión Antisoborno ofrece requisitos específicos para prevenir, detectar y responder al soborno. Su adopción conceptual por parte de una UAI, aunque no sea certificable en este estadio, enriquece su enfoque al incorporar políticas de debida diligencia, controles financieros y canales de denuncia, alineándose con una cultura de "tolerancia cero" a la corrupción.

### **Marco legal vinculante venezolano**

*La propuesta del manual se erige sobre un sólido fundamento legal*

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR, 2010): su artículo 45 es el pilar fundamental, al establecer la obligatoriedad para todos los entes y órganos del sector público de organizar y mantener una Unidad de Auditoría Interna, cuya estructura y funciones deben estar contenidas en un manual. El incumplimiento de este artículo es la raíz legal del problema que este artículo busca resolver.

Ley Contra la Corrupción (2014): refuerza el mandato de establecer mecanismos de control interno eficaces para prevenir actos de corrupción (Art. 10).

Directrices de la Contraloría del estado Bolívar: las resoluciones y circulares emitidas por este órgano desarrollan y especifican los requerimientos de la LOCGR a nivel regional, siendo de obligatorio cumplimiento para la Alcaldía de El Callao.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999): en su artículo 141, consagra los principios de la administración pública: honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad. El manual es un instrumento para operativizar estos principios constitucionales en el ámbito del control interno.

## **Metodología**

Este estudio se enmarca en una investigación de tipo descriptiva-propositiva, ya que primero describe y analiza un estado de la cuestión (la falta de formalización de la UAI) y luego formula una propuesta concreta para superarlo. El enfoque metodológico es predominantemente cualitativo, priorizando el análisis interpretativo de conceptos, teorías y normas.

El diseño corresponde a un estudio de caso instrumental, donde el caso de la Alcaldía de El Callao sirve para analizar un fenómeno más amplio (la debilidad de las UAI municipales) y extraer lecciones aplicables a otros contextos.

Las técnicas de recolección de información empleadas fueron:

1. Revisión documental exhaustiva: Se analizaron fuentes primarias como la LOCGR, la Ley Contra la Corrupción, informes de auditoría de la CGR (2015) y estándares INTOSAI. Asimismo, se consultaron fuentes secundarias como tratados de administración pública y artículos académicos sobre control interno.

2. Análisis de casos de estudio: Se examinaron antecedentes nacionales (Corporación Venezolana de Alimentos, Alcaldía de Hermes, Concejo de Baruta) e internacionales (experiencias de municipalidades sancionadas en Perú y España) para identificar patrones comunes de deficiencias y soluciones.

La técnica de análisis utilizada fue el análisis de contenido de tipo categorial. La información recabada fue organizada, codificada y sintetizada en las categorías centrales que estructuran este artículo: fundamentos teóricos, marco legal, diagnóstico y propuesta de diseño.

## **Análisis y propuesta**

*Diagnóstico y lecciones aprendidas: un patrón de debilidad*

El análisis de los casos revisados (CVA, Hermes, Baruta, experiencias internacionales) revela un patrón recurrente que explica la ineficacia de muchas UAI:

1. Estructura amorfa o inexistente: Las unidades operan sin un organigrama formal, con límites difusos entre puestos y una cadena de mando ambigua.

2. Funciones no delimitadas: La ausencia de descriptores de cargo genera duplicidad de esfuerzos, omisiones en responsabilidades clave y conflictos de competencia.

3. Falta de estandarización: Al no existir manuales de procedimientos, cada auditor aplica criterios personales, comprometiendo la uniformidad, calidad y comparabilidad de los informes.

4. Independencia comprometida: La dependencia administrativa o jerárquica de la unidad respecto al ejecutivo (alcalde) que debe fiscalizar, vulnera su autonomía técnica.

Estas deficiencias, documentadas por órganos de control, no solo representan un incumplimiento legal, sino que constituyen un "círculo vicioso" de ineficacia que el manual propuesto busca romper.

### **Diseño de la propuesta: manual de organización y funciones**

A continuación, se presenta la estructura central del manual propuesto para la UAI de la Alcaldía de El Callao:

#### *Sección I: Fundamentación y alcance*

Base legal: exposición detallada de la LOCGR, Ley Contra la Corrupción y normativa estatal que fundamenta la existencia y atribuciones de la UAI.

Objetivo de la unidad: declaración de su misión (asegurar el control interno) y visión (ser un referente técnico).

Ámbito de aplicación: define que el manual es obligatorio para todo el personal de la UAI y rige sus relaciones con otras dependencias municipales.

#### *Sección II: Estructura organizacional*

Organigrama formal: gráfico que establece la posición de la UAI dentro de la estructura general de la alcaldía. Se recomienda una dependencia directa del Alcalde o del Concejo Municipal para maximizar su independencia funcional.

Dependencia jerárquica y relacional: especifica la línea de reporte de la Jefatura de la UAI y establece sus relaciones de coordinación (staff) con otras direcciones (Finanzas, Contrataciones, etc.).

Atribuciones de la jefatura: enumera las facultades específicas del responsable de la unidad (aprobar planes, informes, representar a la unidad, etc.).

### *Sección III: Descripción de cargos y funciones*

Este es el núcleo operativo del manual. Se proponen perfiles para, al menos, los siguientes cargos:

Jefe de la unidad de auditoría interna: requisitos (profesional en contaduría pública, derecho o afín, con experiencia en auditoría gubernamental). Funciones genéricas (planificar, dirigir, supervisar, emitir informes finales) y específicas.

Auditor supervisor: requisitos y funciones enfocadas en la ejecución y supervisión directa de los trabajos de campo.

Auditor: requisitos y funciones detalladas para la ejecución de programas de auditoría, obtención de evidencia y elaboración de papeles de trabajo.

Cada descriptor debe incluir: denominación del cargo, objetivo del puesto, requisitos mínimos (formación, experiencia), funciones principales y secundarias, y responsabilidades.

### *Sección IV: Mecanismos de coordinación y flujos de trabajo*

Protocolos de comunicación: establece los formatos y canales oficiales para solicitar información a otras dependencias, emitir observaciones preliminares y presentar informes finales.

Flujograma de un proceso de auditoría tipo: ilustra gráficamente las etapas clave: planificación, ejecución, informe, seguimiento de recomendaciones.

Comité de Control Interno (Propuesta): sugiere la creación de un espacio periódico de coordinación entre la Jefatura de la UAI y los directores de las áreas más sensibles (Finanzas, Almacén, Contrataciones) para evaluar riesgos y seguimiento.

### *Mecanismos para la implementación y sostenibilidad*

La mera elaboración del manual no garantiza su éxito. Se propone una hoja de ruta inicial:

1. Socialización y capacitación: talleres obligatorios para todo el personal de la alcaldía, enfatizando en la UAI y las áreas auditadas, sobre el contenido y alcance del manual.
2. Difusión oficial: publicación del manual aprobado mediante resolución del Alcalde, dándole carácter oficial y vinculante.
3. Revisión periódica (Ciclo PHVA - Planificar, Hacer, Verificar, Actuar): Establecer en el propio manual que será revisado y actualizado cada dos años, o antes si hay cambios normativos sustanciales, asegurando su mejora continua y pertinencia.

## **Discusión**

La propuesta presentada no surge del vacío, sino que es la síntesis aplicada de los marcos teóricos y legales analizados. El diseño del manual opera como un puente entre la teoría y la práctica administrativa.

Por un lado, concretiza los principios de Fayol y Weber: la división del trabajo y la jerarquía se materializan en el organigrama y los descriptores de cargo; la burocracia racional se plasma en la preeminencia de las normas escritas (el manual) sobre la voluntad individual. Por otro lado, operativiza los modelos de control interno: la estructura definida fortalece el "entorno de control" del COSO ERM, mientras que los procedimientos estandarizados son "actividades de control" clave. Asimismo, responde al llamado de INTOSAI de hacer del control un proceso integral, al involucrar a toda la organización a través de mecanismos de coordinación claros.

Este manual aborda de raíz las deficiencias diagnosticadas. Frente a la "estructura amorfa", impone un diseño organizacional claro. Contra las "funciones no delimitadas", establece responsabilidades precisas. Para superar la "falta de estandarización", ofrece el manual como la norma procedimental de referencia. Finalmente, al recomendar una dependencia jerárquica directa de la máxima autoridad, mitiga el riesgo de "independencia comprometida".

Su valor trasciende el caso de El Callao. Al estar fundamentado en principios universales (administración, control) y en la normativa común a todos los municipios venezolanos, el modelo es escalable y adaptable. Cualquier municipio puede tomar esta estructura como base, ajustando los perfiles de cargo o los flujos específicos a su realidad, sin perder el núcleo formalizador que es la esencia de la propuesta.

## **Conclusiones y recomendaciones**

Este artículo ha evidenciado que la formalización organizacional mediante el manual de funciones es un pilar que más que optativo se traduce en esencial para la existencia de un adecuado control interno en los municipios venezolanos. La propuesta elaborada para la UAI de la Alcaldía de El Callao es el resultado de combinar aprendizajes de casos de fracaso, teorías clásicas de organización y los más prestigiosos modelos internacionales de control, todo dentro del marco de la legislación venezolana.

Como las principales conclusiones se destacan que: (1) la ausencia de un manual es una vulnerabilidad sistémica que da cuenta de gran parte de las UAI invisadas; (2) Un manual sólidamente concebido es un instrumento de gestión de gran alcance que convierte un mandato legal en procedimientos operativos claros, y (3) La introducción de tal instrumento es el primer paso a seguir hacia la formación de una cultura organizacional de integridad y responsabilidad.

Se formulan las siguientes recomendaciones:

Para la alcaldía de El Callao: adoptar formalmente esta propuesta de manual, iniciando de inmediato el proceso de socialización y capacitación previsto.

Para otros municipios del estado Bolívar y de Venezuela: utilizar esta estructura como referente para diagnosticar y fortalecer sus propias UAI, adaptándola a su contexto específico.

Para la Contraloría del estado Bolívar: promover la elaboración de manuales tipo o guías basadas en este modelo, para homologar y elevar el estándar de las UAI municipales en toda la jurisdicción.

Para investigaciones futuras: se recomienda analizar los efectos de la aplicación de manuales en indicadores específicos de gestión municipal (ej. tiempo de respuesta a observaciones, porcentaje de recomendaciones implementadas) y profundizar el estudio de la cultura organizacional como potenciador u obstaculizador del control interno.

La transparencia y la buena administración no son slogans, sino consecuencias de buenas estructuras y de procesos formalizados. Este artículo proporciona una herramienta concreta para avanzar en ese sentido.

## **Referencias**

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Gaceta Oficial* N° 36.860.
- Contraloría General de la República. (2015). *Informes de Auditoría Operativa*. Caracas, Venezuela.
- Fayol, H. (1916). *Administration industrielle et générale*. Dunod.
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). (2010). *INTOSAI GOV 9100: Guidelines for Internal Control Standards*.
- International Organization for Standardization (ISO). (2016). *ISO 37001:2016 - Sistemas de gestión antisoborno*.
- Ley Contra la Corrupción. (2014). *Gaceta Oficial* N° 6.155 Extraordinaria.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. (2010). *Gaceta Oficial* N° 6.017 Extraordinaria.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). (2017). *Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance*.
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Mohr.

## **Síntesis curricular**

Magister en Ciencias Administrativas - Mención: Gerencia Estratégica. UNESR- Cd. Bolívar (Actualmente cursando estudios), Especialización en Derecho Penal y Criminología - UGMA – Puerto Ordaz.2020. Abogada. Egresada de la Universidad Gran Mariscal de Ayacucho

(UGMA). Puerto Ordaz, 200. Diplomado: Formación y Desarrollo Docente. UGMA- Puerto Ordaz. 2012. Diplomado: Profesionalización del Empleo Público. Instituto Nacional de Administración Pública. España. Oct. 2010. T.S.U. en Administración, Mención Relaciones Industriales. Instituto Universitario Pedro Emilio Coll. Puerto Ordaz, 1997