



UNELLEZ JURIS Depósito Legal: BA2019000001. ISSN: 2739-0365
(2023). Vol.4 Barinas-Venezuela

CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

LEGAL ASPECTS FOR THE CONTROL OF PUBLIC MANAGEMENT: REFLECTIONS ON THE RECOGNITION OF CITIZENS' RIGHT TO TRANSPARENT PUBLIC MANAGEMENT.

Vanezza Emperatriz Reyes Veracierto. Abogado de la Universidad Católica del Táchira. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Católica “Andrés Bello”, Magíster en Docencia Universitaria de la Universidad de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora” UNELLEZ. Escolaridad culminada en la Maestría en Gerencia Pública de la Universidad de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora” (UNELLEZ); Doctora en Ciencias de la Educación de la Universidad “Fermín Toro”; PhD. en Gerencia Educacional de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Profesora Titular del Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social de la UNELLEZ, en Pregrado y Postgrado. Profesora invitada de Postgrado UFT, UPEL-Barinas. Instructora de Español de la Universidad del Norte de la Florida (UNF). Certificada en Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje. Investigadora del Programa de Investigadores e Innovadores PEII A-2. Miembro activo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Miembro activo de la Red de Docentes de América Latina y el Caribe (REDOLAC). ORCID: 0009-0006-2362-9209. Correo electrónico: vanezzar@gmail.com

Recibido: Septiembre 2025

Aceptado: Diciembre 2025

RESUMEN

El ensayo presentado a continuación reflexiona y analiza la relación entre el control de la discrecionalidad administrativa y la participación ciudadana en el contexto del ordenamiento jurídico venezolano, destacando su papel en la garantía del Estado de Derecho. Se sostiene que la participación ciudadana fortalece el control material de la actuación administrativa, al permitir la verificación de su adecuación a los fines previstos en el ordenamiento jurídico, especialmente en aquellos ámbitos donde la Administración dispone de márgenes de apreciación discrecional. Asimismo, se examina cómo este control se articula con los principios de legalidad, transparencia y rendición de cuentas, configurando un sistema integral de fiscalización de la gestión pública. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana se erige como un mecanismo complementario a los controles institucionales, contribuyendo a la prevención de desviaciones de poder y al fortalecimiento de la legitimidad democrática. Finalmente, se presentan consideraciones generales sobre los principales fundamentos normativos y doctrinales que sustentan esta relación en la legislación venezolana, evidenciando la necesidad de consolidar condiciones efectivas que permitan la materialización del control más allá de su reconocimiento formal.



UNELLEZ JURIS Depósito Legal: BA2019000001. ISSN: 2739-0365
(2023). Vol.4 Barinas-Venezuela

Palabras clave: control, administración pública, rendición de cuentas, participación ciudadana.

ABSTRACT

The present essay reflects upon and analyzes the relationship between the control of administrative discretion and citizen participation within the context of the Venezuelan legal system, highlighting its role in safeguarding the rule of law. It argues that citizen participation strengthens the substantive control of administrative action by enabling the verification of its alignment with the purposes established in the legal framework, particularly in those areas where the Administration exercises discretionary powers. Furthermore, the study examines how this form of control is articulated with the principles of legality, transparency, and accountability, thereby configuring an integrated system for overseeing public management. From this perspective, citizen participation emerges as a complementary mechanism to institutional controls, contributing to the prevention of abuses of power and the reinforcement of democratic legitimacy. Finally, the paper presents general considerations on the main normative and doctrinal foundations underpinning this relationship in Venezuelan legislation, emphasizing the need to consolidate effective conditions that allow control to be exercised beyond its formal recognition.

Keywords: control, public administration, accountability, citizen participation.

A MODO DE INTRODUCCIÓN

Partiendo del reconocimiento de los avances significativos que, en el orden constitucional y legal, se han producido en Venezuela en materia de control de la gestión pública, tanto a través de los órganos de control fiscal como mediante los mecanismos de participación ciudadana, resulta necesario advertir que, en el plano fáctico, subsiste una brecha estructural entre el diseño normativo y su efectiva materialización. Esta disociación evidencia tensiones propias de los sistemas administrativos contemporáneos, en los cuales la formalización de garantías no siempre se traduce en prácticas institucionales eficaces.

En este contexto, el control del Estado se configura como un eje vertebrador del Derecho Administrativo venezolano, particularmente en lo relativo al ejercicio de la función administrativa y al margen de discrecionalidad reconocido a la Administración Pública. En efecto, si bien la discrecionalidad administrativa constituye una potestad legítima que permite a la Administración seleccionar, entre varias opciones jurídicamente válidas, aquella que considere más adecuada al



UNELLEZ JURIS Depósito Legal: BA2019000001. ISSN: 2739-0365
(2023). Vol.4 Barinas-Venezuela

interés público, su ejercicio no puede sustraerse del control jurídico. Por el contrario, debe someterse a la verificación de su conformidad con los fines previstos en el ordenamiento jurídico, en atención a los principios de legalidad y finalidad (Brewer-Carías, 2005).

Desde esta perspectiva, el control de la discrecionalidad administrativa se erige como un mecanismo esencial para prevenir la desviación de poder, en tanto garantiza que la actuación estatal no se aparte de los fines que justifican su existencia. Tal como sostiene García de Enterría y Fernández (2011), la discrecionalidad no implica arbitrariedad, sino una libertad jurídicamente encauzada, sometida a límites materiales y finalistas que permiten su fiscalización tanto en sede administrativa como jurisdiccional.

Asimismo, este control encuentra un sólido fundamento constitucional en los principios que rigen la actuación de la Administración Pública, tales como la legalidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la responsabilidad y la participación ciudadana, consagrados en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. A ello se suma el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (artículo 62), así como a acceder a la información pública y formular peticiones ante los órganos del Estado (artículos 51 y 143), lo cual refuerza la dimensión democrática del control sobre la gestión pública.

En este sentido, la transparencia y la rendición de cuentas se constituyen en pilares fundamentales de los regímenes democráticos. Como señala Emmerich (2004), “desde el nacimiento mismo de los regímenes democráticos, la transparencia y la rendición de cuentas se han concebido como base de los mismos” (p. 67). De ello se deriva que los sistemas democráticos sustentados en la participación ciudadana promueven la apertura de los asuntos públicos al escrutinio



UNELLEZ JURIS Depósito Legal: BA2019000001. ISSN: 2739-0365
(2023). Vol.4 Barinas-Venezuela

social, configurando un modelo de control que trasciende lo estrictamente institucional para incorporar mecanismos de control social.

En consecuencia, el control se consolida como un instrumento indispensable para la evaluación y fiscalización de la gestión pública, orientado a garantizar, mediante procesos de rendición de cuentas oportunos, transparentes y verificables, que los ciudadanos puedan conocer y valorar la forma en que han sido administrados los recursos del Estado. Este enfoque no solo fortalece la legitimidad de la actuación administrativa, sino que también contribuye a asegurar el acceso efectivo a los bienes y servicios públicos, en consonancia con los principios de eficiencia, eficacia y justicia social que deben orientar la gestión pública contemporánea (O'Donnell, 1998).

DEFINIENDO EL CONTROL

El control puede ser conceptualizado como un mecanismo de carácter previsorio, orientado a la detección temprana y corrección de desviaciones en la gestión de los recursos, mediante el uso de indicadores cuantitativos y cualitativos en el marco de un entramado social complejo. Su finalidad radica en garantizar el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos por la organización, con independencia de su naturaleza. Sin embargo, en el ámbito público, que constituye el eje del presente análisis, esta función adquiere una densidad particular, en tanto la Administración Pública opera como el aparato organizacional encargado de materializar los fines del Estado a través de la gestión de las finanzas públicas.

En este sentido, el control no puede ser reducido a una dimensión meramente normativa o formal, sino que debe ser comprendido como un proceso técnico de seguimiento sistemático, sustentado en un conjunto de normas, procedimientos e instrumentos de evaluación orientados a monitorear el desempeño institucional. No



UNELLEZ JURIS Depósito Legal: BA2019000001. ISSN: 2739-0365
(2023). Vol.4 Barinas-Venezuela

obstante, esta concepción funcional del control enfrenta una tensión estructural: la distancia entre los mecanismos formalmente establecidos y su eficacia real en contextos institucionales complejos, marcados por debilidades en la rendición de cuentas y limitaciones en los sistemas de supervisión.

Desde la doctrina venezolana, el control de la gestión pública ha sido ampliamente desarrollado como garantía esencial del Estado de Derecho. Así, Brewer-Carías (2015) sostiene que el control de la actividad administrativa permite verificar la sujeción de la actuación estatal al principio de legalidad y su orientación al interés general, incluso en el ejercicio de potestades discrecionales. En términos convergentes, Casal (2011) resalta que la rendición de cuentas constituye un mecanismo indispensable para la transparencia administrativa, al posibilitar el escrutinio ciudadano sobre el uso de los recursos públicos, reforzando con ello la legitimidad democrática.

Sin embargo, como advierte Santella (2009), el control administrativo no puede limitarse a una verificación formal de legalidad, sino que debe incorporar el examen de la adecuación de la actuación administrativa a los fines del ordenamiento jurídico, lo cual resulta particularmente relevante en escenarios de discrecionalidad. Esta precisión introduce un elemento crítico: la insuficiencia de los controles meramente formales frente a prácticas administrativas que, aun revestidas de legalidad aparente, pueden desvirtuar los fines públicos. En esta misma línea, Hernández (2014) enfatiza el papel del control social como manifestación concreta del principio de participación ciudadana, destacando su función complementaria frente a las limitaciones de los mecanismos institucionales.

En consecuencia, el control de la gestión pública debe ser entendido no solo como un instrumento técnico-jurídico, sino como una práctica compleja inserta en dinámicas políticas, sociales e institucionales que condicionan su efectividad. De allí



UNELLEZ JURIS Depósito Legal: BA2019000001. ISSN: 2739-0365
(2023). Vol.4 Barinas-Venezuela

que su eficacia no dependa exclusivamente de su consagración normativa, sino de la existencia de condiciones reales que permitan su ejercicio efectivo, tales como la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana activa.

A partir de estas consideraciones, se infiere que el control se consolida como un mecanismo esencial para la evaluación y fiscalización de la gestión pública; no obstante, su potencial transformador solo se materializa en la medida en que logre trascender el plano formal para incidir efectivamente en la conducta administrativa. En tal sentido, la rendición de cuentas, concebida como un proceso oportuno, transparente y verificable, se erige como condición indispensable para que los ciudadanos puedan conocer y valorar la gestión de los recursos del Estado, garantizando así el acceso efectivo a los bienes y servicios públicos, en consonancia con la doctrina administrativa venezolana que concibe el control como una garantía del sometimiento de la Administración al interés general y a los fines constitucionales (Brewer-Carías, 2015; Casal, 2011).

EL CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el ordenamiento jurídico venezolano, el control de la gestión pública se articula fundamentalmente a través de dos modalidades: el control interno y el control externo. El primero es ejercido por las unidades de auditoría interna de cada órgano o ente, y se orienta a evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los sistemas administrativos, constituyéndose en un mecanismo preventivo y de mejora continua de la gestión. Por su parte, el control externo corresponde a los órganos del sistema nacional de control fiscal, cuyo objeto radica en la fiscalización de la actuación administrativa, a fin de verificar su conformidad con el marco constitucional y legal, así como la correcta utilización de los recursos públicos.



UNELLEZ JURIS Depósito Legal: BA2019000001. ISSN: 2739-0365
(2023). Vol.4 Barinas-Venezuela

Ambas modalidades adquieren especial relevancia en el ámbito de la discrecionalidad administrativa, en tanto permiten someter a verificación el ejercicio de potestades que, aun cuando reconocen un margen de apreciación a la Administración, deben inexorablemente ajustarse a los fines previstos en el ordenamiento jurídico. En este sentido, el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos consagra el principio de finalidad como un límite material al ejercicio de la discrecionalidad, erigiéndose en un parámetro esencial para la identificación de eventuales desviaciones de poder. Así, el control administrativo no se agota en la constatación de la legalidad formal del acto, sino que se proyecta hacia el examen de su adecuación teleológica, en concordancia con los fines que justifican la actuación pública (Brewer-Carías, 2015; Santaella Quintero, 2009; Hernández, 2014).

A estas modalidades se incorpora el control social, ejercido por la ciudadanía organizada mediante mecanismos de participación directa en los asuntos públicos. Este tipo de control, sustentado en la Ley Orgánica de Contraloría Social y en el principio constitucional de corresponsabilidad, amplía el espectro tradicional de fiscalización al integrar a los particulares en la vigilancia de la gestión pública. De esta manera, el control social no solo complementa los mecanismos institucionales, sino que refuerza el escrutinio sobre el ejercicio de potestades discrecionales, contribuyendo a la prevención de desviaciones de poder y al fortalecimiento de la transparencia y la legitimidad en la actuación estatal.

Desde una perspectiva crítica, la eficacia de estos mecanismos de control no depende exclusivamente de su consagración normativa, sino de su capacidad real de incidir en la conducta administrativa. En consecuencia, la articulación efectiva entre control interno, externo y social se erige como una condición indispensable para garantizar no solo la sujeción de la Administración Pública al principio de



UNELLEZ JURIS Depósito Legal: BA2019000001. ISSN: 2739-0365
(2023). Vol.4 Barinas-Venezuela

legalidad, sino también su orientación efectiva hacia el interés general y los fines constitucionalmente establecidos.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO FORMA DE CONTROL MATERIAL DEL PODER DISCRECIONAL

La participación ciudadana se configura como un elemento intrínsecamente vinculado al control de la discrecionalidad administrativa, en tanto habilita a los ciudadanos no solo para intervenir, sino también para vigilar y fiscalizar la actuación de la Administración Pública, trascendiendo una visión meramente formal del control para proyectarse hacia su dimensión material. En este sentido, la ciudadanía no se limita a observar la legalidad aparente de los actos administrativos, sino que participa activamente en la evaluación de su adecuación a los fines públicos que los justifican.

A través de mecanismos como el acceso a la información pública, la formulación de observaciones y denuncias, así como el ejercicio de la contraloría social, los ciudadanos adquieren la capacidad de incidir en el control del ejercicio de potestades discrecionales, verificando si estas responden efectivamente al interés general. Este conjunto de instrumentos fortalece la transparencia administrativa y amplía los márgenes de fiscalización sobre la gestión pública, particularmente en aquellos espacios donde la discrecionalidad podría, en ausencia de control, derivar en desviaciones de poder.

En consecuencia, la participación ciudadana no solo complementa, sino que también potencia los mecanismos tradicionales de control interno, externo y jurisdiccional, al incorporar una dimensión de control social permanente, caracterizada por su inmediatez, proximidad y capacidad de adaptación a las dinámicas sociales. Este control difuso contribuye a reforzar la supervisión del



UNELLEZ JURIS Depósito Legal: BA2019000001. ISSN: 2739-0365
(2023). Vol.4 Barinas-Venezuela

ejercicio del poder administrativo, especialmente en contextos donde los controles institucionales pueden resultar insuficientes o limitados en su alcance.

Desde una perspectiva sistemática, Estado, control y participación ciudadana se articulan como elementos interdependientes dentro de un entramado normativo y funcional orientado a garantizar la sujeción de la actuación administrativa al ordenamiento jurídico y a los fines de interés general. Así, la doctrina administrativa venezolana ha reconocido el control social como una manifestación concreta del principio constitucional de participación ciudadana, en tanto mecanismo que materializa la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en la vigilancia de la gestión pública (Brewer-Carías, 2015; Hernández, 2014; Santaella Quintero, 2009).

Desde una óptica crítica, no obstante, la efectividad de la participación ciudadana como mecanismo de control depende de condiciones estructurales como el acceso real a la información, la existencia de canales institucionales efectivos y la formación cívica de la ciudadanía. En ausencia de estos elementos, el control social corre el riesgo de quedar reducido a una previsión normativa de alcance limitado, sin incidencia real en la corrección de las prácticas administrativas.

SOBRE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A UNA GESTIÓN PÚBLICA TRANSPARENTE

El derecho de los ciudadanos a una gestión pública transparente se configura como un componente esencial del sistema de control de la actividad administrativa en el ordenamiento jurídico venezolano. Su efectividad se encuentra directamente vinculada con la posibilidad de ejercer un control material sobre la actuación de la Administración Pública, particularmente en el ámbito del ejercicio de potestades



UNELLEZ JURIS Depósito Legal: BA2019000001. ISSN: 2739-0365
(2023). Vol.4 Barinas-Venezuela

discrecionales, donde los márgenes de apreciación exigen mayores niveles de escrutinio y justificación.

En este contexto, el acceso a la información pública se erige como un presupuesto indispensable para el ejercicio del control ciudadano. Al respecto, el Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Organización de los Estados Americanos (2013) ha señalado que este derecho constituye una garantía fundamental que permite a los ciudadanos buscar, recibir y utilizar la información en poder del Estado, facilitando su participación en los asuntos públicos y el monitoreo de la gestión estatal, en aras de promover la transparencia y la rendición de cuentas.

En efecto, el acceso a la información pública no solo posibilita que los ciudadanos conozcan el destino y manejo de los recursos públicos, de los cuales son beneficiarios directos, sino que también fortalece la confianza en las instituciones, en la medida en que la gestión estatal se desarrolla bajo estándares de apertura y transparencia. De este modo, existe una relación directa entre el grado de transparencia administrativa y la legitimidad del poder público en los sistemas democráticos.

En este orden de ideas, la observancia de los principios de legalidad, finalidad y responsabilidad, consagrados en el marco constitucional y legal venezolano, permite verificar la adecuación de la actuación administrativa a los fines que justifican su atribución, contribuyendo a la prevención de prácticas arbitrarias y a la detección de eventuales desviaciones de poder. Así, el acceso a la información se convierte en un instrumento operativo que materializa dichos principios y facilita su control efectivo.

Por otra parte, el derecho de acceso a la información ha experimentado una evolución significativa, ampliando su alcance más allá de la información general sobre la gestión de los recursos públicos, para abarcar también información



UNELLEZ JURIS Depósito Legal: BA2019000001. ISSN: 2739-0365
(2023). Vol.4 Barinas-Venezuela

específica, pertinente y útil que permita a los ciudadanos adoptar decisiones informadas en ámbitos clave como la educación, la salud, la seguridad, la actividad económica y la participación política. Esta ampliación cualitativa refuerza su carácter instrumental en la consolidación de una ciudadanía activa y corresponsable.

Finalmente, cabe destacar que el acceso a la información pública ha sido reconocido como un elemento estructural del sistema democrático. En tal sentido, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (2003) ha señalado que constituye un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, al tiempo que favorece mayores niveles de transparencia y una gestión pública más eficiente y responsable.

CONSIDERACIONES FINALES

El análisis desarrollado permite afirmar que el control de la actividad administrativa constituye un elemento estructural del Estado de Derecho, en tanto garantiza la sujeción de la Administración Pública al ordenamiento jurídico y su orientación efectiva hacia el interés general. En el contexto venezolano, dicho control se manifiesta a través de una arquitectura compleja que integra mecanismos institucionales, internos, externos y jurisdiccionales, junto con formas emergentes de control social, configurando un sistema multidimensional de fiscalización de la gestión pública.

No obstante, la existencia formal de estos mecanismos no resulta suficiente para asegurar su eficacia. Como se ha evidenciado, persiste una tensión entre el diseño normativo del control y su operatividad real, particularmente en escenarios donde el ejercicio de potestades discrecionales amplía los márgenes de actuación de la Administración. En este sentido, la discrecionalidad, lejos de constituir un espacio exento de control, se presenta como un ámbito que exige mayores niveles de supervisión, en virtud del riesgo latente de desviación de poder.



UNELLEZ JURIS Depósito Legal: BA2019000001. ISSN: 2739-0365
(2023). Vol.4 Barinas-Venezuela

En este marco, la participación ciudadana y el acceso a la información pública adquieren una relevancia estratégica, al permitir el tránsito desde un modelo de control predominantemente institucional hacia un esquema más abierto, dinámico y democrático. La incorporación del control social como complemento de los mecanismos tradicionales fortalece la transparencia, amplía el escrutinio sobre la gestión pública y contribuye a la construcción de una legitimidad sustentada en la rendición de cuentas y la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.

Asimismo, el análisis comparado evidencia que los sistemas más eficaces de control administrativo son aquellos que logran articular de manera coherente mecanismos preventivos, evaluaciones de desempeño y altos niveles de acceso a la información, respaldados por instituciones sólidas e independientes. Esta constatación pone de relieve la necesidad de trascender una visión meramente formal del control en el contexto venezolano, orientando los esfuerzos hacia el fortalecimiento de sus condiciones materiales de ejercicio.

En consecuencia, puede sostenerse que el control de la gestión pública solo alcanza su verdadera dimensión cuando se configura como un proceso integral, continuo y efectivo, capaz de incidir en la conducta administrativa y de garantizar que el ejercicio del poder público se mantenga dentro de los límites que impone el ordenamiento jurídico. Ello implica no solo la consolidación de mecanismos normativos adecuados, sino también el desarrollo de una cultura institucional basada en la transparencia, la responsabilidad y la participación activa de la ciudadanía.

En definitiva, el control, la discrecionalidad, la participación ciudadana y la transparencia no deben ser entendidos como categorías aisladas, sino como elementos interdependientes de un mismo sistema orientado a la realización de los fines del Estado. Su adecuada articulación constituye una condición indispensable



UNELLEZ JURIS Depósito Legal: BA2019000001. ISSN: 2739-0365
(2023). Vol.4 Barinas-Venezuela

para el fortalecimiento del Estado de Derecho y para la construcción de una gestión pública legítima, eficiente y verdaderamente orientada al bienestar colectivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Brewer-Carías, A. R. (2015). Derecho administrativo. Tomo I: Principios fundamentales. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Casal, J. M. (2011). Constitución y justicia constitucional. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 36.860 (Extraordinaria), 30 de diciembre de 1999.

Departamento para la Gestión Pública Efectiva. (2013). El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos. Organización de los Estados Americanos. Documento en línea, disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>. Consultado en fecha: 15/07/2018.

Emmerich, G. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, 2 (4), 67-90.

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2011). Curso de derecho administrativo (Vol. I). Madrid: Civitas.

Hernández G., J. I. (2014). Derecho administrativo y control judicial. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Ley Orgánica de Contraloría Social. (2010). Gaceta Oficial, Nº 6011 de fecha 21 de diciembre de 2010.

O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. Journal of Democracy, 9(3), 112–126.

Organización de Estados Americanos. (2003). Asamblea General del Consejo Permanente. Trigésimo tercer período de sesiones.

Santaella Quintero, H. (2009). La desviación de poder en el derecho administrativo venezolano. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.