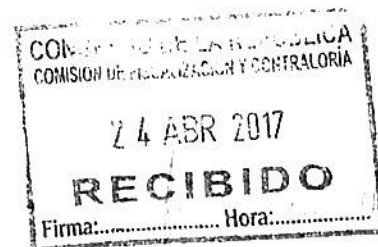


Lima, 19 de abril de 2017

OFICIO 1645-2016-2017-CCR/CR

Señor Congresista:
Héctor Becerril Rodríguez
Presidente de la Comisión de Fiscalización y Contraloría
Presente.-



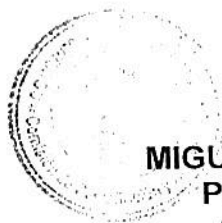
Referencia: Oficio 1460/02/2016-2017/CFC-CR

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, por el cual se formuló la consulta sobre la viabilidad constitucional de incluir en el texto sustitutorio recaído en los proyectos de ley 31/2016-CGR y 120/2016-CR, por el que se propone una "ley que regula la ejecución de obras públicas por administración directa", un artículo en el que, de manera complementaria a la labor de control que realiza el Sistema Nacional de Control, se establezca el funcionamiento de comités de vigilancia, que estarían facultados, durante la ejecución de obras públicas, para solicitar información al residente y al supervisor de obra, sobre los avances en la ejecución de obras públicas por administración directa, así como sobre el desembolso del presupuesto asignado; a fin de remitirle la opinión consultiva respectiva, aprobada, por unanimidad, por la Comisión de Constitución y Reglamento, en su decimaquinta sesión ordinaria, de fecha 4 de abril de 2017.

Al respecto, debo señalar que dicha opinión consultiva también está siendo remitida a la Presidenta del Congreso, a fin que disponga el trámite respectivo.

Atentamente,



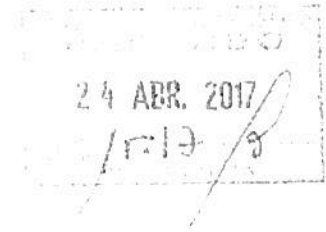
MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Presidente de la Comisión de
Constitución y Reglamento

GLC/pdv

Lima, 19 de abril de 2017

OFICIO 1651-2016-2017-CCR/CR

Señora Congresista:
Luz Salgado Rubianes
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-

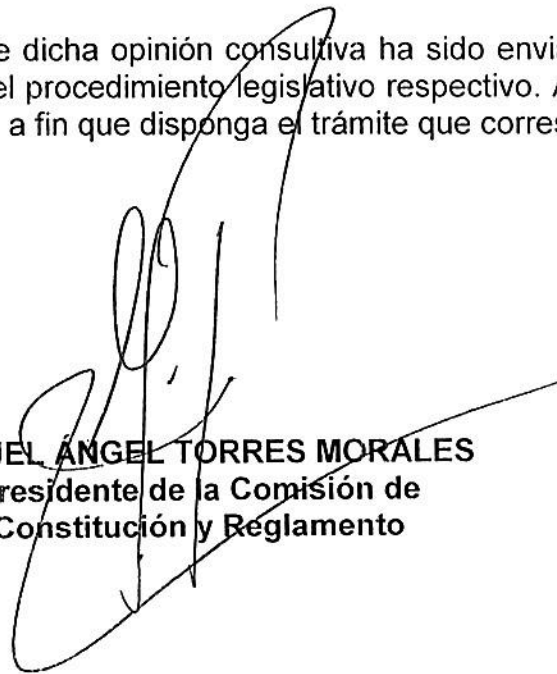


Referencia: Oficio 1645-2016-2017-CC/CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla y, a la vez, hacer de su conocimiento que con fecha 4 de abril de 2017, la Comisión de Constitución y Reglamento, en su decimaquinta sesión ordinaria, aprobó, por unanimidad, la opinión consultiva 2-2016-2017, por el que se da respuesta a la consulta formulada por la Comisión de Fiscalización y Contraloría, sobre la viabilidad constitucional de regular el funcionamiento de comités de vigilancia para que, de manera complementaria a la labor de control que realiza el Sistema Nacional de Control, puedan solicitar información al residente y al supervisor de obra, sobre los avances en la ejecución de obras públicas por administración directa, así como sobre el desembolso del presupuesto asignado.

Al respecto, debo señalar que dicha opinión consultiva ha sido enviada a la comisión solicitante a fin de no dilatar el procedimiento legislativo respectivo. Asimismo, cumplo con remitir copia de la misma, a fin que disponga el trámite que corresponda.

Atentamente,



MIGUEL ANGEL TORRES MORALES
Presidente de la Comisión de
Constitución y Reglamento

GLC/pdv

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLO DEL PRESUPUESTO

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2016-2017

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017

Solicitante: Comisión de Fiscalización y Contraloría

Materia: Consulta a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso sobre la viabilidad constitucional que en texto sustitutorio recaído en los proyectos de ley 31/2016-CGR y 120/2016-CR, por el que se propone una "ley que regula la ejecución de obras públicas por administración directa" se pueda incluir un artículo en el que, de manera complementaria a la labor de control que realiza el Sistema Nacional de Control, se establezca el funcionamiento de comités de vigilancia, que estarían facultados, durante la ejecución de obras públicas, para solicitar información al residente y al supervisor de obra, sobre el avance en la ejecución de la obra de acuerdo al cronograma de ejecución y al desembolso del presupuesto asignado, conforme a lo propuesto en los proyectos de ley antes mencionados

I. ANTECEDENTES

Con fecha 15 de marzo de 2017, el Presidente de la Comisión de Fiscalización y Contraloría presentó el oficio 1460/02/2016-2017/CFC-CR, mediante el cual, conforme al acuerdo tomado por dicha comisión, consulta a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso si es constitucionalmente viable que en texto sustitutorio recaído en los proyectos de ley 31/2016-CGR y 120/2016-CR, por el que se propone una "ley que regula la ejecución de obras públicas por administración directa" se pueda incluir un artículo en el que, de manera complementaria a la labor de control que realiza el Sistema Nacional de Control, se establezca el funcionamiento de comités de vigilancia, que estarían facultados, durante la ejecución de obras públicas, para solicitar información al residente y al supervisor de obra, sobre el avance en la ejecución de la obra de acuerdo al cronograma de ejecución y al desembolso del presupuesto asignado, conforme a lo propuesto en los proyectos de ley antes mencionados.

El siguiente cuadro muestra los textos propuestos, relativos a los comités de vigilancia:

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLO DEL PRESUPUESTO

Textos literales propuestos en los proyectos de ley 31/2016-CR y 120/2016-CR¹

Proyecto de Ley 31/2016-CGR	Proyecto de Ley 120/2016-CR
<p>Artículo 11°.- Comité de vigilancia Está integrado por los representantes de la sociedad civil que participan en los consejos de coordinación regional o local, provincial o distrital. De no constituirse el comité de vigilancia por los representantes de la sociedad civil mencionados en el plazo establecido por el reglamento, el comité se constituye con los representantes de los beneficiarios de la obra, elegido (sic) de acuerdo a lo establecido por el reglamento de la presente ley. Durante la ejecución de la obra, el comité de vigilancia está facultado para solicitar información al residente y al supervisor de la obra sobre el avance en la ejecución de esta de acuerdo al cronograma de ejecución de la obra y desembolso del presupuesto asignado.</p>	<p>Artículo 10. Comité de Vigilancia de Obra El Comité de Vigilancia de Obra está integrado por los representantes de la sociedad civil que participan en los consejos de coordinación regional o local provincial o distrital o por los beneficiarios de la obra, (sic) el mismo que será elegido de acuerdo a lo que establezca el reglamento de la presente ley. Durante la ejecución de la obra, el Comité de Vigilancia de la obra está facultado para solicitar información al residente y al supervisor de la obra sobre el avance en la ejecución de la obra de acuerdo al cronograma de ejecución de la obra y desembolso del presupuesto asignado.</p>

La presente opinión consultiva se aprobó por **unanimidad** en la Decimoquinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento realizada el 04 de abril de 2017 contando con los votos a favor de los señores congresistas **Miguel Ángel Torres Morales, Gilmer Trujillo Zegarra, Lourdes Alcorta Suero, Rosa María Bartra Barriga, Miguel Castro Grández, Gilbert Violeta López, Alberto Quintanilla Chacón, María Úrsula Letona Pereyra, y Patricia Donayre Pasquel**, miembros titulares de la Comisión; y de los señores congresistas **Karina Beteta Rubín, Gino Costa Santolalla, Rcihard Acuña Nuñez, Luis Galarreta Velarde, Marisa Gavle Remy y Edwin Vergara Pinto**, miembros accesorios de la referida Comisión.

¹ Al respecto, se hizo una búsqueda en la exposición de motivos de cada uno de los proyectos de ley, sobre el fundamento en el que se sustenta la propuesta de los comités de vigilancia; ello a fin de poder entender la preocupación de los proponentes y el motivo por el que consideran necesaria la regulación de comités de vigilancia en la ejecución de obras públicas por administración directa; siendo que sólo se pudo encontrar en el Proyecto de Ley 120/2016-CR, que literalmente señala:

"[...] En ese sentido la realidad indica que la única manera de combatir la corrupción existente es afirmado y generando canales efectivos de transparencia y control ciudadano. Para ello, es fundamental incluir en las obras por administración directa la participación efectiva de la población a través de la constitución de Comités de Vigilancia de Obra, los cuales ejercerán una función de control social efectivo como legítimos interesados y beneficiarios de la obra pública. [...]"

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLO DEL PRESUPUESTO

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú; artículo 2, numerales 5 y 20; y artículos 31 y 82.
- Reglamento del Congreso; artículo 34.
- Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (TUO).
- Ley 28611, Ley General del Ambiente; título I, capítulo 4, acceso a la información ambiental y participación ciudadana.
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización; título III, capítulo IV, participación ciudadana, artículo 17.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; artículos 60, literal d), y 75 literal a).
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; título VIII; capítulos I al III, artículos 111 al 122, derecho de participación y control vecinal.
- Ley 28056, Ley marco del presupuesto participativo; artículo 2 y capítulo IV, sobre mecanismos de vigilancia participativa.
- Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su reglamento.
- Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; artículo 4, literal b); y capítulo III, relaciones del Estado con la ciudadanía.

III. ANÁLISIS DEL TEMA

Considerando el tema en consulta, esta opinión ha sido estructurada de manera que como primer punto se aborda el contenido esencial del derecho constitucional de todo ciudadano de acceder a la información pública, para luego exponer el contenido del derecho y deber de participar en los asuntos públicos y cómo ha ido evolucionando el concepto de democracia participativa en el Perú en todas las esferas públicas. Seguidamente se hará

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO

un resumen de las funciones del Sistema Nacional de Control y las atribuciones de la Contraloría General de la República para, finalmente, culminar con las funciones y responsabilidades del residente de obra, así como del supervisor o inspector de obra, respectivamente.

Con el análisis que se realice en cada uno de estos puntos de la opinión consultiva, se podrá contar con la información necesaria para poder, finalmente, a través de las conclusiones, absolver la consulta planteada por la Comisión de Fiscalización y Contraloría.

3.1 Derecho de acceso a información de entidades públicas

Nuestra Constitución Política, en su artículo 2, numeral 5, reconoce y garantiza² el derecho de toda persona a solicitar la información que requiera de cualquier entidad pública, sin necesidad de expresar el motivo por el que la solicita. Sólo se exceptúa aquella información que afecta la intimidad personal, así como la que expresamente se excluya por ley o por razones de seguridad nacional.

La Ley 27806³, Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública, establece los alcances de este derecho constitucional, así como las responsabilidades y sanciones para quienes infrinjan sus obligaciones derivadas de esta ley. Entre los límites al acceso de este derecho se encuentra aquella información clasificada como secreta, reservada o confidencial⁴; por lo que, salvo estas excepciones, se presume que toda información que posea el Estado es pública, y, en consecuencia, en caso de dudas sobre la categoría de una información que maneja el Estado, debe entenderse como pública y de libre acceso,

² A través de la posibilidad de ejercer la garantía constitucional del Habeas Data. Artículo 200, numeral 3.

³ Y su Texto Único Ordenado, aprobado por el Decreto Supremo 043-2003-PCM.

⁴ Artículo 15 de la Ley.

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO

toda vez que estas excepciones son limitaciones al derecho fundamental de la información⁵.

Este derecho, de acuerdo a lo que indica el Tribunal Constitucional⁶, puede ser entendido desde una vertiente individual o colectiva. En el primer caso, la relevancia de este derecho se centra en el beneficio personal que obtiene el ciudadano al acceder a la información que solicite, con la que, a partir de ella, podrá ejercer otros derechos de relevancia constitucional, como la libertad de opinión, investigación o de participación ciudadana, entre otros. En el segundo caso, puede entenderse como un derecho de acceso a un "bien público"; por lo que, al tener dicha esencia, debe estar al alcance de cualquier persona como parte del cumplimiento de los principios básicos de transparencia y publicidad.

Este derecho de libre acceso a la información pública, como bien lo señala el Tribunal Constitucional, surgió como una herramienta para que la ciudadanía pueda fiscalizar el actuar de los funcionarios públicos, por lo que sin la efectiva vigencia de este derecho:

"[...] no sólo puede verse afectado el proyecto de vida o el interés individual de la persona a quien se le denegó la información, sino a la sociedad en su conjunto, puesto que no tendría forma de ejercer la fiscalización de los actos del Estado."⁷

En consecuencia, para que un ciudadano puede ejercer los demás derechos fundamentales como el de opinión, de expresión, de participación en la vida política, económica, social y cultura de la Nación, y en general, en los asuntos públicos (como la remoción o revocación de autoridades o demanda de rendición de cuentas); requiere, ex ante, estar debidamente informado (y para ello, es necesario que la información que

⁵ De acuerdo con el Tribunal Constitucional, conforme al principio de máxima divulgación, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general; y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción (STC N.º 02579-2003-HD/TC), de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas (subrayado es nuestro).

⁶ En su sentencia recaída en el expediente 0577-2008-PHD/TC, fundamentos 1 al 8. Ver toda la sentencia en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/05777-2008-HD.html>

⁷ Fundamento 5 de la sentencia recaída en el expediente 0577-2008-PHD/TC. Subrayado es nuestro.

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEBAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO

requiera sea de libre acceso), lo que le permitirá formar libremente su opinión; por lo que, como lo indica el Tribunal Constitucional, el derecho de acceso a información pública es consustancial a un régimen democrático, el que reposa precisamente en la posibilidad de control de los ciudadanos sobre la administración pública.

El derecho de acceder a información de las instituciones públicas se materializa a través de la formulación de peticiones (derecho de petición⁸), de manera individual o colectiva, por escrito u otro medio válido, ante la autoridad competente. El Tribunal Constitucional⁹ ha desarrollado el contenido esencial y naturaleza del derecho de petición, el que, para este colegiado, se constituye en un mecanismo que permite a los ciudadanos relacionarse con los poderes públicos; por lo que

[...] todo cuerpo político que se precie de ser democrático, deberá establecer la posibilidad de la participación y decisión de los ciudadanos en la cosa pública, así como la defensa de sus intereses o la sustentación de sus expectativas, ya sean estos particulares o colectivos en su relación con la Administración Pública. [...]

Claro está que el ejercicio del derecho de acceso a la información, que se complementa con el de petición, requiere de ciertos elementos esenciales para su validez y pleno disfrute. Como ejemplo, podemos mencionar los siguientes:

- La presentación de la petición de información (verbal, escrita, etc.), de parte de un ciudadano.
- El pedido tiene que estar dirigido a la entidad competente.
- Se debe cumplir con los requisitos para acceder a la información solicitada (pago de la tasa respectiva, etc).
- Debe tratarse de un pedido de información pública a la que se pueda acceder (es decir, que no se encuentre dentro de las excepciones a la regla —confidencial, reservada o secreta—).

⁸ Artículo 2, numeral 20 de la Constitución Política del Perú.

⁹ En su sentencia 1042/2002-AA. Punto 2.2.2.. Ver toda la sentencia en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01042-2002-AA.html>

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO

Hasta aquí, es posible afirmar que cualquier ciudadano, de manera individual o colectiva, puede solicitar información pública y acceder a esta, siempre que no se trate de información confidencial, reservada o secreta; y cumpla con los requisitos administrativos que se establezcan en las normas procedimentales respectivas (autoridad competente, pago de la tasa correspondiente de ser el caso, etc.). Por su parte, la autoridad competente está en la obligación de responder el pedido y facilitar la información solicitada.

3.2 Derecho de participar en los asuntos públicos

Nuestra Constitución Política señala, en su artículo 31, que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos mediante diversos mecanismos de participación, como son: referéndum, remoción o revocatoria de autoridades, demanda de rendición de cuentas, entre otras. También tienen el derecho de participar en los procesos de elección de autoridades, eligiéndolos o postulando a dichos cargos.

Además, indica, no sólo como un derecho, sino como un deber del ciudadano, de participar en el gobierno municipal de su jurisdicción.

Así, en varios otros artículos de la Constitución Política, se establece el derecho o el deber de participación activa del ciudadano, de manera individual (a través del ejercicio individual de sus derechos) o colectiva (a través de asociaciones, fundaciones, partidos políticos, etc.), por ejemplo, en el proceso educativo (artículo 13), en la Defensa Nacional (artículo 163); entre otros.

Y es que el principio democrático en que se asienta un Estado de Derecho se materializa a través de la participación directa, individual o colectiva, del ciudadano, como titular de derechos¹⁰ y como principal interesado en los asuntos públicos.

¹⁰ Expediente 00030-2005-AI. Ver toda la sentencia en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.html>

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO

La democracia, como se indica en la Guía de Participación Ciudadana en el Perú¹¹ publicada por el Jurado Nacional de Elecciones, se ve fortalecida con espacios de intervención y participación de la ciudadanía, no sólo a través del proceso de elección de autoridades o representantes que, en nombre de los ciudadanos, deciden sobre la conducción del Estado (democracia representativa)¹², sino a través de espacios donde el propio ciudadano, en acuerdo con otros, decide de manera directa sobre los asuntos públicos (democracia participativa).

Como se señala en la obra "Democracia participativa. La experiencia española contemporánea"¹³, a partir de los años 60 del siglo XX, frente a una situación caracterizada por la reducción del ideal democrático a un modelo de gobierno en que la participación se limita al ejercicio del derecho de sufragio para elegir a los gobernantes, surge un movimiento de reacción que busca reivindicar la participación ampliando sus perspectivas, convirtiéndose, de esta manera, la democracia participativa, en una verdadera ideología¹⁴.

La democracia participativa, siguiendo la definición que hace el autor de esta obra, consiste en:

"una serie de instrumentos o mecanismos jurídicos, cuya introducción se pretende en una democracia representativa con el objetivo y la voluntad de complementarla, haciéndola más participativa al ampliar la participación popular en el gobierno de la comunidad, con el deseo no sólo de acercar al gobierno a los ciudadanos y profundizar en el derecho de los mismos a la participación política, sino también con la voluntad de controlar mejor a los gobernantes, de someterlos, mediante dichos instrumentos de participación popular, a una mayor transparencia y a un control más severo por parte de los ciudadanos [...]."¹⁵

¹¹ Año 2008. Página 8. Ver toda la guía en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/\\$FILE/1_pdfsam_Guia_de_participacion_ciudadana.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/$FILE/1_pdfsam_Guia_de_participacion_ciudadana.pdf)

¹² La democracia representativa es definida como aquella en la que los ciudadanos no ejercen directamente el gobierno de la comunidad o del Estado, sino que se sirven de unos representantes, a los que eligen para que sean estos los que llevan a cabo el ejercicio de dicho gobierno (No la soberanía, pues esta reside en el pueblo). Mayor detalle sobre los orígenes de la democracia representativa y participativa en "Democracia participativa: La experiencia española contemporánea. Página 93.

¹³ Universidad de Alicante. Autor: Alfredo Ramírez Nardiz. Ver todo el documento en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14215/1/Tesis_ramirez.pdf

¹⁴ Ob. Cit. Página 109.

¹⁵ Ob. Cit. Página 113. Subrayado es nuestro.

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLO DEL PRESUPUESTO

Esta tendencia doctrinal a fomentar la mayor participación posible de la sociedad civil en los asuntos públicos no sólo ha calado en países de Europa, sino en todos los estados democráticos y el Perú no es ajeno a ello. Según la "Guía de Participación Ciudadana del Perú"¹⁶, la historia de la participación ciudadana en el país se divide en tres periodos. Veamos el siguiente cuadro.

1ra etapa (década de los 80)	2da etapa (década de los 90)	3ra etapa (desde fines del año 2000 en adelante)
La participación ciudadana surge históricamente desde "abajo", y en particular desde la población organizada.	La participación ciudadana fluye como una pieza importante para la gobernabilidad de países como el Perú	El marco legal de la participación ciudadana en el Perú se fortalece con leyes que garantizan la transparencia y el libre acceso a la información de los asuntos público

Fuente: Guía de Participación Ciudadana del Perú
Elaboración. Comisión de Constitución y Reglamento

Tal como se observa en este cuadro, la participación ciudadana en el país empezó a germinar desde la población organizada. Con el tiempo empezó a ser valorada como una pieza importante para la gobernabilidad, y ha ido legitimándose en nuestro país en todas las esferas públicas, de tal manera que esta tendencia nos permite afirmar que no es posible pensar que exista un ámbito público donde no deba fomentarse, promover o fortalecer el involucramiento de la ciudadanía en el control de los recursos y bienes estatales¹⁷.

¹⁶ Ob Cit. Página 9. Ver todo el documento en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/\\$FILE/1_pdfs_am_Guia_de_participacion_ciudadana.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/$FILE/1_pdfs_am_Guia_de_participacion_ciudadana.pdf)

¹⁷ Con excepción, claro está, de los ámbitos protegidos por la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEBAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO

El siguiente gráfico permite entender los ámbitos en los que, en la actualidad, se desarrolla la participación ciudadana en el Perú.



Fuente y elaboración: Guía de Participación Ciudadana del Perú

Y es que la participación ciudadana —sea a través del ejercicio del derecho de referéndum, iniciativa legislativa, revocatoria o remoción de autoridades, rendición de cuentas, entre otros— permite que¹⁸:

- La población conozca los logros y resultados de la gestión del Estado en todos los niveles de gobierno.
- Exista mayor diálogo y coordinación entre la población y sus autoridades, en pro de un manejo más eficiente de los recursos públicos.
- La ciudadanía recupere la confianza en sus autoridades.
- La población se sienta incentivada a cumplir con sus responsabilidades.
- El liderazgo de las autoridades, así como la cultura democrática y participativa se vean fortalecidas.

¹⁸ Consecuencias recogidas del documento de trabajo denominado "Participación ciudadana y rendición de cuentas", del Programa de Fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto dirigido a gobiernos regionales y locales. Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. Página 56.

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO

Como una muestra de lo que se afirma, se presenta a continuación un listado cronológico de algunas leyes (a excepción de las que versan sobre el derecho a elegir y ser elegido) que han venido aprobándose a fin de fomentar la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos, no sólo como un derecho, sino como un deber.

Leyes que fomentan la participación activa de los ciudadanos en la formulación de normas y presupuestos, así como de control y fiscalización de la gestión pública

Leyes	Año	Disposición sobre participación ciudadana
Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.	1994	Regula los siguientes derechos de participación de los ciudadanos: - Iniciativa de reforma constitucional; - Iniciativa en la formación de leyes; - Referéndum; - Iniciativa en la formación de ordenanzas y, - Otros mecanismos participativos.
Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.	2002	Regula la democracia participativa, señalando que el Estado debe promover y establecer mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos, a través de mecanismos directos e indirectos de participación. Asimismo, establece el derecho del ciudadano a participar en los procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado, mediante los mecanismos que la normatividad establezca.
Ley 27783, ley de Bases de la Descentralización	2002	Establece la obligación de los gobiernos regionales y locales de promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Asimismo, establece que estos gobiernos son fiscalizados, además de los órganos clásicos de fiscalización, por los ciudadanos de su jurisdicción, conforme a ley.
Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República	2002	Establece como atribuciones de la Contraloría General, entre otros: - Recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública, - Promover la participación ciudadana, mediante audiencias públicas y/o sistemas de vigilancia en las entidades, con el fin de coadyuvar en el control gubernamental.
Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (TUO)	2002	Promueve la transparencia de los actos del Estado y regula el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, desarrolla los límites al ejercicio de este derecho.
Ley 27867, Ley		Esta ley promueve la participación ciudadana en la planificación, administración y vigilancia de los programas de desarrollo e inversión social en

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLO DEL PRESUPUESTO

Orgánica de Gobiernos Regionales	de 2002	<p>sus diversas modalidades, Señala que el Gobierno Regional está sujeto a la fiscalización permanente del Congreso de la República, del Consejo Regional y <u>la ciudadanía</u>¹⁹, conforme a ley y al Reglamento del Consejo Regional.</p>
Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades	de 2003	<p>Fomenta la participación vecinal en la formulación, debate y concertación de los planes de desarrollo, presupuesto y gestión municipal. Entre los derechos de participación se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cabildo Abierto, conforme a la ordenanza que lo regula. - Participación a través de Juntas Vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal. - Comités de gestión. <p>Las juntas vecinales se encargan de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales, la ejecución de obras municipales y otros servicios que se indiquen de manera precisa en la ordenanza de su creación. Inclusive pueden tener derecho a voz en las sesiones del concejo municipal.</p> <p>Los comités de gestión se aplican para la ejecución de obras y gestiones de desarrollo económico.</p>
Ley 28056, Ley marco del presupuesto participativo	de 2003	<p>Fomenta la participación ciudadana en el proceso de elaboración y programación del presupuesto, como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil.</p> <p>Los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.</p>
Ley 28611, Ley General del Ambiente	de 2005	<p>Promueve el acceso a la información pública sobre el ambiente y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella, así como en su posterior ejecución, seguimiento y control.</p> <p>Desarrolla la participación responsable en la gestión ambiental y mecanismos de participación ciudadana, entre las que se encuentran la vigilancia ciudadana para la :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fiscalización y control visual de procesos de contaminación. - Fiscalización y control por medio de mediciones, muestreo o monitoreo ambiental. - Fiscalización y control vía la interpretación o aplicación de estudios o evaluaciones ambientales efectuadas por otras instituciones.

Fuente: SPIJ

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Como puede observarse, existen importantes leyes que fomentan la participación organizada de la ciudadanía, no sólo en los procesos de formulación de normas y presupuestos, sino también en el control y fiscalización de la gestión de los recursos

¹⁹ Subrayado es nuestro.

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO

públicos; con especial énfasis en la función de vigilancia ciudadana a fin de coadyuvar el control gubernamental.

Un ejemplo de lo que se afirma es la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades que regula la existencia y funcionamiento de las "juntas vecinales", que tiene como función, entre otras, la supervisión en la ejecución de obras municipales, conforme a las ordenanzas que, para tales fines, aprueba cada municipio conforme a sus competencias.

En ese sentido, cabría resaltar que las funciones que realizan estas "juntas vecinales", a nivel municipal, podrían, de alguna manera, coincidir, en ciertos aspectos, con las funciones que realizarían los "comités de vigilancia" a las que hace mención la consulta planteada por la Comisión de Fiscalización y Contraloría; por lo que, de considerar la pertinencia de su regulación, se deberá tener en cuenta la normativa que regulan colegiados ciudadanos como el que aparece en la Ley Orgánica de Municipalidades, a fin que se logre un trabajo de supervisión complementario entre estos, en beneficio del uso eficiente de los recursos del Estado, evitando riesgos de duplicidad de funciones que podrían, de manera adversa a lo deseado, generar mayores dilaciones o complicaciones en los procesos de ejecución de obras públicas.

3.3 Funciones y competencias del Sistema Nacional de Control

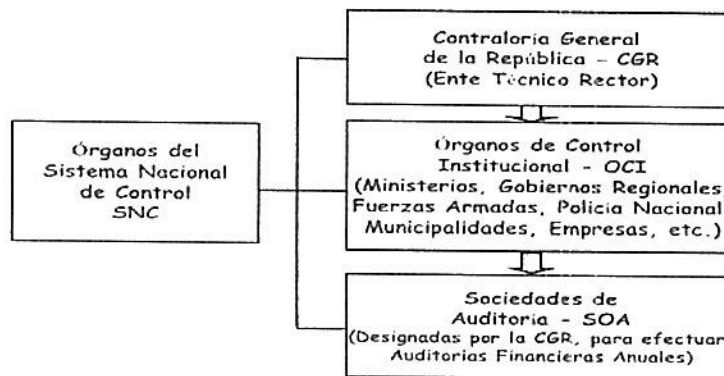
La Constitución Política del Perú señala, en su artículo 82, que la Contraloría General de la República es el ente rector del Sistema Nacional de Control y tiene como funciones supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a este control.

Por su parte la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (en adelante sólo "ley"), define a este sistema como el conjunto de órganos de control, normas, métodos, entre otros, que, estructurados de

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLOSO DEL PRESUPUESTO

manera funcional, tiene como objetivo ejercer el control gubernamental de las entidades que están sujetas a este control. El siguiente cuadro muestra la conformación de este sistema.

Órganos del Sistema Nacional de Control



Fuente y elaboración: Augusto Javes Sánchez. Universidad Nacional San Agustín - Arequipa²⁰

Conforme a la ley, entre las atribuciones de la Contraloría General de la República se encuentran²¹:

- Acceder a documentos e información de las entidades, aun cuando sean secretos; así como requerir información a particulares que mantengan o hayan mantenido relaciones con las entidades.
- Disponer las acciones legales que correspondan en los casos en que una acción de control encuentre daño económico o presunción de ilícito penal.
- Ejercer la potestad sancionadora en los ámbitos de su competencia
- Absolver consultas, emitir pronunciamientos institucionales e interpretar la normativa del control gubernamental con carácter vinculante.

²⁰ Presentación 9, ver todas las presentaciones en <https://es.slideshare.net/ajavess/semana-4-sistema-nacional-de-control>

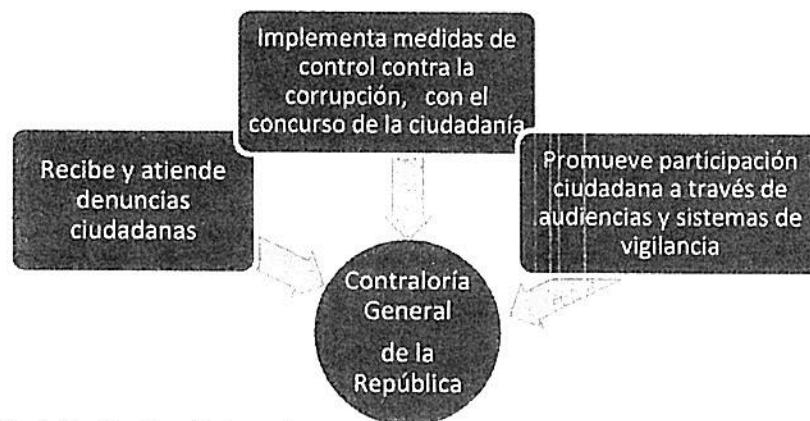
²¹ Art. 22 de la Ley 27785, L.O. del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO

- Emitir opinión previa vinculante sobre adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios u obras, que conforme a ley tengan el carácter de secreto militar o de orden interno y que hayan sido exonerados de Licitación Pública, Concurso Público o Adjudicación Directa.

Además de estas atribuciones propias de su función de control, la Contraloría General de la República cuenta con otras que se encuentran directamente relacionadas con la participación de la ciudadanía²². El siguiente gráfico muestra tales:

Atribuciones de la Contraloría General de la República con relación a la participación ciudadana para coadyuvar en el control gubernamental



Fuente: Ley 27785,
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Resulta relevante, para fines ilustrativos, presentar datos estadísticos sobre la participación activa de la ciudadanía, con relación al campo de acción de la Contraloría General de la República. El siguiente gráfico tomado de la página oficial de este ente rector del Sistema Nacional de Control²³ muestra la cantidad de denuncias atendidas, por tipo de denunciante, durante el periodo comprendido entre el año 2009 hasta abril del año 2016.

²²En su novena disposición final, la ley define el control social como la participación de la ciudadanía en el control público, como fuente de información sobre detección de actos de corrupción, entre otros.

²³ Mayor información en http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgrnew/siteweb/denuncias/stadistica_sinad!/ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNDIyNjZ1DzDydgwPNDRwD_VzNLJy8jd2DjIeKIoEKDHAARwOwfnDXf28TZwMjA_8wSzMDT

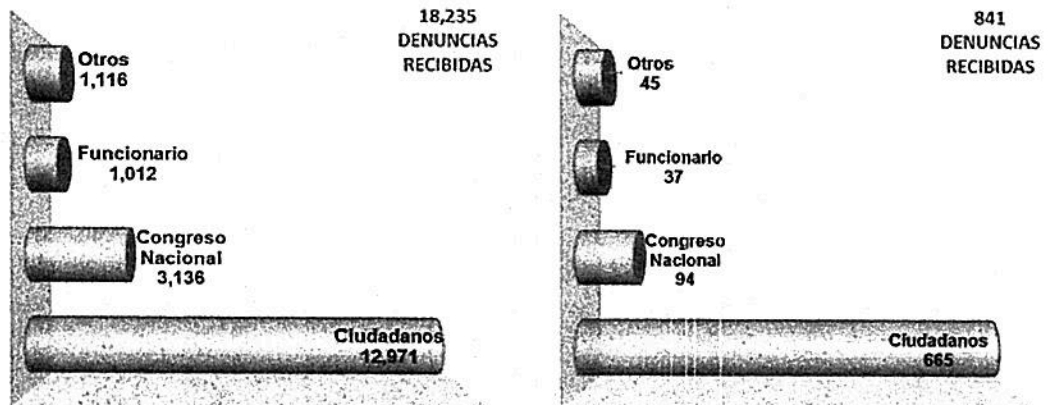
INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO

**SERVICIO DE ATENCIÓN DE DENUNCIAS
INFORMACIÓN A ABRIL 2016**

2009 - ABRIL 2016

ENERO - ABRIL 2016

POR TIPO DE DENUNCIANTE



Fuente y elaboración: Contraloría General de la República.

Como se puede observar, la mayor cantidad de denuncias presentadas ante la Contraloría General, por actos irregulares en las entidades públicas, corresponde a ciudadanos. Sólo entre enero y abril del año 2016, este órgano de control recibió 665 denuncias de la ciudadanía.

El siguiente gráfico, tomado de la misma fuente, muestra que del porcentaje de denuncias presentadas en el mismo periodo, por materia; el 15.2% corresponden a denuncias por irregularidades en la ejecución de obras públicas.

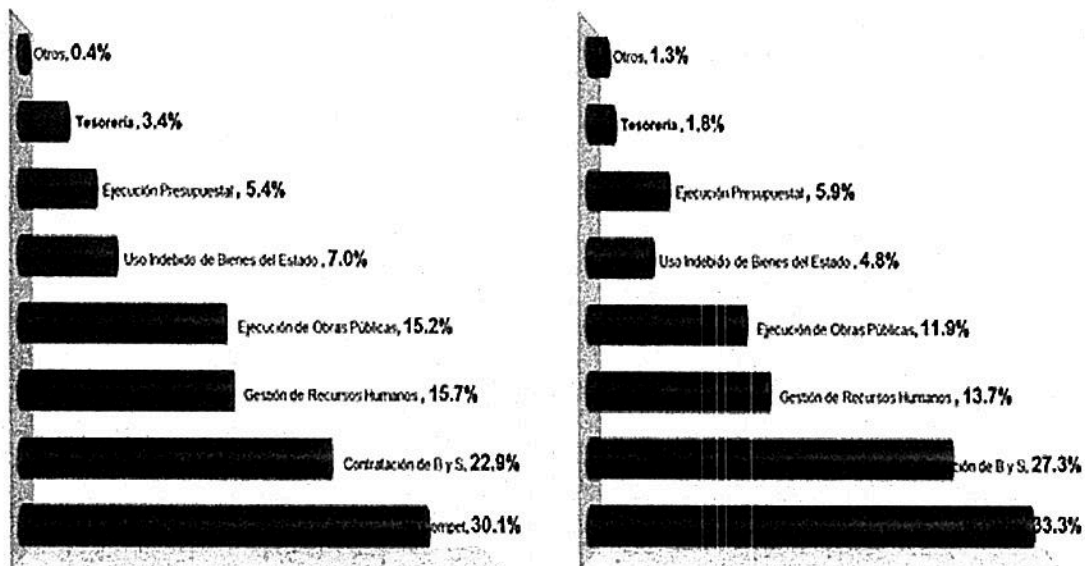
INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEBAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLO DEL PRESUPUESTO

SERVICIO DE ATENCIÓN DE DENUNCIAS
INFORMACIÓN A ABRIL 2016

2009 - ABRIL 2016

ENERO - ABRIL 2016

POR MATERIA DENUNCIADA



Fuente y elaboración: Contraloría General de la República

Finalmente, sobre este punto, cabe señalar que, en el ámbito de la Contraloría General de la República, la regulación de la participación ciudadana como una forma de control social sobre asuntos públicos no es de reciente data. En el año 2006 se aprobó una directiva²⁴ sobre el procedimiento de "Veeduría Ciudadana en las Entidades"²⁵, que regula la "vigilancia ciudadana" como un mecanismo democrático de participación social en la supervisión de la gestión de la entidades del Estado, la que se ejerce a través de la veedurías ciudadanas, con la finalidad de efectuar labores de seguimiento y verificación de actividades que desarrollan

²⁴ Directiva 002-2006-CG, del 27 de mayo de 2006

²⁵ con la finalidad de constituir el funcionamiento de estas veedurías como parte del Sistema de Vigilancia en las Entidades, bajo la supervisión y apoyo a la Contraloría, a fin de facilitar a la ciudadanía el ejercicio de labores de cautela en la gestión pública. Mayor información ver la Directiva 02-2006-CG en SPIJ.

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLO DEL PRESUPUESTO

funcionarios o servidores públicos en las entidades públicas, en programas sociales, ejecución de obras públicas y procesos de contrataciones, entre otros, con lo que se refuerza la participación ciudadana en el ejercicio de control gubernamental²⁶.

Asimismo, en el año 2013, se aprobó la Directiva 007-2013-CG/OEA, "Registro de información y participación ciudadana en el control de obras públicas (INFObras)²⁷, con la finalidad de fortalecer el control y transparencia en las obras públicas, así como incorporar a la ciudadanía como aliada en la ejecución del control gubernamental en obras públicas.

Como puede observarse, la implementación de mecanismos participativos que coadyuven el control gubernamental (entendido este como todo acto de supervisión, vigilancia y verificación de actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de bienes del Estado²⁸), no sólo es una atribución de la Contraloría General de la República, sino también corresponde a una forma de concretizar el cumplimiento del deber de transparencia, facilitación de acceso a información pública y de fomentar la participación ciudadana en todos los asuntos del Estado; por lo que la implementación de comités de vigilancia en el proceso de ejecución de obras públicas por administración directa no sólo es constitucionalmente viable, sino efectiva como herramienta para el fortalecimiento de una verdadera democracia en un Estado de Derecho.

²⁶ 6.1 y 6.2 de la directiva.

²⁷ Ver toda la directiva en <https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/archivos/marco-normativo/directiva-007-2013.pdf>. Anteriormente se encontraba vigente otra directiva que regulaba este registro de información sobre obras públicas (Directiva 009-2011-CG/OEA, la que quedó sin efecto por esta nueva directiva del año 2013.

²⁸ Definición de control gubernamental tomado de "Servicios y herramientas del Control Gubernamental", Documento de consulta para autoridades, funcionarios y servidores público. Página 22. De la Contraloría General de la República. Ver todo el documento en http://doc.contraloria.gob.pe/PACK_anticorrupcion/documentos/2_CONTROL_GUBERNAMENTAL_2016.pdf

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEBAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO

3.4. Funciones y competencias del residente de obra y supervisor de obra

Como último punto, corresponde hacer un breve análisis sobre las funciones y competencias de los residentes de obras y supervisores de estas, a fin de determinar si corresponde a ellos entregar la información que solicitarían los comités de vigilancia ciudadana, relativas al avance de la obra y desembolso del presupuesto asignado.

El Reglamento de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo 350-2015-EF, define tanto la figura del residente de obra, como del supervisor de la misma, pero además, la del inspector²⁹.

El residente de obra es un profesional especializado (ingeniero o arquitecto) designado por el contratista, previa conformidad de la entidad contratante, que representa al contratista como responsable técnico de la obra³⁰.

A diferencia del residente, el inspector es un profesional, funcionario o servidor de la entidad, designado por esta para cumplir la función de controlar los trabajos efectuados por el contratista. El inspector es el responsable de velar, de manera directa y permanente, por la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la obra y del cumplimiento del contrato.

El supervisor cumple las mismas funciones del inspector, pero a diferencia de este último, puede ser una persona natural o jurídica (en este supuesto se designa a una persona natural como supervisor permanente en la obra) especialmente contratada para dicho fin.

²⁹ Cabe indicar que este reglamento ha sido modificado recientemente mediante Decreto Supremo 056-2017-EF. Del 19 de marzo de 2017.

³⁰ Artículo 154 del reglamento.

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO

Otra diferencia importante entre inspector y supervisor es que es obligatoria la contratación de un supervisor cuando el valor de la obra a ejecutar sea igual o mayor al monto establecido en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo.

En consecuencia, en algunas obras públicas, además de residente de obra, hay un inspector o un supervisor de obra (en una obra no pueden existir ambos al mismo tiempo³¹); por lo que cualquier información que un ciudadano pudiera requerir sobre los avances en la ejecución de una obra pública y el desembolso del presupuesto asignado, podría estar dirigida a cualquiera de ellos, dependiendo de cada caso.

IV. CONCLUSIONES

1. La creación de comités de vigilancia en el proceso de ejecución de obras públicas por administración directa no sólo es constitucionalmente viable, sino que, además, es una herramienta efectiva que ayuda al fortalecimiento de una verdadera democracia en un Estado de Derecho y, en tal sentido, la implementación de mecanismos participativos que coadyuven al control gubernamental es una forma en la que el Estado cumple con su deber de actuar con transparencia, facilitando el acceso a la información pública y fomentando canales de participación directa de la población en los asuntos públicos.
2. La participación de la ciudadanía en apoyo al trabajo que realiza el Sistema Nacional de Control no es reciente. Hay diversas directivas que fomentan la participación ciudadana en el seguimiento y verificación de actividades que desarrollan funcionarios y servidores públicos en programas sociales y en la ejecución de obras, entre otros; con la finalidad de fortalecer el control y la transparencia en las obras públicas, así como incorporar a la ciudadanía como aliada en la ejecución del control gubernamental en obras públicas.

³¹ Artículo 159 del reglamento.

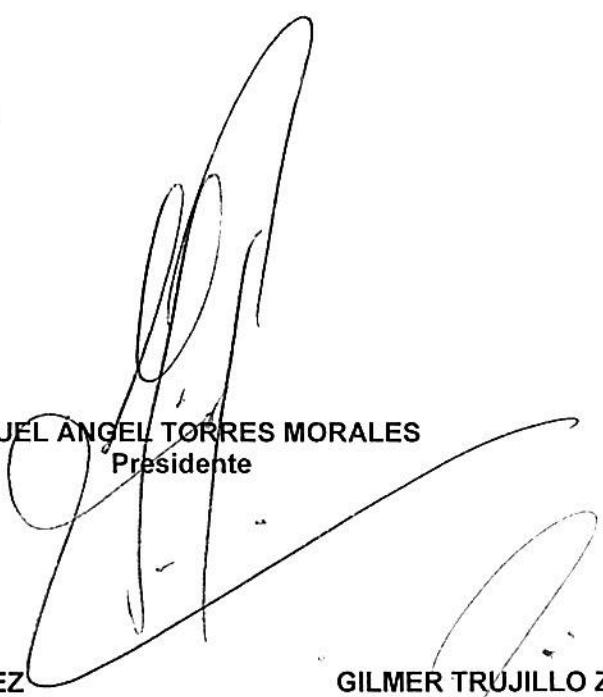
INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO

3. Existen, en otros ámbitos, como el municipal, normas que regulan la existencia y el funcionamiento de juntas vecinales, que tienen como función supervisar la ejecución de obras municipales, entre otras; por lo que en el proceso de regulación de "comités de vigilancia" en el ámbito de competencia del Sistema Nacional de Control, debe tenerse en cuenta que estos colegiados deben trabajar de manera coordinada y complementaria con dichas juntas vecinales en aquellos lugares donde funcionen, para un efectivo control en el uso eficiente de los recursos y bienes del Estado.
4. En el Perú, la democracia participativa ha venido legitimándose en las esferas públicas con resultados eficientes para el Estado y la población, por lo que se hace necesario que en todo ámbito público se fomente y se establezcan mecanismos que faciliten el ejercicio de la participación ciudadana en el control del buen uso de los bienes públicos.

Dese cuenta

Lima, martes 4 de abril del 2017

Sala de la Comisión



MIGUEL ANGEL TORRES MORALES
Presidente

MARIO JOSÉ CANZIO ÁLVAREZ
Vicepresidente

GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Secretario

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO


LOURDES ALCORTA SUERO
Miembro Titular


ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Miembro Titular

HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ
Miembro Titular


MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ
Miembro Titular

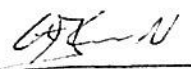

PATRICIA DONAYRE PASQUEL
Miembro Titular

MARISOL ESPINOZA CRUZ
Miembro Titular

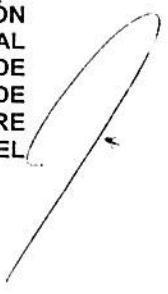
ZACARÍAS LAPA INGA
Miembro Titular

YONHY LESCANO ANCIETA
Miembro Titular


ÚRSULA LETONA PEREYRA
Miembro Titular


ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Miembro Titular


INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEBAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLO DEL PRESUPUESTO



DANIEL SALAVERRY VILLA
Miembro Titular

LILIANA TAKAYAMA JIMÉNEZ
Miembro Titular

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro Titular



GILBERT VIOLETA LÓPEZ
Miembro Titular

VICENTE ZEBALLOS SALINAS
Miembro Titular

RICHARD ACUÑA NÚÑEZ
Miembro Accesorario

MARCO ARANA ZEGARRA
Miembro Accesorario



KARINA BETETA RUBÍN
Miembro Accesorario



GINO COSTA SANTOLALLA
Miembro Accesorario

ALBERTO DE BELAUNDE DE CÁRDENAS
Miembro Accesorario

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, PUEDAN LOS COMITÉS DE VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO

SONIA ECHEVARRÍA HUAMÁN
Miembro Accesitario

MODESTO FIGUEROA MINAYA
Miembro Accesitario

VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE
Miembro Accesitario

MARITZA GARCÍA JIMÉNEZ
Miembro Accesitario


LUIS GALARRETA VELARDE
Miembro Accesitario


MARISA GLAVE REMY
Miembro Accesitario

INDIRA HUILCA FLORES
Miembro Accesitario

LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA
Miembro Accesitario

MARÍA MELGAREJO PÁUCAR
Miembro Accesitario

WUILIAN MONTEROLA ABREGÚ
Miembro Accesitario

**INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA 02-2016-
2017, SOBRE VIABILIDAD CONSTITUCIONAL
DE QUE EN LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN
DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN
DIRECTA, DE MANERA COMPLEMENTARIA AL
TRABAJO DEL SISTEMA NACIONAL DE
CONTROL, PUEBAN LOS COMITÉS DE
VIGILANCIA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE
EL AVANCE DE LAS OBRAS Y EL
DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO**

MAURICIO MULDER BEDOYA
Miembro Accesorio

ROLANDO REÁTEGUI FLORES
Miembro Accesorio

LUZ SALGADO RUBIANES
Miembro Accesorio

OCTAVIO SALAZAR MIRANDA
Miembro Accesorio


EDWIN VERGARA PINTO
Miembro Accesorio