



**PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LA
TRANSPARENCIA Y GARANTIZA LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA
EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS**

El congresista de la República que suscribe, **ALEJANDRO SOTO REYES**, integrante del **Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política y los artículos 74 y 75 del Reglamento, propone el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE FORTALECE LA TRANSPARENCIA Y GARANTIZA LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer la transparencia y garantizar la participación ciudadana en la ejecución de obras públicas financiadas con recursos del Estado, mediante la implementación de mecanismos de acceso a la información, vigilancia social y supervisión ciudadana, asegurando la publicación oportuna y permanente de información relevante sobre su planificación, ejecución y culminación.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de la presente ley son aplicables a las entidades de los tres niveles de gobierno, así como a los programas, proyectos y empresas públicas que planifiquen, contraten o ejecuten obras públicas financiadas, total o parcialmente, con fondos estatales, sin perjuicio del marco normativo vigente en materia de contrataciones, inversión pública y control gubernamental.

Artículo 3. Transparencia activa de la información

Las entidades comprendidas en el ámbito de la presente ley están obligadas a publicar y mantener actualizada, en sus portales institucionales y en la Plataforma Digital Única del Estado, información estandarizada sobre cada obra pública, asegurando su accesibilidad y trazabilidad. Dicha información incluye, como mínimo:

- a) Denominación del proyecto, ubicación geográfica y código único de inversión.
- b) Presupuesto aprobado, modificado y ejecutado.
- c) Identificación del contratista, supervisor y fuente de financiamiento.
- d) Cronograma físico-financiero y reportes de avance trimestral.
- e) Observaciones técnicas, informes de control concurrente y acciones adoptadas por la entidad.

Artículo 4. Comités de Vigilancia Ciudadana de Obras (CIVIO)

Créanse los Comités de Vigilancia Ciudadana de Obras (CIVIO) como instancias complementarias de participación y control social, integradas por representantes de la sociedad civil organizada, colegios profesionales, universidades y organizaciones comunales.

Los CIVIO cumplen las siguientes funciones:

- a) Realizar el seguimiento de la ejecución física y financiera de las obras.
- b) Elaborar y presentar reportes ciudadanos trimestrales sobre el estado de avance y hallazgos observados.
- c) Participar, en calidad de observadores, en los actos de recepción y liquidación de las obras, sin facultades decisorias ni interferencia en las competencias técnicas o administrativas.
- d) Formular alertas preventivas y recomendaciones ante las entidades competentes, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos de control institucional y de la Contraloría General de la República.

Artículo 5. Integración de plataformas digitales

El Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de sus competencias y utilizando las plataformas existentes, promueve la interoperabilidad y disponibilidad pública de la información registrada en el SIAF, SEACE e Invierte.pe, a fin de garantizar el acceso oportuno y en tiempo real a los datos referidos al avance físico y financiero de las obras públicas.

Artículo 6. Audiencias públicas de rendición de cuentas

Las entidades responsables de la ejecución de obras públicas realizan, como mínimo, dos audiencias públicas anuales, con el fin de informar a la ciudadanía sobre los avances, dificultades, modificaciones y acciones adoptadas. Con participación de los Comités de Vigilancia Ciudadana de Obras (CIVIO).

Artículo 7. Fortalecimiento de capacidades ciudadanas

El Ministerio de Educación y la Escuela Nacional de Administración Pública, en el marco de sus competencias y utilizando los programas de capacitación existentes, promueven acciones de formación en vigilancia ciudadana y control social, dirigidas a servidores públicos y a organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la ejecución de obras públicas.

Artículo 8. Coordinación con los órganos del Sistema Nacional de Control

La participación de los Comités de Vigilancia Ciudadana de Obras (CIVIO) se desarrolla sin interferir ni sustituir las competencias de la Contraloría General de la República ni de los órganos de control institucional. Las alertas, reportes o recomendaciones formuladas por los CIVIO se remiten, de manera documentada, a las entidades competentes para su evaluación dentro del marco del control gubernamental.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario contados desde su publicación.

SEGUNDA. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades obligadas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público ni generar incremento de gasto.

Lima, 13 de octubre del 2025



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 09:18:03-0500

ALEJANDRO SOTO REYES
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/10/2025 14:12:01-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/10/2025 15:29:25-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/10/2025 14:12:11-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 08:53:29-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2025 19:16:49-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2025 19:00:48-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La ejecución de obras públicas en el Perú ha enfrentado de manera persistente problemas vinculados a la opacidad, la deficiente supervisión y la falta de mecanismos efectivos de participación ciudadana, lo que ha contribuido a la desconfianza de la población hacia las instituciones del Estado y al incremento de riesgos de corrupción.

Según la Contraloría General de la República¹, a marzo del 2025, se cuenta con un total de 2 572 obras paralizadas en los tres niveles de gobierno, por un monto inversión superior a los S/ 43 mil 163 millones, muchas de las cuales adolecen de información pública accesible sobre su estado de avance o sobre las medidas adoptadas para su culminación. Este escenario revela la necesidad impostergable de fortalecer los instrumentos de transparencia y participación ciudadana, a fin de prevenir irregularidades y promover la vigilancia social sobre el uso de los recursos públicos.

La Constitución Política del Perú reconoce, en su artículo 31, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, y en el artículo 39, el deber de los funcionarios públicos de actuar con probidad y transparencia en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, el artículo 44 establece que uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar el pleno respeto de los derechos humanos y la actuación transparente de las instituciones. En coherencia con este mandato constitucional, la presente iniciativa legislativa no busca reemplazar los sistemas formales de control estatal, sino complementarlos mediante la institucionalización de mecanismos de vigilancia ciudadana y acceso a la información que permitan mejorar el seguimiento a la ejecución de obras.

La normativa vigente en materia de transparencia, particularmente la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece obligaciones generales de publicidad activa para las entidades del Estado. Sin embargo, dichas obligaciones no se encuentran desarrolladas con suficiente especificidad para el ámbito de las obras públicas, donde las fases de planificación, ejecución y liquidación requieren de información técnica, financiera y contractual que en muchos casos no es puesta a disposición en formatos accesibles para la ciudadanía. Esta carencia limita la capacidad de control social y genera condiciones propicias para retrasos injustificados, sobre costos y vacíos de responsabilidad.

¹ Contraloría General de la República (2025). *Informe de obras públicas paralizadas en el territorio nacional a marzo 2025* (N° 002-2025-CG/SESNC). Lima.

Adicionalmente, la Ley 26300 - Ley regula el ejercicio de los derechos de participación y control de ciudadanos reconoce la facultad de los ciudadanos para ejercer vigilancia sobre los actos de gobierno. No obstante, este marco tampoco contempla mecanismos institucionalizados para la vigilancia ciudadana en proyectos de inversión pública, dejando un espacio normativo que ha sido ocupado únicamente por esfuerzos aislados de la sociedad civil. La ausencia de una estructura oficial para la participación en obras públicas dificulta la articulación entre comunidades, gobiernos locales y regionales, y entidades ejecutoras, generando un entorno fragmentado y poco eficiente para el ejercicio de estos derechos.

La situación se agrava cuando se observa el impacto de casos emblemáticos de retrasos y cuestionamientos en obras de gran envergadura. Por ejemplo, el Hospital de Ayacucho², cuya construcción fue paralizada durante años debido a observaciones técnicas y controversias contractuales, dejó a miles de ciudadanos sin servicios de salud adecuados mientras no existían canales oficiales que permitieran exigir información o alertar sobre las irregularidades detectadas. De igual modo, el puente vehicular y peatonal Ernesto Ghunter³, en Arequipa, enfrentó cuestionamientos por sobrecostos y deficiencias estructurales que fueron advertidas tardíamente, sin participación efectiva de organizaciones ciudadanas en los procesos de supervisión o entrega. Estos casos demuestran que la transparencia formal no es suficiente si no existe una vigilancia activa y socialmente legitimada.

La limitada publicación de información sobre el avance físico y financiero de las obras y la ausencia de mecanismos institucionalizados de control social impiden una supervisión oportuna por parte de la población. En consecuencia, la ciudadanía carece de herramientas efectivas para exigir la correcta gestión de los fondos públicos. De esta manera, se identifica una problemática estructural, la debilidad de los mecanismos de transparencia activa y la falta de participación efectiva durante la fase de ejecución. El presente proyecto busca atender esa brecha mediante la creación de instrumentos normativos que garanticen la vigilancia ciudadana y la rendición pública de información.

En concordancia con este diagnóstico, se busca llenar un vacío normativo mediante el fortalecimiento de la transparencia activa de la información y la creación de instancias de participación ciudadana específicas para el seguimiento de obras públicas.

² Obtenido de: <https://diariocorreo.pe/edicion/ayacucho/problemas-en-el-hospital-de-ayacucho-sin-solucion-en-tantos-anos-noticia/>

³ Obtenido de: <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/1230332-contraloria-deficiencias-en-expediente-tecnico-retrasarian-construccion-del-puente-ghunter>

La implementación de Comités de Vigilancia Ciudadana de Obras (CIVIO) constituye una medida destinada a institucionalizar la intervención organizada de la sociedad civil en la supervisión ciudadana, sin interferir con los órganos de control ni asumir funciones propias de otras entidades. Estos comités, integrados por representantes de organizaciones civiles, colegios profesionales o universidades, podrán formular alertas preventivas y reportes documentados, actuando como un puente entre la ciudadanía y las entidades ejecutoras.

Asimismo, es indispensable garantizar la trazabilidad de los recursos públicos mediante la interoperabilidad de plataformas digitales oficiales, como el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) y el sistema Invierte.pe, administrados por el Ministerio de Economía y Finanzas. Actualmente, la información de estas plataformas se encuentra fragmentada, lo que impide al ciudadano común realizar un seguimiento integral del estado de ejecución física y financiera de las obras. Al exigir la publicación estandarizada y en tiempo real de los datos esenciales de cada proyecto, se fortalece el principio de transparencia fiscal y se facilita el control por parte de la ciudadanía.

Este proyecto respeta la prohibición de iniciativa de gasto, en tal sentido, las obligaciones previstas se circunscriben al uso de plataformas y estructuras existentes, sin creación de nuevas entidades ni generación de obligaciones presupuestarias adicionales. El fortalecimiento de la participación ciudadana y la transparencia no exige nuevas asignaciones económicas, sino una adecuación normativa que permita optimizar los recursos públicos ya asignados y garantizar estándares mínimos de acceso a la información en este sentido.

En el marco de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobada mediante Decreto Supremo 092-2017-PCM, el Estado peruano ha reconocido la necesidad de promover herramientas para prevenir actos irregulares en el uso de recursos públicos. No obstante, dicha política carece de un desarrollo normativo específico para el sector de infraestructura pública, donde los riesgos de corrupción, son más frecuentes debido a la complejidad técnica y magnitud presupuestal de los proyectos. La presente iniciativa se alinea con esa política nacional, proponiendo una base legal que permita traducir tales lineamientos en mecanismos operativos accesibles a la ciudadanía.

Por otro lado, informes de la Defensoría del Pueblo⁴, sobre cumplimiento de la transparencia activa en gobiernos regionales, han constatado que más del 60% de entidades subnacionales no publican información completa o actualizada sobre sus obras de infraestructura.

En regiones con alta conflictividad social, como Cusco, Puno o Loreto, la falta de información pública ha generado protestas, denuncias sociales y procesos de paralización de obras que pudieron evitarse mediante mecanismos preventivos de diálogo y supervisión ciudadana informada. La transparencia no debe ser entendida como una obligación meramente formal, sino como un componente esencial de la gobernabilidad democrática y la gestión responsable de los recursos públicos.

Un elemento central de esta propuesta legislativa es el reconocimiento del derecho ciudadano a conocer y vigilar el destino de los fondos públicos destinados a obras, sin contravenir los marcos institucionales vigentes ni superponer atribuciones. En efecto, la participación ciudadana en obras públicas no sustituye el control estatal, sino que lo complementa.

La Contraloría General de la República, a través del control concurrente establecido por la Ley 30742, Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, tiene competencias exclusivas sobre la supervisión técnica y legal del uso de fondos.

Los Comités de Vigilancia Ciudadana, propuestos en este proyecto, carecen de facultades sancionadoras o decisorias, limitándose a la observación y emisión de alertas documentadas. Esta precisión es necesaria para garantizar el equilibrio entre participación ciudadana y respeto al principio de separación de funciones.

Adicionalmente, la implementación de audiencias públicas de rendición de cuentas, como se propone en la presente iniciativa, responde a estándares internacionales de buen gobierno. Organismos multilaterales como la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) recomiendan la incorporación de instancias de diálogo directo entre ejecutores de infraestructura y beneficiarios, a fin de reducir la conflictividad social y promover la transparencia proactiva.

⁴ Obtenido de: <https://www.gob.pe/institucion/defensoria/informes-publicaciones/tipos/60-informe>

En países como Colombia y Chile⁵, la institucionalización de veedurías ciudadanas y mesas de seguimiento comunitario ha demostrado ser eficaz para prevenir actos de corrupción y para detectar atrasos o deficiencias constructivas de manera temprana.

Asimismo, el fortalecimiento de capacidades ciudadanas propuesto, utilizando programas de capacitación ya existentes, se fundamenta en la necesidad de dotar a la población de herramientas técnicas básicas que permitan una vigilancia efectiva y responsable. La participación informada contribuye a consolidar una cultura cívica de integridad y corresponsabilidad, reduciendo el margen de participación de intereses particulares o politizados en los procesos de fiscalización social.

El presente proyecto responde también a compromisos internacionales asumidos por el Perú en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto⁶, de la cual el país forma parte desde 2012. Entre las metas suscritas por el Estado peruano se encuentra la obligación de promover la transparencia presupuestaria y la participación de la ciudadanía en proyectos públicos de alto impacto. La ausencia de un marco legal específico para la participación en obras genera una brecha entre los compromisos internacionales y la realidad institucional nacional, que la presente busca corregir.

Es fundamental destacar la necesidad de reconstruir la confianza entre el Estado y la ciudadanía, afectada por años de denuncias de corrupción en obras emblemáticas financiadas con recursos públicos. Casos ampliamente difundidos como los vinculados a empresas del "Club de la Construcción"⁷ y los proyectos adjudicados bajo esquemas de sobornos y corrupción, han afectado gravemente la credibilidad institucional. La ciudadanía demanda mecanismos reales y verificables para ejercer vigilancia, más allá de los portales digitales y los discursos formales sobre integridad pública.

El fortalecimiento de la transparencia y la participación ciudadana en la ejecución de obras públicas constituye una medida esencial para mejorar la eficiencia, prevenir actos de corrupción y recuperar la confianza en las instituciones. La presente propuesta busca consolidar un marco legal que promueva la corresponsabilidad entre Estado y sociedad, garantizando que la gestión de los recursos públicos se realice con probidad, apertura y rendición de cuentas.

⁵ Obtenido de: <https://www.redalyc.org/journal/357/35777174006/html/>

⁶ Obtenido de: <https://www.gob.pe/22904-gobierno-abierto>

⁷ Obtenido de: <https://www.gob.pe/institucion/procuraduria/noticias/549534-caso-club-de-la-construccion-procuraduria-ad-hoc-logra-que-se-incluyan-a-ocho-empresa-mas-como-terceros-civilmente-responsables>

La presente iniciativa legislativa responde a una necesidad objetiva identificada en el sistema de inversión pública, vinculada a la falta de mecanismos normativos específicos que garanticen la transparencia y la participación ciudadana durante la ejecución de obras públicas. A nivel nacional, la Contraloría General de la República ha reportado, en su Informe de Obras Paralizadas a marzo del 2025, la existencia de 2,572 obras paralizadas, situación que evidencia deficiencias en el acceso a la información y en la supervisión social sobre el uso de los recursos públicos. Esta realidad refleja un déficit estructural que no ha sido resuelto por las actuales normas de transparencia y participación.

Desde el punto de vista de viabilidad, la presente propuesta se enmarca dentro de las competencias para legislar en materia de transparencia, participación ciudadana y control político, sin invadir funciones administrativas ni contravenir el artículo 79 de la Constitución Política, que prohíbe la iniciativa de gasto.

La oportunidad de esta propuesta se encuentra vinculada al contexto nacional de desconfianza ciudadana frente a la ejecución de obras públicas, así como al incremento de denuncias por corrupción en proyectos emblemáticos como las expuestas líneas arriba, los cuales han demostrado los riesgos derivados de la falta de supervisión social, los retrasos injustificados y las deficiencias técnicas no detectadas a tiempo. En un escenario de creciente exigencia pública por transparencia y rendición de cuentas, resulta oportuno fortalecer los mecanismos de vigilancia ciudadana para prevenir conflictos sociales y promover la responsabilidad institucional en el uso de los recursos públicos.

La implementación de la presente permitirá optimizar los procesos de rendición de cuentas mediante la publicación estandarizada de información en portales oficiales, la realización de audiencias públicas y la recepción de alertas ciudadanas sin interferir en las funciones de otros organismos. Al fortalecer el control social, se puede prevenir litigios o paralizaciones, la presente genera beneficios cuantificables en términos de eficiencia y reducción de riesgos, sin generar costos adicionales para el Estado.

En consecuencia, la importancia de esta iniciativa legislativa es establecer un marco normativo coherente, constitucional y sostenible, que articule tres pilares fundamentales: transparencia activa de la información, participación ciudadana organizada y coordinación interinstitucional con los órganos del Sistema Nacional de Control. Estos elementos, correctamente integrados, permitirán fortalecer la supervisión

sobre el uso de los recursos públicos, reducir riesgos de corrupción y promover una gestión de obras basada en el interés general y el respeto al principio de legalidad.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto fortalecer el marco jurídico en materia de transparencia y participación ciudadana, incorporando mecanismos específicos para la supervisión social de las obras públicas financiadas con recursos estatales. Su finalidad es cerrar los vacíos normativos existentes en cuanto al acceso oportuno a la información, la rendición de cuentas y el control ciudadano durante la ejecución de proyectos de inversión.

La presente se integra de manera coherente al ordenamiento jurídico nacional, complementando las disposiciones establecidas en otras normas, sin modificar competencias ni crear estructuras adicionales. De esta forma, se garantiza un ejercicio más efectivo del derecho ciudadano a supervisar el uso de los recursos públicos. En consecuencia, se favorece la coherencia del sistema normativo y se fortalece el Estado democrático de derecho mediante la participación informada de la ciudadanía en los asuntos públicos vinculados a la inversión estatal.

Por ello, la vigencia de la presente no implica modificación de otras leyes ni contraviene el principio de legalidad, sino que incorpora herramientas complementarias destinadas a fortalecer los estándares de transparencia y participación ciudadana. En consecuencia, contribuye a la coherencia del sistema jurídico y fortalece el Estado democrático de derecho, al promover una intervención informada y responsable de la ciudadanía en el seguimiento de las inversiones públicas.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta considera el siguiente cuadro de actores:

ACTORES	BENEFICIOS	COSTOS
Estado	Fortalece la transparencia en la ejecución de obras públicas.	No Aplica

	• Mejora la rendición de cuentas y reduce riesgos de corrupción. • Optimiza el uso de plataformas existentes (SIAF, SEACE, Invierte.pe) sin generar gasto adicional.	
Ciudadanía	• Acceso oportuno a información estandarizada y verificable. • Participación responsable mediante Comités de Vigilancia Ciudadana de Obras (CIVIO). • Incremento de confianza en la gestión pública.	No aplica
Gobiernos Regionales y Locales	• Mejora la relación con comunidades y evita conflictos sociales. • Facilita la supervisión social preventiva y la legitimidad de proyectos.	No Aplica

Fuente: Elaboración propia

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta guarda relación con la Política de Estado expresado en el acuerdo nacional: IV Estado eficiente, transparente y descentralizado, punto 26 - Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas

"Nos comprometemos a afirmar, en la sociedad y el Estado, principios éticos y valores sociales que promuevan la vigilancia ciudadana y que produzcan niveles crecientes de paz, transparencia, confianza y efectiva solidaridad.

Con este objetivo el Estado: (a) enfatizará los principios éticos que refuercen el cumplimiento ciudadano de las normas; (b) velará por el desempeño responsable y transparente de la función pública, promoverá la vigilancia ciudadana de su gestión y el fortalecimiento y la independencia

del Sistema Nacional de Control; (c) desterrará la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos; (d) desarrollará una cultura de paz, de valores democráticos y de transparencia, que acoja los reclamos genuinos y pacíficos de los distintos sectores de la sociedad; (e) promoverá una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, la evasión tributaria y el lavado de dinero; y (f) regulará la función pública para evitar su ejercicio en función de intereses particulares."

Asimismo, guarda relación con la Agenda Legislativa del Congreso de la República, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR, específicamente con la política de estado 24. Afirmación de un estado eficiente y transparente, tema 93 sobre "Transparencia en el Estado".