

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 73/2 julio-diciembre 2025

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7322025>

DERECHO PÚBLICO IBEROAMERICANO

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU FUNCIÓN FISCALIZADORA: HACIA SU RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ

Citizen Participation in Its Oversight Function: Toward Its Constitutional Recognition in Peru

Patricia Silvia Huerta Vargas

Doctorado en Derecho

Universidad San Ignacio de Loyola, Lima, Perú

<https://orcid.org/0000-0002-2412-3895>

<https://doi.org/10.18543/ed.3456>

Fecha de recepción: 08.06.2025

Fecha de aprobación: 03.10.2025

Fecha de publicación en línea: diciembre 2025

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 73/2, julio-diciembre 2025

<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU FUNCIÓN FISCALIZADORA: HACIA SU RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ

Citizen Participation in Its Oversight Function: Toward Its Constitutional Recognition in Peru

Patricia Silvia Huerta Vargas¹

Doctorado en Derecho

Universidad San Ignacio de Loyola, Lima, Perú

<https://orcid.org/0000-0002-2412-3895>

<https://doi.org/10.18543/ed.3456>

Fecha de recepción: 08.06.2025

Fecha de aprobación: 03.10.2025

Fecha de publicación en línea: diciembre 2025

Resumen

La Constitución peruana se limita a regular la participación ciudadana en referendums, iniciativas legislativas, y revocación de funcionarios, las que resultan insuficientes frente a las exigencias de la ciudadanía de transparencia, rendición de cuentas y control del poder público. Este artículo sustenta la necesidad de reconocer constitucionalmente a la participación ciudadana en su función fiscalizadora, superando su actual tratamiento en normas de rango secundario, lo que contribuiría a fortalecer el sistema democrático y otorgar mayor legitimidad, eficacia y corresponsabilidad a los procesos de fiscalización, donde el pueblo, como titular originario del poder, no solo tenga derecho a participar en decisiones políticas, sino también derecho en la supervisión y control del uso de los recursos públicos, a través de los mecanismos de participación ciudadana diseñados por la Contraloría del Perú.

¹ Email: patricia.huertav@epg.usil.pe

Palabras clave

Reconocimiento constitucional, participación ciudadana, función fiscalizadora.

Abstract

The Peruvian Constitution is limited to regulating citizen participation through referendums, legislative initiatives, and the recall of public officials—mechanisms that prove insufficient in meeting citizens' demands for transparency, accountability, and oversight of public power. This article supports the need for the constitutional recognition of citizen participation in its oversight function, moving beyond its current treatment in secondary legislation. Such recognition would contribute to strengthening the democratic system and granting greater legitimacy, effectiveness, and shared responsibility to oversight processes, in which the people, as the original holders of power, would not only have the right to participate in political decision-making but also the right to supervise and control the use of public resources through the citizen participation mechanisms designed by the Office of the Comptroller General of Peru.

Keywords

Constitutional recognition, citizen participation, oversight function.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PILAR DE LA DEMOCRACIA. III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU FUNCIÓN FISCALIZADORA. IV. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ DESDE LA FISCALIZACIÓN CIUDADANA. V. EXPERIENCIAS COMPARADAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU FUNCIÓN FISCALIZADORA. VI. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA IMPLEMENTADOS POR LA CONTRALORÍA DEL PERÚ. 1. Programa Auditores Juveniles. 2. Programa Monitores Ciudadanos. 3. Audiencias Públicas. 4. Programa Mentores del Control Social 5. Mecanismo de Denuncias Ciudadanas. VII. FUNDAMENTOS PARA EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU FUNCIÓN FISCALIZADORA. VIII. CONCLUSIONES. IX. REFERENCIAS.

I. INTRODUCCIÓN

La soberanía es el poder guiado por la voluntad general. En esta concepción, se resalta la dualidad del rol del ciudadano, quien participa activamente en la soberanía al formar parte del pueblo que crea las leyes, pero que, al mismo tiempo, actúa como súbdito, al estar sujeto a esas mismas normas que ayuda a establecer. Se instaura así una clara distinción entre el soberano y el gobierno: el soberano es el pueblo en su conjunto, fuente de la autoridad y responsable de la legislación, mientras que el gobierno está conformado por quienes aplican y hacen cumplir dichas leyes (Rousseau, 1999).

En esa línea, el contrato social constituye la base sobre la cual se forma la sociedad y se origina la soberanía. Dentro de este marco, los gobiernos actúan bajo la autoridad del soberano, es decir, del pueblo, por lo que resulta inadmisibles la idea de un “contrato de sumisión” o la concesión de poderes ilimitados al gobierno. Así, lejos de situarse por encima del pueblo, el gobierno se concibe como su servidor, ejerciendo el poder en su nombre. Por ende, solo el pueblo, en su calidad de soberano, posee la facultad de limitar, modificar o recuperar ese poder cuando lo estime necesario (Cañas, 2008).

Este principio se encuentra reflejado en la Constitución Política del Perú. El artículo 45° establece que el poder del Estado emana del pueblo y se ejerce en su representación y beneficio (Expediente N.º 00565-2010-PHD/TC, 2010). A su vez, el artículo 2, inciso 17, reconoce el derecho fundamental de la ciudadanía a participar en los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales del país, mientras que el artículo 31 prevé mecanismos de participación directa como el referéndum, la iniciativa legislativa y la revocación de autoridades. Sin embargo, la Carta Magna peruana no contempla expresamente la participación ciudadana en su función fiscalizadora o en el control fiscal, que se encuentra relacionado a la fiscalización del uso de los recursos

públicos, circunstancia que restringe el ejercicio pleno del poder soberano que posee el pueblo.

Desde una perspectiva doctrinaria, la participación ciudadana en el Perú cumple diversas funciones: electoral (elegir y ser elegido), jurisdiccional (intervención en sistemas de justicia comunal), legislativa (elaboración y reforma normativa), ejecutiva (implementación de políticas públicas) y, especialmente, fiscalizadora. Esta última -centro del presente análisis- confiere al ciudadano la capacidad de supervisar la gestión pública, vigilar el uso de los fondos del Estado y exigir rendición de cuentas (Shack y Arbulú, 2021). No obstante, pese a su importancia, esta función no ha sido incorporada explícitamente en la Constitución peruana.

Esta omisión cobra particular relevancia si se considera que, en los últimos años, la ciudadanía ha manifestado un creciente descontento frente al mal uso de los bienes públicos y al accionar ineficaz o corrupto de sus representantes, razón por la cual ha surgido un interés cada vez mayor por involucrarse de manera activa, tanto individual como colectivamente, en labores de fiscalización y control de la gestión pública.

Frente a este contexto, la Contraloría General de la República del Perú, como órgano técnico rector del Sistema Nacional de Control, que tiene la misión de liderar y supervisar el control gubernamental con eficiencia y eficacia, con el fin de fortalecer y transparentar la gestión de las entidades públicas, colabora no solo con los poderes del Estado en la toma de decisiones, sino también con la ciudadanía, facilitando el control social (Contraloría General de la República, 2002). Asimismo, mediante su Ley Orgánica, Ley N.º 27785, ha establecido principios y mecanismos que permiten a los ciudadanos involucrarse en la supervisión de la administración estatal. No obstante, aunque dichos mecanismos son fundamentales, su ausencia en el texto constitucional dificulta precisar su verdadero alcance normativo y su grado de obligatoriedad, lo que evidencia la necesidad de un reconocimiento explícito en la Carta Magna.

En efecto, la participación ciudadana con función fiscalizadora no debe entenderse como un complemento técnico, sino como una herramienta de empoderamiento democrático. En este proceso, el rol de la Contraloría de Perú resulta crucial, al proporcionar información técnica confiable y relevante que permite a los ciudadanos ejercer un control efectivo. Esto refuerza la convicción de que la lucha contra la corrupción y la mejora de la gestión pública requieren una alianza activa entre ciudadanía y Contraloría, especialmente si se busca fortalecer la transparencia, optimizar el uso de los recursos y garantizar una administración pública más eficiente.

Por consiguiente, los programas impulsados por la Contraloría General de la República del Perú mediante normas reglamentarias -como *Audidores Juveniles*, *Monitores Ciudadanos*, *Mentores de Control Social*, *Audiencias*

Públicas y mecanismos de denuncia- han demostrado un impacto positivo en la detección de irregularidades y en la mejora de la gestión pública (Contraloría General de la República, 2024; Dassen y Lavín, 2024). Sin embargo, su eficacia sigue estando condicionada a decisiones administrativas y presupuestales, lo que los vuelve vulnerables ante cambios políticos o falta de voluntad institucional.

Por todo lo expuesto, esta investigación reviste gran relevancia tanto teórica como práctica, ya que busca explicar la importancia de la participación ciudadana en la fiscalización de la gestión pública. En ese sentido, se destaca lo que González (2020) denomina “el carácter cocontralor de la gestión pública que posee el pueblo”, subrayando el papel fundamental que desempeña la Contraloría General de la República de Perú al implementar mecanismos de participación que permiten transformar la realidad, empoderar a los ciudadanos como coautores del destino nacional y promover una cultura de control ciudadano informado y activo, con miras a garantizar una gestión pública eficaz, eficiente y legítima.

II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PILAR DE LA DEMOCRACIA

La participación ciudadana es el proceso en el cual los ciudadanos, sin ocupar cargos públicos, buscan involucrarse conjuntamente con las autoridades gubernamentales en la toma de decisiones respecto a los asuntos públicos con el propósito de influir en las políticas públicas que tendrá un impacto en sus vidas y la de sus comunidades. Puede manifestarse a través de diversas formas de acción colectiva, reivindicación o respuesta a convocatorias gubernamentales, la cual no se limita únicamente a lo político, sino que abarca aspectos sociales, económicos y ambientales (Díaz, 2017)

La participación ciudadana constituye uno de los pilares esenciales sobre los cuales descansa el sistema democrático, en tanto habilita a los ciudadanos para expresar sus intereses, ejercer sus derechos y contribuir directamente en la toma de decisiones que afectan a la colectividad. Este involucramiento activo de la sociedad civil no solo fortalece la legitimidad de las instituciones, sino que también mejora la calidad de las políticas públicas, incrementa la eficacia en la gestión del Estado y fomenta relaciones de confianza entre los ciudadanos y sus representantes.

Desde una perspectiva teórica y práctica, diversos especialistas han señalado que la participación ciudadana representa un componente clave en la profundización de los procesos de democratización del Estado. Su ejercicio implica una interacción dinámica entre el Estado, la sociedad civil y los actores económicos, constituyendo una instancia de deliberación, intermediación y control en la esfera pública. En este marco, la democratización supone una

transformación estructural de la relación entre el Estado y la sociedad, donde el fortalecimiento de la sociedad civil se vuelve indispensable para consolidar una ciudadanía activa, vigilante y empoderada frente a la autoridad pública (Escobar, 2004).

En ese sentido, la participación ciudadana en los asuntos de la administración pública no puede entenderse como un elemento accesorio, sino como una condición necesaria para el funcionamiento adecuado de un régimen democrático. La representación política, por sí sola, resulta insuficiente si no se encuentra complementada por mecanismos efectivos que permitan a los ciudadanos involucrarse, no solo como votantes, sino como actores activos en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones estatales (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009).

En el contexto peruano, se han promovido diversas iniciativas orientadas a fortalecer la participación ciudadana, particularmente en el ámbito local y descentralizado. No obstante, la implementación de estos mecanismos en marcos institucionales previamente consolidados ha generado conflictos normativos, tensiones administrativas y resistencias políticas (Sánchez, 2015). De igual modo, si bien el Estado ha promovido condiciones que amplían la representación de actores históricamente excluidos, subsisten brechas estructurales que impiden una participación equitativa, autónoma y sostenida frente a las instituciones estatales (Escobar, 2004).

Conviene señalar que la participación ciudadana, si no es adecuadamente diseñada e implementada, puede reproducir desigualdades preexistentes. Por tanto, resulta indispensable analizar con rigor quiénes participan, bajo qué condiciones, con qué niveles de información y en qué contextos. En América Latina, muchas veces los ciudadanos son percibidos más como usuarios o beneficiarios de servicios que como sujetos políticos, lo cual limita su capacidad crítica y su rol fiscalizador. Pese al impulso a la descentralización y a la creación de espacios participativos, persisten limitaciones estructurales que restringen su impacto real (Escobar, 2004).

A partir de esta realidad, se ha reconocido que la participación ciudadana puede y debe abordarse desde al menos dos enfoques complementarios. El primero, desde una perspectiva política, entiende la participación como un medio para ampliar el ejercicio democrático más allá del sufragio, permitiendo la intervención directa de los ciudadanos en los procesos públicos. El segundo, desde una visión administrativa o gerencial, considera la participación como una estrategia para mejorar la eficiencia, transparencia y calidad de la gestión pública (Canto, 2017). Ambas perspectivas coinciden en que la participación ciudadana no debe limitarse a la elección de autoridades, sino que debe extenderse a la toma de decisiones, su ejecución, control y evaluación (Fuentes y Serrano, 2019; Pinho, 2020; Escamilla y López, 2021).

En esa línea, el rol de la ciudadanía organizada adquiere un protagonismo cada vez mayor, especialmente en contextos donde el control institucional resulta insuficiente frente a fenómenos como la corrupción, el clientelismo o la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos. La vigilancia social no solo permite verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por las autoridades, sino también garantizar que el interés general prevalezca sobre intereses particulares. Esta transformación se enmarca en una tendencia hacia modelos de control más abiertos, preventivos y colaborativos, orientados a consolidar una gestión pública transparente y centrada en resultados (Espinoza, Narváez y Erazo, 2019).

A nivel internacional, la participación ciudadana ha sido reconocida como un derecho humano fundamental en múltiples instrumentos jurídicos. El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, ya sea directamente o por medio de representantes elegidos libremente. Esta disposición se ve reforzada por el artículo 25, literal a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como por el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que reiteran el derecho a intervenir en los asuntos públicos de manera directa o indirecta.

En el plano nacional, el reconocimiento del derecho a la participación ciudadana ha seguido una evolución progresiva. Mientras que las constituciones más antiguas del Perú no contemplaban de forma explícita este derecho, la Constitución de 1979 ya lo reconocía en términos generales. Esta línea fue continuada y ampliada por la Constitución de 1993, actualmente vigente, cuyo artículo 2, inciso 17, consagra la participación como un derecho fundamental, y cuyo artículo 31 prevé mecanismos concretos como el referéndum, la iniciativa legislativa, la revocatoria de autoridades y la rendición de cuentas.

Sin embargo, pese a estos avances, la función fiscalizadora de la participación ciudadana no ha sido reconocida de manera expresa en el texto constitucional. Aunque la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley N.º 27785) contempla mecanismos para canalizar el control ciudadano, como las audiencias públicas y la implementación de sistemas de vigilancia en las Entidades; sin embargo, estos se encuentran únicamente en el plano legal, sin respaldo constitucional directo. Esta omisión limita su fuerza normativa, su estabilidad en el tiempo y su capacidad para ser exigidos como derechos fundamentales.

Frente a ello, resulta prioritario destacar que la participación ciudadana en su dimensión fiscalizadora no se realiza de forma espontánea o informal, sino que se ejerce a través de mecanismos técnicos que han sido desarrollados por la Contraloría General de la República del Perú a través de normas reglamentarias. Así, Programas como el *Audidores Juveniles*, *Monitores Ciudadanos*,

Mentores de Control Social, Audiencias Públicas y denuncias están diseñados precisamente para promover una fiscalización ciudadana estructurada, informada y eficaz, que permita ejercer control sin caer en juicios emocionales o mal fundamentados. Esta institucionalización de la participación ciudadana busca profesionalizar la participación, evitar improvisaciones y asegurar que los ciudadanos puedan contribuir al control del poder de manera técnica, objetiva y útil para el interés general.

Por lo tanto, resulta indispensable una reforma constitucional que reconozca de manera expresa la función fiscalizadora como parte esencial e inseparable del derecho a la participación ciudadana. Este reconocimiento permitiría institucionalizar la corresponsabilidad social en la supervisión de la gestión pública, elevando al rango constitucional prácticas ya existentes, pero aún reguladas por normas de menor jerarquía. En efecto, frente a las limitaciones estructurales de la democracia representativa y los desafíos actuales en la administración del poder público, incorporar la participación ciudadana con función fiscalizadora como un derecho constitucional se presenta como una medida urgente, legítima y coherente con los compromisos democráticos del Estado peruano. Esta reforma no solo fortalecería el modelo de participación ciudadana, sino que también contribuiría a una gestión pública más eficiente, transparente y orientada al bien común. Además, que permitiría consolidar el vínculo entre la ciudadanía y el Estado.

III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU FUNCIÓN FISCALIZADORA

La participación ciudadana, concebida como un derecho fundamental en las democracias contemporáneas, ha superado ampliamente el ámbito limitado del sufragio electoral. En la actualidad, se reconoce como una estrategia sustancial para el fortalecimiento institucional, la legitimación del poder público y la promoción de valores democráticos esenciales como la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción. Desde una doble perspectiva -democrática y gerencial-, la ciudadanía deja de ser una simple destinataria de políticas públicas para convertirse en una protagonista activa en su formulación, implementación, evaluación y control (Canto, 2017).

Dicha participación no se restringe al ámbito consultivo o deliberativo, sino que se extiende a etapas sustantivas del ciclo de gestión pública, como la ejecución, el seguimiento y la supervisión de decisiones estatales (Fuentes y Serrano, 2019; Pinho, 2020). Además, posibilita el ejercicio del control político por parte de la sociedad civil, a través de decisiones consensuadas, legitimadas por la mayoría social y dirigidas al interés general (Escamilla y López, 2021). En ese marco, la función fiscalizadora representa una

dimensión imprescindible de la participación ciudadana, al permitir a los ciudadanos vigilar el ejercicio del poder, supervisar la correcta utilización de los recursos públicos y coadyuvar a la transparencia en la actuación estatal (Ordoñez y Trelles, 2019; Shack y Arbulú, 2021).

En el plano internacional, diversos instrumentos jurídicos han promovido explícitamente la participación ciudadana en su función fiscalizadora o en el control fiscal, reforzando la importancia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de profundizar los lazos con los ciudadanos. Así, podemos destacar a la Declaración de Asunción de 2009, sobre los Principios sobre Rendición de Cuentas, la cual señala que es fundamental fortalecer las estrategias, la comunicación y la colaboración entre las EFS y la sociedad civil para integrarlos efectivamente en el procedimiento de rendición de cuentas, contribuyendo a la creación de un marco institucional que asegure el acceso oportuno y efectivo de la información estatal relevante y promover una cultura de transparencia gubernamental. De esta manera, se busca potenciar el rol de los ciudadanos en el sistema, garantizando su participación informada y activa.

Asimismo, en la Declaración de Santiago de 2013 sobre Gobernanza, Anticorrupción y Confianza Pública, la OLACEF, en su XXIII Asamblea General, ha establecido que promoverá el desarrollo de buenas prácticas y de cooperación con la sociedad civil, facilitando la presentación de denuncias, proporcionándoles información útil y disponible basada en datos abiertos, así como incluyéndola en el ciclo de control, asimismo reexaminar la participación ciudadana en su función fiscalizadora o en el control fiscal promoviendo que las EFS implementen mecanismos de participación ciudadana, ya sea directa o a través de las organizaciones civiles, para mejorar y brindar calidad en la gestión pública.

En ese mismo sentido, la Declaración de Punta Cana de 2016, establece la responsabilidad de las EFS para incluir la participación ciudadana en el control o seguimiento de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la gestión de la administración pública, mejorando la gestión del desarrollo sostenible a través del control ciudadano, vigilancias, seguimientos, evaluaciones, críticas y sanciones, resaltando el esfuerzo de INTO-SA² y sus organizaciones regionales para incluir las medidas de seguimiento y evaluación de los objetivos de desarrollo sostenible en su planificación estratégica, dentro del contexto del mandato de las EFS.

En el contexto peruano, como se ha indicado la participación ciudadana ha tenido un reconocimiento progresivo a nivel normativo, aunque no exento de limitaciones. La Constitución Política del Perú consagra este derecho en

² International Organization of Supreme Audit Institutions. En español se traduce como Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

el artículo 2, inciso 17, y lo desarrolla en el artículo 31, mediante mecanismos como el referéndum, la iniciativa legislativa, la revocatoria de autoridades, entre otros. Sin embargo, a pesar de dicho reconocimiento general, la función fiscalizadora de la ciudadanía no ha sido incorporada de manera expresa en el texto constitucional, manteniéndose en el ámbito infraconstitucional, lo que debilita su fuerza normativa y limita su exigibilidad como derecho fundamental.

A nivel legislativo, la Ley N.º 27785 -Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República -establece con claridad la participación ciudadana como un principio rector del control gubernamental. El artículo 9, literal q), reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en actividades de supervisión; el artículo 22, literal ñ), impone a la Contraloría la responsabilidad de organizar audiencias públicas y mecanismos de vigilancia ciudadana en las entidades estatales; y el literal t) del mismo artículo, la obliga a incorporar en sus lineamientos y procedimientos acciones para combatir la corrupción, incluyendo la participación de la ciudadanía y organizaciones sociales. Finalmente, la novena disposición final establece expresamente que el control social constituye la participación activa de los ciudadanos en el proceso de control público, confirmando su legitimidad y utilidad dentro del marco normativo.

Bajo estos lineamientos, la Contraloría General de la República del Perú ha implementado una serie de mecanismos orientados a operativizar la participación ciudadana en su función fiscalizadora. Entre ellos destacan los programas de Auditores Juveniles, Monitores Ciudadanos de Control, Mentores Ciudadanos, audiencias públicas y canales para la denuncia ciudadana. Estas iniciativas según Cornejo (2016) y Shack y Arbulú (2021) buscan involucrar a la ciudadanía en la vigilancia directa de la gestión pública, generando impactos concretos tanto en la conducta de los fiscalizados como en el empoderamiento de la sociedad. Entonces, podemos decir que si bien la Constitución contempla mecanismos de control político como la revocatoria o remoción de autoridades, estos resultan insuficientes por sí solos para consolidar un sistema de fiscalización ciudadana eficaz y sostenible.

Asimismo, se constata que la actual arquitectura normativa, ha incorporado avances relevantes en los mecanismos de participación ciudadana, no obstante, aún presenta serias limitaciones estructurales (Espinoza, Narváez y Erazo, 2019), por lo que la ausencia de un reconocimiento constitucional de la función fiscalizadora impide institucionalizar una cultura de control ciudadano activa, limita la corresponsabilidad en la vigilancia del poder público y deja vulnerable a la sociedad frente a los efectos corrosivos de la corrupción. Esta situación resulta incompatible con los estándares internacionales de gobernanza democrática y con el mandato de transparencia exigido por la ciudadanía contemporánea.

En tal sentido, el Estado peruano enfrenta el imperativo democrático de reformar su Constitución para incorporar expresamente la función fiscalizadora como una manifestación legítima, necesaria y protegida del derecho a la participación ciudadana. Este reconocimiento permitiría elevar el estatus jurídico de los mecanismos de participación ciudadana, fortalecer el papel articulador de la Contraloría General de la República del Perú, y consolidar un modelo de gestión pública basado en la corresponsabilidad, la transparencia y el empoderamiento de la ciudadanía como coautora de la vigilancia estatal.

IV. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ DESDE LA FISCALIZACIÓN CIUDADANA

La democracia representativa ha constituido históricamente la forma de organización política predominante en los regímenes democráticos modernos, la cual se basa en la delegación del poder mediante la elección periódica de sus representantes, quienes ejercen funciones en nombre del pueblo soberano dentro de los marcos constitucionales. Sin embargo, en las últimas décadas, este modelo ha evidenciado crecientes limitaciones para canalizar de manera eficaz las demandas ciudadanas, especialmente en contextos marcados por el desencanto, el desinterés y la pérdida de confianza hacia los actores políticos. Según Rabasa (2020), esta situación ha generado un “síndrome de fatiga democrática”, que ha motivado el cuestionamiento de la legitimidad del sistema representativo e impulsado la búsqueda de formas más directas y efectivas de participación ciudadana.

En el caso peruano, esta crisis se ha profundizado debido al debilitamiento del sistema de partidos, la desconexión entre gobernantes y gobernados, y la persistente percepción de corrupción e ineficiencia institucional (Vásquez y Godoy, 2021), ocasionado por el predominio de una forma de democracia “representativa” o delegativa, en la que las autoridades electas tienden a ejercer el poder con escaso control y bajo cumplimiento de sus promesas de campaña. En este contexto, Landa (1999) propone una revisión crítica del modelo democrático vigente, impulsando mecanismos que permitan a la ciudadanía no solo votar, sino también ejercer un rol activo y permanente en la toma de decisiones y en el control de la gestión pública.

Ante este panorama, la democracia directa y la democracia participativa emergen como respuestas necesarias y complementarias al modelo representativo. La democracia directa, mediante mecanismos como el referéndum, la iniciativa legislativa y la revocatoria, permite expresar la voluntad popular sin intermediación política (Miró Quesada, 2002). De otro lado, la democracia participativa busca incorporar activamente a la ciudadanía en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas, fortaleciendo así la deliberación y la inclusión (Rabasa, 2020).

Ahora bien, como advierten Marenghi y Alcántara Sáez (2007), la participación directa no está exenta de riesgos, toda vez que la opinión pública puede estar sujeta a la desinformación, la emocionalidad o el desconocimiento técnico, lo que podría afectar la racionalidad en las decisiones colectivas, no obstante, esta crítica no puede justificar la exclusión de los ciudadanos del proceso de control democrático. Por el contrario, subraya la necesidad de diseñar canales institucionales que garanticen una participación informada, técnica y responsable.

En ese sentido, es fundamental que la participación ciudadana en su función fiscalizadora no se realiza de manera improvisada ni desestructurada, sino que se canaliza a través de mecanismos específicos desarrollados por la Contraloría del Perú, en el marco del Sistema Nacional de Control. Así programas como el de *Auditorías Juveniles*, *Monitores Ciudadanos*, *Mentores de Control Social*, *Audiencias Públicas y denuncias*, entre otros, han sido diseñados para formar, acompañar y guiar a la ciudadanía en tareas de fiscalización. Estos mecanismos institucionalizados buscan precisamente evitar los riesgos señalados, asegurando que la participación ciudadana responda a criterios de objetividad, legalidad y bien pública, de modo tal, que se articula el control ciudadano con el control estatal, generando una fiscalización más integral y eficaz.

A pesar de estos avances, el reconocimiento constitucional de la participación ciudadana en su función fiscalizadora sigue siendo un aspecto que aún no ha sido resuelto. Si bien el artículo 45° de la Constitución Política del Perú establece que el poder del Estado emana del pueblo y se ejerce en su representación y beneficio, y los artículos 2, inciso 17, y 31, regulan ciertos mecanismos de participación -como el referéndum, la revocatoria y la iniciativa legislativa-, no se reconoce expresamente el derecho fundamental de la participación ciudadana en su función fiscalizadora, que implica la participación del ciudadano a través de los mecanismos implementados por la Contraloría del Perú en la supervisión del uso de los recursos públicos o en el control de la gestión estatal.

Esta omisión normativa contrasta con la creciente demanda de la ciudadanía por contar con herramientas eficaces para prevenir la corrupción, mejorar la eficiencia del Estado y garantizar la rendición de cuentas. En este contexto, la incorporación de la función fiscalizadora como parte esencial del derecho a la participación ciudadana se presenta como una reforma constitucional necesaria, que contribuiría a consolidar una democracia más transparente e inclusiva. Como destacan Shack y Arbulú (2021), esta función no solo fortalece el control fiscal, sino que empodera al ciudadano en su rol de coautor del destino nacional.

No obstante, si bien es cierto la Ley N.º 27785, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, ya prevé

mecanismos para canalizar esta participación ciudadana en su función fiscalizadora, también lo es, que su falta de rango constitucional limita su eficacia jurídica. Por lo que elevar esta función al nivel constitucional garantizaría su protección, permanencia y exigibilidad, además de permitir su articulación con otros derechos fundamentales y principios democráticos.

Desde una perspectiva doctrinaria, diversos autores coinciden en que una democracia participativa contribuiría a mejorar el vínculo entre representantes y representados, así como fortalecer las capacidades ciudadanas para incidir en la gestión pública. Landa (1999) sostiene que la democracia participativa debe estar orientada a la transformación de las instituciones, acercándolas a los ciudadanos y permitiéndoles intervenir en decisiones que afectan directamente su bienestar y su entorno. Vásquez y Godoy (2021), por su parte, abogan por una “ingeniería democrática” que reforme los mecanismos actuales de participación para asegurar su efectividad, transparencia y equidad.

En el marco de la democracia contemporánea, el reconocimiento y su ejercicio de la participación ciudadana ha trascendido el plano meramente electoral, constituyéndose en un componente estructural del buen gobierno y del Estado de derecho. En el caso peruano, la Constitución Política establece un sistema de democracia representativa que incorpora algunos mecanismos de participación directa. No obstante, estos se encuentran significativamente restringidos, ya que se limitan a habilitar a los ciudadanos para elegir autoridades, revocarlas, presentar propuestas legislativas, intervenir en referendums o participar en asuntos locales. Esta configuración formalista ha derivado en una participación ciudadana funcionalmente reducida y, en la práctica, poco incidente en el control efectivo del poder político como administrativo.

Esta limitación evidencia la urgencia de desarrollar un enfoque de democracia participativa de carácter constitucional que reconozca la participación ciudadana en su función fiscalizadora, es decir, como un mecanismo legítimo y permanente de control sobre la gestión pública. La ciudadanía debe tener el derecho no solo a ser consultada u oída, sino a incidir activamente en la supervisión de las decisiones estatales, del uso de los recursos públicos y del cumplimiento de los fines del Estado en los tres niveles de gobierno. Esta perspectiva permite fortalecer el tejido democrático, cerrar las brechas entre gobernantes y gobernados, y combatir fenómenos como la corrupción y la opacidad institucional.

Diversos estudios doctrinarios han enfatizado el rol transformador de la participación ciudadana cuando esta se institucionaliza como práctica fiscalizadora. Ramírez (2014) sostiene que la democracia participativa emerge como una respuesta estructural a las limitaciones de la democracia representativa, en especial frente a problemas como la exclusión, la violencia política,

la corrupción sistémica y el abstencionismo. Este modelo ofrece una vía para integrar activamente a diversos sectores sociales, identidades culturales y colectivos históricamente marginados, otorgándoles voz en la toma de decisiones y en el control del ejercicio del poder.

Por su parte, Schneidr y Díaz (2015) afirman que las metodologías participativas, para ser efectivas, deben superar la concepción reduccionista del ciudadano como mero elector. La participación debe involucrar a la ciudadanía en la deliberación pública, fomentar una ética de responsabilidad colectiva, estimular la cooperación social y fortalecer el compromiso cívico. Además, agregan que una participación organizada y activa puede contribuir a reducir la brecha de representación, mejorar la confianza en las instituciones y reforzar la calidad democrática del Estado.

Cabe precisar, que los distintos modelos de democracia, como la representativa y la participativa, no son mutuamente excluyentes, sino que se complementan entre sí. Este enfoque implica pensar que ambos modelos de democracia no actúan independientemente ni en la teoría ni en la práctica, y es más dicha complementariedad tiene como propósito incrementar la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales para fortalecer la democracia (Contreras y Montecinos, 2019), a fin de satisfacer el interés general, fomentar la cooperación y la confianza, y contribuir al desarrollo del bienestar social y económico en la sociedad.

En tal sentido, frente a la crisis estructural de la democracia representativa en el Perú, la inclusión constitucional de la función fiscalizadora dentro del derecho a la participación ciudadana no solo es legítima y urgente, sino estructuralmente necesaria. Esta medida permitiría que los ciudadanos ejerzan un control efectivo sobre el poder, se garantice una mayor transparencia en la administración pública y se avance hacia un modelo de democracia más ético, deliberativo y orientado al bien común.

V. EXPERIENCIAS COMPARADAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU FUNCIÓN FISCALIZADORA

A la luz del derecho comparado, resulta ilustrativo analizar las experiencias constitucionales de Colombia y Ecuador, cuyos marcos normativos han avanzado significativamente en el reconocimiento de la participación ciudadana en la fiscalización pública.

Al respecto, tal como se ha venido señalando, la Constitución peruana de 1993 prevé como forma de gobierno la democracia representativa (Artículo 43), por el cual los ciudadanos participan a través de sus representantes elegidos en las decisiones políticas, quienes rinden cuentas sobre sus decisiones y acciones ante la ciudadanía y además si bien directamente no se establece como una forma de gobierno a la democracia directa, se prevé mecanismos

como el referéndum, la iniciativa legislativa y la revocatoria, propias de dicha democracia.

Por su parte, la Constitución colombiana de 1991 configura una república unitaria, descentralizada y participativa, que supera la democracia representativa tradicional al consagrar mecanismos institucionales de participación política y comunitaria. El artículo 103 establece diversas formas de intervención ciudadana, tales como el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa legislativa y normativa, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato, mecanismos que permiten a los ciudadanos ejercer soberanía de manera directa en los asuntos públicos. Asimismo, el artículo 270 dispone que la ley organizará los sistemas y modalidades de participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública y sus resultados, previendo una arquitectura normativa orientada a garantizar la función fiscalizadora. Complementariamente, el artículo 152 atribuye al Congreso la facultad de desarrollar estos mecanismos mediante leyes estatutarias, asegurando su estabilidad y jerarquía dentro del ordenamiento.

Es así que para Hurtado y Hinestroza (2018), la Constitución colombiana el gobierno se encuentra organizado en una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista en la cual se prevé mecanismos de participación como los mecanismos de participación política y los mecanismos de participación comunitaria. El primero constituye un mecanismo que cuenta el pueblo para ejercer la soberanía, está referido al voto, el referéndum, el cabildo abierto, el plebiscito, la consulta popular, iniciativa normativa y legislativa, así como la revocatoria del mandato. El segundo, referido a los mecanismos de participación comunitaria que posibilita la participación ciudadana en la construcción de los planes de desarrollo.

De la interpretación de la Constitución Colombiana se desprende que: en primer lugar, se impulsa la participación de los ciudadanos en la vigilancia y control sobre las acciones del poder público; en segundo lugar, se determina que será la legislación la que establezca las formas y sistemas para que la ciudadanía pueda supervisar la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno; y, en tercer lugar, se especifica que las entidades y los mecanismos de participación de la ciudadanía serán regulados por medio de leyes estatutarias.

De otro lado, la Constitución ecuatoriana, establece que el gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada (Constitución Política de Ecuador, 2008). La participación ciudadana se entiende como una manifestación del poder soberano del pueblo, reflejada en dos aspectos principales: la independencia de la sociedad civil y su capacidad para supervisar las acciones del Estado. Según el artículo 95, se promueve que los ciudadanos

impulsen un rol central en las decisiones, planificación y administración de asuntos estatales y además se reconoce la participación como una forma de ejercer el "poder del pueblo". Por lo tanto, durante el proceso constituyente de Montecristi se consideró imprescindible fortalecer el control social y la participación de la ciudadanía en la constitución de 2008 (Navarro-Rubio, 2019).

El artículo 61 de la mencionada Constitución regula el doble aspecto del derecho de participación de los ciudadanos, enfatizando su rol activo tanto en la participación en asuntos de interés público como en la fiscalización del accionar del poder público. Asimismo, el artículo 95, ubicado en el Título IV dedicado a la participación y organización del poder, subraya que la construcción del poder ciudadano es un proceso continuo. En este proceso, la participación de la ciudadanía ya sea individualmente o de manera grupal, es esencial para la decisión, planificación y administración de los asuntos públicos. Asimismo, se subraya su participación en el ejercicio del control ciudadano sobre las instituciones estatales, la sociedad y quienes los representan.

Es fundamental señalar que el artículo 96 de la Constitución de Ecuador, reconoce las distintas formas de organización social como manifestaciones de la soberanía popular, las cuales facilitan la inclusión de la ciudadanía en las decisiones y políticas estatales. Este artículo también promueve la participación de la ciudadanía en la prestación de servicios públicos mediante el control ciudadano a todos los niveles de gobierno. Esta disposición contrasta con la Constitución Peruana, donde, más allá de la ausencia de mención al control social, se restringe la participación ciudadana en asuntos públicos dentro de una jurisdicción municipal determinada

En contraste, el marco constitucional peruano resulta normativamente más limitado, aunque establece como forma de gobierno, la representativa y establecen algunos mecanismos de democracia directa -como el referéndum, la iniciativa legislativa y la revocatoria-, el artículo 2, inciso 17, y el artículo 31 de la Constitución de 1993 reconocen el derecho a la participación ciudadana, no existiendo una norma que reconozca explícitamente la participación ciudadana en su dimensión fiscalizadora. En su desarrollo infra constitucional, la Ley N.º 27785 (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República) establece principios y mecanismos de participación y a través de normas reglamentarias se han establecido los mecanismos de participación ciudadana, pero estos no gozan del blindaje constitucional que garantice su plena exigibilidad y permanencia.

La comparación entre Perú, Colombia y Ecuador permite concluir que, aunque los tres países comparten elementos representativos y algunos mecanismos de democracia directa, difieren profundamente en cuanto al grado de constitucionalización y operatividad de la función fiscalizadora de la ciudadanía. Colombia configura un modelo participativo sustentado en normas

constitucionales y leyes estatutarias que garantizan el control ciudadano. Ecuador establece un sistema de participación directa con fuerte arraigo constitucional, donde la fiscalización ciudadana forma parte esencial del poder popular. Perú, en cambio, mantiene una democracia predominantemente representativa, con mecanismos de participación directa pero limitados y sin reconocimiento explícito de la función fiscalizadora como derecho constitucional.

Frente a estas experiencias comparadas, resulta evidente que el Estado peruano debe asumir el desafío de incorporar en su Constitución la participación ciudadana en su función fiscalizadora como una manifestación legítima, estructural y permanente del control del poder. Esta reforma permitiría articular los mecanismos ya existentes con un marco de protección constitucional, fortalecer la cultura de vigilancia democrática y avanzar hacia un modelo de gobernabilidad más abierto, transparente y alineado con los estándares internacionales del Estado democrático de derecho.

VI. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA IMPLEMENTADOS POR LA CONTRALORÍA DEL PERÚ

La participación ciudadana, concebida como un eje fundamental de la democracia se materializa de manera efectiva cuando se permite a los ciudadanos ejercer funciones de vigilancia y control sobre la gestión pública, dado que a través de ello puede constatarse si se viene utilizando correctamente los recursos públicos o si el accionar de los funcionarios o servidores se encuentra dentro del marco normativo. En este marco, la Contraloría del Perú ha adoptado un enfoque proactivo e innovador para fortalecer la función fiscalizadora de la ciudadanía, a través de la creación de mecanismos institucionalizados que se recogen en la Directiva N.º 006-2024-CG/GPCS, denominada “Mecanismos de Participación Ciudadana”, la cual no solo formaliza el rol ciudadano en el control fiscal, sino para su desarrollo, promueve el uso de tecnologías de la información y herramientas virtuales.

La citada directiva, establece un conjunto de mecanismos orientados a articular la participación ciudadana con los procesos de fiscalización estatal, las que se desarrollan a continuación:

1. *Programa Auditores Juveniles*

El Programa Auditores Juveniles fue instaurado en el año 2010 mediante un convenio interinstitucional entre la Contraloría General de la República del Perú y el Ministerio de Educación. Está dirigido a estudiantes de educación secundaria de instituciones públicas y privadas, con el objetivo de fomentar una cultura de integridad desde una edad temprana. Esto se logra a

través de la realización de veedurías escolares orientadas a supervisar el adecuado funcionamiento de los servicios educativos en sus instituciones y comunidades. Para ello, los estudiantes utilizan plataformas digitales en las que registran los hallazgos identificados, los cuales, a criterio de la Contraloría, pueden derivar en servicios de control. Según Vélez (2020), el programa permite a los estudiantes involucrarse directamente en prácticas de vigilancia democrática, promoviendo una conciencia cívica crítica, valores éticos y un compromiso activo con la transparencia institucional.

De acuerdo con la Directiva N.º 006-2024-CG/GPCS, el programa se encuentra alineado con el Currículo Nacional de Educación Básica y requiere la participación activa de docentes del área de “Desarrollo Personal, Ciudadanía y Cívica”, quienes pueden incorporar las veedurías en sus programaciones pedagógicas. Aunque inicialmente concebido como una experiencia presencial, durante la pandemia de COVID-19 el programa fue adaptado a una modalidad virtual. Esta transformación permitió ampliar significativamente el número de participantes e incorporar a padres de familia en el proceso de veeduría. La digitalización, además, facilitó el monitoreo remoto de los servicios educativos y el reporte de irregularidades (Contraloría General de la República, 2024).

2. Programa Monitores Ciudadanos

El Programa de Monitores Ciudadanos fue establecido en 2018 mediante la Directiva N.º 004-2018-CG/DPROCAL, con el propósito de involucrar a estudiantes de educación técnica y universitaria en la supervisión de obras públicas, así como en la vigilancia de contratos vinculados a bienes y servicios, en el contexto del Plan de Reconstrucción con Cambios, posterior al fenómeno de El Niño Costero (Valera, 2022).

A través de este programa, los participantes realizan veedurías tanto presenciales como virtuales, utilizando herramientas tecnológicas, entre ellas una aplicación móvil que permite el registro y envío en tiempo real de hallazgos, imágenes y videos a la Contraloría del Perú. Esta evidencia es validada por personal técnico especializado y puede derivar en diversas acciones de control, tales como visitas de verificación, orientaciones de oficio, auditorías de desempeño, o intervenciones enmarcadas en los mecanismos de control simultáneo o posterior (Dassen y Lavin, 2024).

Este mecanismo no solo refuerza las capacidades institucionales de control, sino que también contribuye a la formación de ciudadanía activa y vigilante, promoviendo competencias en análisis documental, acceso a la información pública y fiscalización del gasto estatal. Su alcance ha trascendido el ámbito de la reconstrucción, siendo replicado en sectores estratégicos como la seguridad ciudadana, el medio ambiente y el gobierno digital.

Asimismo, ha consolidado alianzas con organizaciones de la sociedad civil como ProÉtica y Transparencia, así como con instituciones académicas, entre ellas la Universidad de Piura (Contraloría General de la República, 2024).

3. *Audiencias Públicas*

Las audiencias públicas representan un canal directo de interacción entre la Contraloría del Perú y la ciudadanía, concebido para recibir denuncias, quejas, sugerencias y consultas relacionadas con la gestión pública en los niveles local, regional y nacional. Estas se desarrollan de forma periódica, tanto presencial como virtualmente, y pueden adoptar un enfoque general o estar orientadas a sectores específicos como educación, salud o infraestructura (Shack y Arbulú, 2021).

Durante las audiencias, los ciudadanos presentan casos que, conforme a lo establecido en la Directiva de Gestión de Denuncias, pueden motivar la apertura de servicios de control. De manera complementaria, se llevan a cabo talleres informativos -como “El Control Social en tus manos”- orientados a capacitar a líderes sociales en la formulación de alertas ciudadanas y en el uso adecuado de los canales oficiales habilitados para la vigilancia ciudadana.

En respuesta a las restricciones impuestas por la pandemia, estos espacios formativos fueron adaptados al entorno digital, lo que permitió ampliar su alcance. Se implementó una plataforma multimedia con materiales didácticos accesibles, facilitando el acceso de la población general a herramientas de control social (Contraloría General de la República, 2024; Dassen y Lavin, 2024).

4. *Programa Mentores del Control Social*

El Programa Mentores de Control Social está dirigido a personas adultas mayores de 60 años, quienes, en virtud de su experiencia acumulada y disponibilidad de tiempo, contribuyen como orientadores comunitarios en procesos de vigilancia ciudadana. Estos mentores participan activamente en la supervisión del cumplimiento de las recomendaciones no implementadas y formuladas por los órganos de control, así como en el seguimiento de situaciones adversas no corregidas y que han sido identificadas en los informes emitidos por la Contraloría.

Esta iniciativa cumple una doble finalidad: por un lado, fortalecer la formación cívica e institucional de la ciudadanía, promoviendo valores como la ética pública y la responsabilidad compartida; y por otro, ampliar la cobertura del control social mediante la conformación de redes territoriales de

vigilancia, organizadas y sostenibles en el tiempo. Asimismo, los mentores pueden intervenir en servicios de control simultáneo, brindar orientación a nuevos ciudadanos involucrados en tareas de veeduría, y fomentar una cultura intergeneracional que refuerce el compromiso con la transparencia, la integridad y el buen uso de los recursos públicos (Contraloría General de la República, 2024).

5. *Mecanismo de Denuncias Ciudadanas*

El canal de denuncias ciudadanas constituye un mecanismo fundamental para detectar presuntos actos de corrupción e inconductas funcionales, permitiendo a cualquier persona presentar evidencias o indicios que, previa verificación, pueden derivar en la apertura de servicios de control. Este canal ha sido fortalecido con campañas de difusión radial y televisiva, producción de materiales informativos y realización de talleres comunitarios de sensibilización (OLACEFS, 2012). Las denuncias ciudadanas no solo constituyen una herramienta de reacción frente a actos irregulares, sino también un insumo estratégico para la planificación institucional de la Contraloría, ya que permiten focalizar recursos en zonas o sectores de alto riesgo. Su utilidad ha sido reconocida por organismos internacionales como parte del fortalecimiento de los sistemas de integridad pública.

En conclusión, los mecanismos de participación ciudadana implementados por la Contraloría del Perú constituyen una arquitectura institucional innovadora para fomentar la participación de la ciudadanía en la fiscalización del poder público. A través de programas diferenciados según grupos etarios y niveles educativos -como los Auditores Juveniles, Monitores Ciudadanos y Mentores del Control Social-, así como mediante canales formales como las audiencias públicas y las denuncias ciudadanas, se ha construido un ecosistema participativo que permite articular la vigilancia social con el control gubernamental. No obstante, su eficacia plena exige que estos mecanismos sean reconocidos como parte integrante del derecho constitucional a la participación ciudadana en su función fiscalizadora, lo que dotaría al sistema de mayor legitimidad, estabilidad y capacidad transformadora en el marco del Estado democrático de derecho.

VII. FUNDAMENTOS PARA EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU FUNCIÓN FISCALIZADORA

La democracia directa en el Perú, particularmente expresada mediante el uso del referéndum, ha sido concebida como una herramienta para canalizar la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas y jurídicas,

constituyendo una fuente directa de legitimidad basada en la expresión soberana de la voluntad popular (Miró Quesada, 2002). No obstante, Vásquez y Godoy (2021) advierten que, pese al potencial democratizador de los mecanismos de participación directa y participativa, su actual configuración resulta claramente insuficiente: adolecen de debilidades estructurales, escasa continuidad y un limitado impacto real en la toma de decisiones públicas. En consecuencia, resulta inaplazable una reforma sustantiva que transforme estos mecanismos en herramientas sólidas, sostenibles, eficaces y accesibles, capaces de garantizar una participación ciudadana con capacidad de incidencia real en la gestión pública. Desde una perspectiva crítica, es indispensable asumir que la participación ciudadana en su función fiscalizadora constituye un componente estructural del sistema democrático cuya ausencia distorsiona el principio mismo de soberanía popular.

En esa misma línea, Landa (1999) enfatiza la necesidad urgente de articular la democracia representativa con la participativa, superando el modelo delegativo que ha desdibujado, en la práctica, el rol activo del ciudadano en la fiscalización del poder. Esta articulación no puede quedar en el plano retórico: debe traducirse en un marco institucional claro, estable y vinculante que garantice el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos. Marenghi y Alcántara Sáez (2007), así como Rabasa (2020), advierten, además, sobre los riesgos de una democracia directa sin institucionalidad sólida: la manipulación de la opinión pública, la polarización social o la ausencia de deliberación técnica. Frente a ello, proponen que la democracia participativa, al estructurar la intervención ciudadana de manera constante, responsable y técnicamente informada, constituye una alternativa más sólida para alcanzar decisiones legítimas, eficientes y sostenidas en el tiempo. En este sentido, no se trata de contraponer representación y participación, sino de promover una sinergia efectiva entre ambas dimensiones que reconozca al ciudadano no solo como elector periódico, sino como agente corresponsable del control democrático cotidiano. Solo a través de esa sinergia podrá alcanzarse la coherencia entre el principio de soberanía popular y su ejercicio efectivo en la práctica.

La crisis de la democracia representativa, ya advertida por Benjamín Constant en el siglo XIX, se ha profundizado notablemente en el contexto contemporáneo. En el caso peruano, esta crisis ha adquirido características particularmente severas: el colapso del sistema de partidos, el deterioro acelerado de las instituciones, la corrupción estructural y la concentración excesiva de poder en la figura presidencial han configurado un modelo de democracia delegativa, desconectado de las aspiraciones y necesidades de la ciudadanía. Vásquez y Godoy (2021) asocian esta crisis a una progresiva pérdida de legitimidad del sistema político, mientras que Landa (1999) plantea la necesidad de una reconfiguración profunda de las instituciones, basada en una ética pública exigente y en una participación ciudadana efectiva,

continua y organizada. Rabasa (2020) complementa este diagnóstico al señalar que el creciente desencanto social solo podrá revertirse mediante el fortalecimiento de mecanismos participativos que incorporen componentes deliberativos, fiscalizadores y pedagógicos que permitan reconstituir la legitimidad democrática sobre nuevas bases. Desde mi perspectiva, el núcleo del problema radica en la falta de coherencia entre la proclamación constitucional de la soberanía popular y la inexistencia de herramientas normativas que permitan al pueblo ejercerla efectivamente.

Desde esta perspectiva, el análisis comparado de experiencias constitucionales resulta especialmente revelador. Aunque las constituciones de Perú, Colombia y Ecuador comparten una base representativa, existen diferencias sustanciales en cuanto al grado de reconocimiento formal y garantista del control ciudadano. Mientras que en Perú los mecanismos como el referéndum, la iniciativa legislativa y la revocatoria de autoridades se aplican de forma restringida, predominantemente a nivel local y sin establecer una arquitectura normativa clara que estructure la participación ciudadana en la supervisión del gasto público, en Colombia y Ecuador se han dado pasos sustantivos hacia una democracia participativa plenamente constitucionalizada.

La Constitución colombiana incorpora expresamente mecanismos como el cabildo abierto, la consulta popular y, de manera destacada, la vigilancia ciudadana de la gestión estatal, disponiendo que corresponde a la ley organizar y garantizar las modalidades de participación ciudadana en el control de la administración pública en todos los niveles de gobierno. La Constitución ecuatoriana, por su parte, va aún más lejos al consagrar una democracia de carácter tripartito –representativa, participativa y directa– en la que se reconoce la participación no solo como un derecho fundamental sino como una expresión activa y permanente de la soberanía popular. Allí, el control ciudadano y el fortalecimiento de las organizaciones sociales están constitucionalmente garantizados y promovidos. Estas experiencias comparadas evidencian que la coherencia constitucional entre la fuente del poder (el pueblo) y su ejercicio efectivo mediante la fiscalización ciudadana no es solo deseable, sino posible y necesaria.

De este análisis se desprende una conclusión clara y preocupante: a diferencia de Colombia y Ecuador, el Perú aún no ha incorporado de manera expresa y vinculante la función fiscalizadora de la ciudadanía en su texto constitucional. Esta omisión estructural no solo limita gravemente la institucionalización y sostenibilidad de los mecanismos participativos, sino que además somete su existencia y operatividad a decisiones administrativas o a la voluntad política del momento. Esta fragilidad jurídica erosiona el potencial transformador del control social y lo convierte en una práctica vulnerable, sujeta a retrocesos o desapariciones según el contexto. En este punto, sostengo que el déficit no es meramente normativo, sino de coherencia

democrática: un sistema que proclama la soberanía del pueblo pero le niega su derecho a controlar el poder, incurre en una contradicción estructural que mina su legitimidad.

Sin embargo, las experiencias acumuladas por la Contraloría del Perú demuestran que, aun en ausencia de respaldo constitucional, la participación ciudadana ha sido capaz de generar impactos concretos y verificables. Das-sen y Lavin (2024), por ejemplo, analizan el Programa de Monitores Ciudadanos de Control y documentan que entre 2018 y 2019 se identificaron 875 situaciones adversas en 562 obras públicas valorizadas en más de S/ 1,500 millones. Estas observaciones incluyeron deficiencias técnicas, falta de supervisión, baja calidad de ejecución y otros incumplimientos contractuales que derivaron en penalidades legales.

De igual forma, la Contraloría General del Perú (2024) destaca que el Programa de Auditores Juveniles, ha movilizado a cientos de miles de estudiantes, docentes y familias en la fiscalización del sistema educativo, promoviendo una cultura de integridad desde edades tempranas. Las Audiencias Públicas, adaptadas incluso al entorno virtual durante la pandemia, y el Sistema Nacional de Denuncias han permitido canalizar alertas ciudadanas con eficiencia y ampliar significativamente el acceso a los canales de control. Estos resultados evidencian que la ciudadanía peruana posee la madurez cívica y la capacidad técnica suficientes para ejercer un control efectivo, lo cual refuerza la urgencia de dotar esta función de un reconocimiento constitucional estable.

Narváez Quintero (2022) subraya que el control fiscal participativo no solo fortalece el control institucional, sino que mejora sustancialmente la calidad de las políticas públicas, garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales y reduce los márgenes de impunidad. Para que este modelo funcione de manera eficaz, se requiere una ciudadanía técnicamente formada, articulada con las entidades fiscalizadoras superiores, y respaldada por un marco normativo claro, coherente y vinculante. La educación cívica, la formación técnica y la voluntad política son condiciones necesarias, pero insuficientes sin un reconocimiento constitucional que les brinde estabilidad y jerarquía normativa. Desde mi interpretación, la coherencia entre los fines del Estado y las capacidades del ciudadano solo puede alcanzarse cuando este último es reconocido como un sujeto activo del control público, y no como un mero espectador.

Actualmente, la persistencia de estos mecanismos en el Perú depende exclusivamente de normas sublegales y directivas administrativas. Esta situación debilita su institucionalización, limita su expansión territorial y sectorial, y los deja expuestos a cambios arbitrarios. A diferencia de los marcos constitucionales de Colombia y Ecuador, donde el control ciudadano ha sido elevado a la categoría de derecho constitucional, el Perú continúa

rezagado y anclado a una arquitectura normativa precaria. Esta omisión no es menor: compromete la credibilidad del sistema democrático, posterga las transformaciones institucionales necesarias y perpetúa una ciudadanía políticamente disminuida. En consecuencia, la reforma constitucional se presenta como una exigencia moral y política de coherencia democrática.

La necesidad de elevar la participación ciudadana en su función fiscalizadora al rango constitucional obedece a una exigencia estructural de coherencia y legitimidad democrática. No basta con reconocer que el poder emana del pueblo si, en la práctica, se niega a este el derecho de controlar de forma directa cómo se ejerce dicho poder. La ausencia de un reconocimiento constitucional explícito convierte la soberanía popular en un principio incompleto y meramente declarativo. En términos sustantivos, este vacío debilita la arquitectura del Estado de derecho, porque coloca a la ciudadanía en una posición de subordinación frente a los órganos del poder, cuando en realidad debería situarse como un actor corresponsable en el control del mismo. La coherencia entre el principio de soberanía popular y el derecho ciudadano a la fiscalización debe entenderse como el eje normativo y ético de toda democracia madura.

Reconocer la función fiscalizadora del ciudadano en la Constitución peruana no es una concesión política, sino una obligación derivada de la propia lógica del sistema: si la democracia se funda en el pueblo, es incoherente que este carezca de la herramienta jurídica más efectiva para garantizar que su mandato se cumpla. En consecuencia, la reforma constitucional no debe entenderse como un añadido opcional, sino como la culminación necesaria de un proceso de democratización que busca transformar al ciudadano de simple elector a verdadero garante y contralor del poder público. Por estas razones, resulta no solo oportuno, sino imperativo y urgente promover la incorporación constitucional que reconozca de manera explícita y vinculante la función fiscalizadora como parte sustancial e indivisible del derecho a la participación ciudadana.

Este reconocimiento no solo consolidaría los avances normativos y programáticos alcanzados en los últimos años, sino que les otorgaría protección jurídica frente a eventuales retrocesos, impulsaría nuevas formas de involucramiento ciudadano en la gestión pública, y robustecería la legitimidad del sistema político en su conjunto. Otorgar rango constitucional al control ciudadano significa asumir, de forma coherente y decidida, que la soberanía no se delega sin reservas, y que el pueblo no es un actor pasivo del orden democrático, sino un protagonista activo, vigilante y corresponsable del ejercicio del poder. Solo así la democracia peruana podrá reconciliar su discurso normativo con su práctica institucional, alcanzando la coherencia que exige una ciudadanía plenamente soberana.

VIII. CONCLUSIONES

La participación ciudadana es un elemento esencial del modelo democrático constitucional, no solo en su dimensión electoral, sino también como derecho fundamental al control del poder. En el Perú, este principio se ha desarrollado principalmente a través del sufragio y otros mecanismos de participación política como el referéndum y la revocatoria de autoridades, sin embargo, la falta de reconocimiento expreso de su función fiscalizadora limita el alcance real del control ciudadano sobre la gestión pública y debilita la institucionalidad democrática.

El actual diseño constitucional peruano se muestra insuficiente para responder a los desafíos contemporáneos de gobernanza democrática, transparencia y lucha contra la corrupción. La participación del ciudadano en su función fiscalizadora, en tanto manifestación concreta del principio de soberanía popular, debe ser reconocida expresamente como derecho constitucional, permitiendo que los ciudadanos ejerzan supervisión activa y efectiva sobre la actuación de los órganos del Estado, en todos los niveles de gobierno.

La experiencia comparada demuestra que la constitucionalización del control ciudadano es no solo viable, sino deseable. Modelos como los de Colombia y Ecuador evidencian que una democracia participativa sólida requiere incorporar de forma expresa la función fiscalizadora de la ciudadanía. En el Perú la Contraloría General de la República ha desarrollado mecanismos valiosos como los programas de Monitores Ciudadanos, Auditores Juveniles, Mentores del Control Social, las Audiencias Públicas y las denuncias, que carecen de respaldo constitucional, al estar sustentados únicamente en normativas infra constitucionales y directivas internas. Su eficacia, aunque probada por sus resultados, se ve limitada por su carácter precario y su dependencia de la voluntad política de turno, lo que compromete su continuidad y expansión.

Los resultados obtenidos por dichos programas demuestran que la ciudadanía, cuando cuenta con información, herramientas y reconocimiento institucional, puede desempeñar un rol estratégico en la fiscalización del uso de los recursos públicos. La virtualización de estos mecanismos durante la pandemia reafirmó su adaptabilidad y su potencial como herramientas permanentes de vigilancia democrática.

La participación fiscalizadora representa una evolución del principio democrático: no basta con elegir representantes; es imperativo que los ciudadanos puedan también supervisar, evaluar y exigir cuentas sobre la gestión de quienes ejercen el poder. Esta forma avanzada de soberanía activa implica que la Constitución reconozca al pueblo no solo como fuente de legitimidad del poder, sino como agente de control legítimo y permanente del mismo, mediante mecanismos garantizados, accesibles y vinculantes.

La constitucionalización de la participación ciudadana en su función fiscalizadora fortalece los sistemas democráticos, promueve mejores estándares de integridad pública, permite articular políticas estatales coherentes y genera una cultura de rendición de cuentas. Colombia y Ecuador han incorporado esta dimensión de participación en sus textos constitucionales. El Perú no puede continuar postergando esta reforma estructural, bajo el riesgo de perpetuar un modelo democrático frágil y desconectado de su ciudadanía.

Por todo ello, se concluye que la incorporación constitucional de la función fiscalizadora como parte sustancial del derecho a la participación ciudadana es una medida imprescindible para consolidar un modelo de Estado más transparente, corresponsable y democrático. Esta reforma permitirá alinear el texto constitucional con la práctica institucional ya existente, brindar seguridad jurídica a los mecanismos de participación ciudadanas implementados por la Contraloría del Perú y asegurar su permanencia como expresión efectiva del mandato del pueblo soberano. Solo así el Perú podrá cerrar la brecha entre la participación simbólica y la participación sustantiva en el ejercicio del poder.

IX. REFERENCIAS

- Cañas, R. (2008). "Contrato Social de Rousseau: El Problema de la Natural Enemistad entre la Soberanía y el Gobierno". *Revista Estudios*, Universidad de Costa Rica, n. 21, pp. 137–148. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5556303>
- Canto, R. (2017). "Participación ciudadana, pluralismo y democracia". *Revista En-Claves del Pensamiento*, vol. 10, n. 41. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162017000100054
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Lisboa: Estoril.
- Constitución Política del Perú (1993). Diario Oficial El Peruano.
- Constitución Política de Colombia (1991). Diario Oficial No. 40.965.
- Constitución Política de Ecuador (2008). Registro Oficial No. 449.
- Contraloría General de la República (2002). *Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*, Ley N.º 27785. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/431141/Ley-27785.pdf?v=1574886460>.
- Contraloría General de la República del Perú (2024). *Manual de buenas prácticas de participación ciudadana impulsadas por las entidades fiscalizadoras superiores*. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/5472893-manual-buenas-practicas-de-participacion-ciudadana-impulsadas-por-las-entidades-fiscalizadoras-superiores>
- Cornejo, C. (2016). *Elementos para la Participación Ciudadana en la Fiscalización Pública: Una aproximación desde la experiencia de la Contraloría General de Paraguay (2006–2014)*. Buenos Aires. <https://repository.digital.georgetown.edu/handle/10822/1043873>

- Dassen, N., y Lavin, R. (2024). *Participación ciudadana en el control fiscal a través de medios digitales: relevamiento de experiencias en entidades de fiscalización superior*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0013049>
- Díaz, A. (2017). "Participación Ciudadana en la gestión y en las políticas públicas". *Gestión y Política Pública*, vol. 2, n. 26. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341
- Escamilla, A., y López, R. (2021). "El presupuesto participativo en la Ciudad de México: problemas de diseño institucional y niveles de participación ciudadana". *Sociológica*, pp. 85–118.
- Escobar, A. L. (2004). "Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y sociedad civil en América Latina en la última década". *Revista Austral de Ciencias Sociales*, n. 8, pp. 97–108.
- Espinoza, A., Narváez, C. y Erazo, J. (2019). "El control gubernamental a través de la auditoría de gestión bajo los ejes de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana". *Revista Interdisciplinaria de Humanidades, Educación, Ciencia y Tecnología*, vol. 5, n. 1, pp. 533–550. <https://doi.org/10.35381/cm.v5i1.279>
- Fuentes, R., y Serrano, J. (2019). "El concejo abierto, posibilidad de mayor democracia y participación ciudadana". *Gestión y Política Pública*, vol. 28, n. 2, pp. 441–472. <https://doi.org/10.29265/gypv.v28i2.626>
- González, I. (2020). *La participación ciudadana en la gestión y la fiscalización de la Hacienda Pública en Costa Rica: Alcance del artículo 9 de la Constitución Política*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Hurtado, J., y Hinestroza, L. (2018). "Espacios de participación ciudadana en la construcción de planes de desarrollo en territorios étnicos: Caso departamento del Chocó". *Revista Justicia*, vol. 2, n. 33, pp. 91–117.
- Landa, C. (1999). "Hacia la construcción de un modelo democrático en el Perú". *Agenda Internacional*, vol. 6, n. 13, pp. 149–155. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6302470>
- Marenghi, P., y Alcántara Sáez, M. (2007). "Los mecanismos de la democracia directa". *Revista de Derecho Electoral*, n. 4, pp. 1–25. <https://dialnet.unirioja.es/metricas/documentos/ARTREV/3988087>
- Miró Quesada, F. (2002). "La Democracia Directa en el Perú: Aspectos constitucionales y procesales del referéndum durante el régimen dictatorial de Alberto Fujimori". *Derecho & Sociedad*, pp. 34–42. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/16912>
- Narváez Quintero, J. S. (2022). *Control social y control fiscal participativo: Instrumentos viables en la lucha contra la corrupción en Colombia*. Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia.
- Navarro-Rubio, R. V. (2019). "La democracia participativa en el constitucionalismo latinoamericano". *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*. <https://www.nuevarevista.net/la-democracia-participativa-en-el-constitucionalismo-latinoamericano/>
- OLACEFS (2012). *Buenas prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la ciudadanía*. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

- Ordoñez, H., y Trelles, D. (2019). "Control social en la participación ciudadana: Una visión desde los servicios públicos locales". *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, vol. XXV, n. 4. <https://www.redalyc.org/journal/280/28062322013/html/>
- Pinho, M. (2020). "Gobierno Abierto y Participación Ciudadana. Algunas normas necesarias en Venezuela". *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, vol. 5, n. 15, pp. 63–88. <https://www.scielo.org.mx/pdf/dgedj/v5n15/2448-5136-dgedj-5-15-63.pdf>
- Rabasa, E. (2020). "La crisis de la democracia representativa y el surgimiento de mecanismos de democracia directa". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 43, pp. 1–26. <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2020.43.15188>
- Ramírez, A. (2014). "Los Retos de la Democracia: La democracia participativa como complemento de la democracia representativa". *Estudios de Deusto*, vol. 61, n. 1, pp. 271–294. [https://doi.org/10.18543/ed-61\(1\)-2013pp271-294](https://doi.org/10.18543/ed-61(1)-2013pp271-294)
- Rousseau, J. J. (1999). *El contrato social*. Edición digital. ElAleph.com. Accedido el 6 de junio de 2025. https://www.secest.cl/upfiles/documentos/01082016_923am_579f698613e3b.pdf
- Sánchez Gonzales, J. J. (2015). "La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto". *Espacios Públicos*. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67642415003>
- Schneider, Cecilia, y Micaela Díaz Rosaenz. (2015). "Participación ciudadana local: un balance teórico y empírico de los Presupuestos Participativos en las ciudades argentinas". Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22–24 de julio de 2015. <https://alacip.org/cong15/pra-cecilia8c.pdf>
- Shack, N., y Arbulú, A. (2021). *Una aproximación a los mecanismos de participación ciudadana en el Perú*. Lima: Contraloría General de la República.
- Valera, M. F. (2022). "Programa de monitores ciudadanos de control y su aporte en el control gubernamental de obras públicas". *SCIENDO*, vol. 25. <https://doi.org/10.17268/sciendo.2022.044>
- Vásquez, Y., y Godoy, F. (2021). "Repensar la democracia participativa en el Perú". *Debates en Sociología*, n. 53, pp. 111–131. <https://doi.org/10.18800/debatesen-sociologia.202102.004>
- Vélez, M. A. (2020). *Auditoría social: El Programa 'Auditores Juveniles' de la Contraloría General de la República del Perú*. <https://repositorio.contraloria.gob.pe/handle/ENC/147>