



Proyecto de Ley N°... 1504/2021-CR

ALEJANDRO SOTO REYES  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



## PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RECONOCE EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

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

## PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RECONOCE EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### Artículo único. Incorporación del numeral 25 al artículo 2 de la Constitución Política del Perú

Se incorpora el numeral 25 al artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual queda redactado de la siguiente manera:



Firmado digitalmente por:  
RUIZ RODRIGUEZ Magaly  
Rosmary FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 21/03/2022 10:10:17-0500

**25. A una buena administración pública."**

Lima, 17 de marzo de 2022



Firmado digitalmente por:  
JUAREZ CALLE Heidy  
Lisbeth FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 18/03/2022 19:22:29-0500



Firmado digitalmente por:  
SOTO REYES Alejandro FAU  
20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 18/03/2022 14:44:51-0500



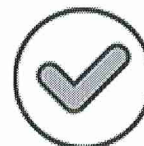
Firmado digitalmente por:  
SALHUANA CAMDES Eduardo  
FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 18/03/2022 17:21:58-0500



Firmado digitalmente por:  
JULON IRIGÖIN Eva Edith  
FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 18/03/2022 21:08:12-0500



Firmado digitalmente por:  
DIAZ MONAGO Freddy Ronald  
FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 19/03/2022 12:03:10-0500



Firmado digitalmente por:  
SALHUANA CAMDES Eduardo  
FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 18/03/2022 17:22:21-0500

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

#### La buena administración

Sobre la buena administración, el Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de buena administración implica que los órganos, funcionarios y trabajadores públicos sirven y protegen al interés general, pues "están al servicio de la Nación" (artículo 39° de la Constitución) y, que dicho servicio a la Nación ha de realizarse de modo transparente.<sup>1</sup> Dicho principio se desprende del artículo 39 de la Constitución, que dispone lo siguiente:

"Artículo 39.-

Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley."

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado que el buen funcionamiento de la administración pública es un bien constitucional que debe ser protegido:

"16. A su vez, no solo cabe considerar que el buen funcionamiento de la Administración Pública constituye un bien de índole constitucional cuya protección podría justificar la intervención del Derecho Penal, sino que el propio combate contra toda forma de corrupción goza también de protección constitucional."<sup>2</sup> (Subrayado agregado)

Por ello, en el artículo 162 de la Constitución, se ha regulado la figura del defensor del pueblo, que refleja la importancia que el constituyente ha dado al funcionamiento de la administración pública:

"Artículo 162.

Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y **supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal** y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. (...)." (Negrita nuestra)

#### Legislación comparada y supranacional

A nivel de la legislación comparada y supranacional, el derecho a la buena administración pública ha sido reconocido en la Constitución del Estado de México, donde se ha dispuesto de forma expresa el derecho a la buena administración pública, tal como se observa en el artículo 7, inciso a, de dicha norma:

<sup>1</sup> EXP. N. 2235-2004-AA/TC

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00017-2011-P1/TC.

#### "Artículo 7

##### A. Derecho a la buena administración pública

1. Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.
2. Las autoridades administrativas deberán garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad.

En dichos supuestos, deberán resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento.

3. En los supuestos a que se refiere el numeral anterior, se garantizará el acceso al expediente correspondiente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales.

4. La ley determinará los casos en los que deba emitirse una carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores de servicios públicos. Las autoridades conformarán un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basado en criterios técnicos y acorde a los principios señalados en el primer numeral de este apartado." (Subrayado agregado)

En el caso de la Constitución española, si bien no se encuentra explícitamente reconocido el derecho a la buena administración, del propio texto constitucional se desprende los rasgos inherentes a este derecho:

"La Constitución española de 1978 no recoge de forma explícita en su texto normativo ningún principio o derecho a la buena administración. Sin embargo, sí se observan los principios constitucionales relativos a la actuación de los poderes públicos se rastrean algunos de los rasgos esenciales de esta noción."<sup>3</sup>  
(Subrayado agregado)

A nivel de normas de carácter supranacional, la **Carta Democrática Interamericana** destaca la vinculación entre la buena administración y la democracia, principio también reconocido por el Tribunal Constitucional:

#### "Artículo 4

Son **componentes fundamentales del ejercicio de la democracia** la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la **gestión pública**, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia." (Negrita nuestra)

Por su parte, la **Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública**, señala en su preámbulo lo siguiente:

"El Estado Social y Democrático de Derecho otorga una posición jurídica a la persona, un estatus de ciudadano en sus relaciones con la Administración Pública. En efecto, ahora los ciudadanos ya no son sujetos inertes, simples

<sup>3</sup> Hermida del Llano, Cristina. *La configuración del derecho a una buena administración como nuevo derecho frente al poder*. En: Pensamiento Constitucional Año XVI N° 16. Pág. 157

receptores de bienes y servicios públicos; son protagonistas principales de los asuntos de interés general y disponen de una serie de derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena Administración Pública, a una Administración Pública que promueva la dignidad humana y el respeto a la pluralidad cultural. En efecto, la Administración Pública, en sus diferentes dimensiones territoriales y funcionales, está al servicio de la persona atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente con calidad y calidez."

De otro lado, la **Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción** resalta que la participación ciudadana y el buen manejo de los asuntos públicos se constituyen en elementos de la buena administración:

#### **"Capítulo II**

##### **Medidas preventivas**

Artículo 5. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la **debida gestión de los asuntos públicos** y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas." **(Negrita agregada)**

La **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea** ha establecido en su artículo 41 el derecho a la buena administración en los siguientes términos:

#### **"Artículo 41**

##### **Derecho a una buena administración**

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
  - a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;
  - b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;
  - c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua."

Como se evidencia, tanto la legislación extranjera como la legislación supranacional reconocen el derecho a la buena administración.

#### **Justificación de la propuesta legislativa**

El actual gobierno viene siendo cuestionado por un pésimo manejo de la gestión pública, evidenciándose la presencia de funcionarios nombrados a dedo que no cuentan con la adecuada capacitación y que no cuentan ni con los títulos ni

experiencia necesaria para cumplir con los fines de la administración pública. Así, el defensor del pueblo ha realizado las siguientes declaraciones:

"Yo creo que la **administración pública pasa por su peor momento**, su peor situación. Mire lo que sucede en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el Ministerio de Energía y Minas.

A nosotros nos parece que son argumentos que no tienen fundamentos los que se oponen y **quieren evitar este tipo de requisitos, filtros o recaudos para que tengamos una buena administración**

A esta afirmación de que no me desempeño con neutralidad, diría, ¿debo ser neutral en combate contra la corrupción, debo permanecer neutral frente a la falta de transparencia, **debo ser neutral en el desmontaje de la administración pública, neutral ante la falta de idoneidad de funcionarios públicos?** [...] No, no soy neutral, no soy un defensor silente o indiferente."<sup>4</sup>  
(Negrita nuestra)

En este contexto, la buena administración en un principio que sustenta nuestro Estado constitucional de derecho y que debe ser defendida a fin de garantizar que los ciudadanos cuenten con una administración que les sirva de manera óptima. En tal sentido:

"La buena administración pública es un principio constitucional de todo Estado Constitucional de Derecho que establece un ejercicio ético y responsable de la función pública que salvaguarde el interés colectivo de la nación. A través de este, las autoridades deben velar por el bienestar de la sociedad y trabajar en beneficio del país y la ciudadanía con especial énfasis en hacer un uso estratégico y prudente de los recursos del Estado para lograrlo"<sup>5</sup>.

Según Linazasoro y Cornejo, el impacto de incorporar el derecho a la buena administración pública se determina por los siguientes aspectos:

1. Permite otorgar instrumentos de coherencia y adaptabilidad al sistema jurídico. Facilita la resolución de los desafíos de un mundo constante y dinámico, que requiere respuestas eficaces por parte de la Administración frente a problemas complejos y novedosos.
2. Permite estructurar un nuevo entendimiento de la administración pública, toda vez que el ciudadano tendría un derecho fundamental, que supera una visión soberana de la Administración y sus potestades sobre las personas.
3. Como derecho fundamental permite que los ciudadanos exijan constantemente ser informados sobre la forma en que se consideran sus opiniones y conocer el impacto de los procesos de participación en la generación de normas para mantener la confianza de los ciudadanos.

<sup>4</sup> <https://elcomercio.pe/politica/defensor-del-pueblo-la-administracion-publica-pasa-por-su-peor-momento-walter-gutierrez-peru-libre-nndc-noticia/> Revisado el 17 de marzo de 2022.

<sup>5</sup> <https://www.enfoquederecho.com/2021/08/16/servir-y-no-servirse-el-principio-de-la-buena-administracion-publica/#:~:text=La%20buena%20administraci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20es,inter%C3%A1s%20colectivo%20de%20la%20naci%C3%B3n.> Revisado el 17 de marzo de 2022.

4. La inclusión del derecho a una buena administración pública en la Constitución permite optimizar la legitimación activa para recurrir al Poder Judicial frente a actuaciones de mala administración. Asimismo, permite generar una nueva garantía de protección a los derechos fundamentales.<sup>6</sup>

En consecuencia, el presente proyecto propone incorporar el numeral 25 al artículo 2 de la Constitución Política del Perú, a fin de reconocer el derecho a una **buena administración pública** y promover la exigibilidad de dicho derecho, en un contexto donde se privilegia la defensa de los derechos ciudadanos.

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

La presente norma propone incorporar el numeral 25 al artículo 2 de la Constitución Política del Perú, a fin de reconocer el derecho a una buena administración pública. Con ello se garantiza que los ciudadanos tengan garantía de contar con una gestión pública que brinde servicios eficientes, optimizándose el principio democrático fortaleciendo nuestras entidades públicas.

La administración pública debe contar con los funcionarios, normas, procedimientos que permitan a los ciudadanos un servicio de calidad y que garantice el ejercicio de sus derechos.

## III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En tal sentido, el presente proyecto de ley cuenta con el siguiente cuadro de actores:

| Actores    | Beneficios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Costos |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Ciudadanía | <ul style="list-style-type: none"> <li>Generará satisfacción por el eficiente y correcto uso de los recursos que aporta la población.</li> <li>Reforzará la confianza en los servidores públicos, independientemente de la jerarquía de su cargo.</li> <li>Oportuna respuesta a las necesidades reales de la población.</li> <li>Fortalecerá las capacidades del sector público para aliviar la pobreza y las desigualdades, intensificar la participación ciudadana en todos los</li> </ul> |        |

<sup>6</sup> Linazasoro Espinoza, Izaskun y Camilo Cornejo Martínez. El derecho a una buena Administración Pública en las Constituciones a propósito del debate constitucional chileno. En: Revista de Derecho Público NÚM. 93 (2020), Páginas 49-83. DOI 10.5354/0719-5249.2020.57586

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |  |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|               | <p>niveles de gestión pública, proteger el medio ambiente y promover un desarrollo sostenible.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementará la accesibilidad del servicio público bajo los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.</li> <li>• Permitirá fortalecer las herramientas jurídicas del ciudadano para exigir que se le brinde eficientemente los servicios públicos de las entidades del Estado.</li> <li>• Facilitará que las autoridades elijan funcionarios competentes e idóneos para los cargos públicos en beneficio exclusivo de la población.</li> </ul>                                        |  |
| <b>Estado</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se promoverá una correcta gestión de los recursos humanos orientada a la meritocracia que potenciará el liderazgo en los servidores públicos.</li> <li>• Mejorará la capacidad de resolver problemas de los ciudadanos a corto, mediano y largo plazo.</li> <li>• Generará un fortalecimiento del liderazgo institucional que fomentará las buenas prácticas en el personal de cada entidad pública.</li> <li>• Fomentará la transparencia en todas las actividades de la gestión gubernamental.</li> <li>• Desarrollará la pro positividad y la ética profesional en los servidores públicos.</li> <li>• Implementará una verdadera cultura de buen trato al administrado.</li> </ul> |  |

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

La presente propuesta legislativa guarda concordancia con la Política de Estado I del Acuerdo Nacional relativa a "*Democracia y Estado de derecho*", Política de Estado 1 sobre "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho".

Asimismo, la presente propuesta guarda relación con la política de Estado 1 sobre "**Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho**", proyecto de ley vinculado a "reformas constitucionales" (punto 2) de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR.