

Reforma normativa peruana bajo criterios de buen gobierno en la asignación de cargos policiales

Peruvian regulatory reform under good governance criteria in the assignment of police positions

Reforma regulatoria peruana sob critérios de boa governança na atribuição de cargos policiais

Luis Junior Mendoza Limaymanta
lmendoza13@ucvvirtual.edu.pe
<https://orcid.org/0000-0003-1204-3924>
Universidad César Vallejo. Lima, Perú

Violeta Jimenez Rufino
Vjimenezr@ucvvirtual.edu.pe
<https://orcid.org/0000-0002-4724-3339>
Universidad César Vallejo. Lima, Perú

<http://doi.org/10.59659/impulso.v.5i10.109>

Artículo recibido 18 de febrero 2024 | Aceptado 24 de marzo 2025 | Publicado 3 de abril 2025

RESUMEN

El objetivo de este estudio de investigación fue analizar cómo la aplicación del principio constitucional peruano de buen gobierno, específicamente sus subprincipios de transparencia y corrección, puede establecer criterios objetivos en los procesos de designación de cargos policiales. La metodología empleada fue de revisión bibliográfica realizada con una metodología no convencional elaborada con el software IRaMuTeQ, como fundamento para la evaluación del estado de la cuestión. Como resultados, se evidencia una problemática en la administración pública de cómo la actual normativa peruana que regula la carrera policial presenta graves deficiencias que permiten designaciones arbitrarias en un 68% promedio, sin considerar las especialidades funcionales ni los perfiles profesionales del cargo, afectando la eficiencia institucional y la confianza ciudadana. Se concluye que la aplicación de buen gobierno entre otras estrategias de modernización resultan ser herramientas prácticas para profesionalizar la Policía Nacional del Perú a partir de la reforma al DL N° 1149, en procura de una institución eficiente y legítima.

Palabras clave: Buen gobierno; Administración pública; Transparencia; Discrecionalidad

ABSTRACT

The objective of this research study was to analyze how the application of the Peruvian constitutional principle of good governance, specifically its subprinciples of transparency and fairness, can establish objective criteria in police appointment processes. The methodology employed was a bibliographic review conducted using an unconventional methodology developed with the IRaMuTeQ software, as a basis for assessing the state of the art. The results reveal a problem in public administration: the current Peruvian regulations governing the police career present serious deficiencies that allow arbitrary appointments (an average of 68%), without considering the functional specialties or professional profiles of the position, affecting institutional efficiency and citizen trust. It is concluded that the application of good governance, among other modernization strategies, proves to be practical tools for professionalizing the Peruvian National Police, following the reform of DL No. 1149, in pursuit of an efficient and legitimate institution.

Keywords: Good governance; Public administration; Transparency; Discretion

RESUMO

O objetivo deste estudo de pesquisa foi analisar como a aplicação do princípio constitucional peruano de boa governança, especificamente seus subprincípios de transparência e equidade, pode estabelecer critérios objetivos nos processos de nomeação policial. A metodologia utilizada foi uma revisão bibliográfica realizada com metodologia não convencional desenvolvida com o software IRaMuTeQ, como base para avaliação do estado da arte. Os resultados revelam um problema na administração pública: a atual regulamentação peruana que rege as carreiras policiais apresenta graves deficiências que permitem nomeações arbitrárias (média de 68%), sem considerar especialidades funcionais ou perfis profissionais, afetando assim a eficiência institucional e a confiança pública. Conclui-se que a aplicação da boa governança, entre outras estratégias de modernização, é uma ferramenta prática para profissionalizar a Polícia Nacional Peruana após a reforma do DL n° 1149, em busca de uma instituição eficiente e legítima.

Palavras-chave: Boa governança; Administração pública; Transparência; Discrição

INTRODUCCIÓN

La asignación de cargos policiales en el Perú ha sido históricamente un proceso sujeto a discrecionalidad y falta de transparencia, lo que ha generado desconfianza institucional afectando a la Policía Nacional del Perú (Coll, 2018). El problema identificado radica en cómo la aplicación del principio constitucional peruano de buen gobierno, específicamente sus subprincípios de transparencia y corrección, puede establecer criterios objetivos en los procesos de designación de cargos policiales, en razón a la ausencia de mecanismos que garanticen la objetividad en los procesos de asignación. Mientras el Servicio Civil (SERVIR) exige manuales de perfiles de puesto y evaluaciones técnicas para el resto de la administración pública, la normativa policial mantiene vacíos que permiten designaciones basadas en criterios subjetivos como "necesidad del servicio" o preferencias personales. Esta situación conlleva a analizar la problemática a partir de la aplicación del principio constitucional peruano de buen gobierno para así revertir múltiples casos documentados donde oficiales sin formación específica son asignados a unidades especializadas, afectando su desempeño y generando rotación innecesaria del personal (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2021).

El estado de la cuestión se sustenta en tres pilares fundamentales: el Principio de buen gobierno, reconocido en los artículos 38°, 39° y 44° de la Constitución peruana, que exige una administración pública transparente, eficiente y sujeta a controles democráticos. La Teoría de la justicia, propuesta por Rawls, que enfatiza la igualdad de oportunidades en el acceso a funciones públicas (Aguayo, 2022) y la Modernización del Estado, basada en el Decreto Legislativo peruano No. 1446, que promueve sistemas administrativos meritocráticos y transparentes (Delgado, 2020). La investigación se justifica por la necesidad de alinear la normativa policial peruana con estos principios, garantizando designaciones basadas en idoneidad y no en influencias arbitrarias (Rico, 2020).

Diagnóstico del Sistema Actual:

Del análisis del Decreto Legislativo N° 1149 y su reglamento se evidencian deficiencias tales como la Ausencia de criterios objetivos dado que no se exigen manuales de perfiles de puesto ni se consideran las especialidades funcionales del personal (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2021).

De otro lado la existencia de una amplia discrecionalidad donde las juntas institucionales deciden sin lineamientos claros, priorizando criterios como "necesidad del servicio" sobre méritos profesionales, origina falta de transparencia ya que, no se publican perfiles requeridos, ni propuestas de designación con resultados finales meritocráticos (Rastrollo, 2020), siendo identificados en promedio un 68% de asignaciones sin sustento técnico, generando rotación innecesaria y descontento institucional (Flores, 2019).

Abordando el principio de transparencia como herramienta clave para transformar este sistema, su aplicación concreta implicaría la publicación obligatoria de los manuales de perfiles de puesto; una difusión de las especialidades y subespecialidades de todo el personal activo y el acceso público a las propuestas de designación y sus fundamentos técnicos. Experiencias como la plataforma digital implementada para los exámenes de ascenso en la policía nacional peruana demuestran que estos mecanismos son viables y efectivos, habiendo reducido las quejas por arbitrariedades en un 42% (Escalante, 2019).

Según Alderete (2021), la transparencia proactiva de información y la respuesta oportuna de solicitudes son esenciales para limitar la discrecionalidad. Experiencias como la plataforma digital para ascensos policiales demostraron que estos mecanismos reducen un 42% las quejas por arbitrariedades (Escalante, 2019).

Flores (2019) señala que los nombramientos del personal policial en determinados cargos obedecen al ejercicio de la discrecional por parte de las autoridades; sin una sistematización de especialidades ni discrecionalidad. Paralelamente, el principio de corrección exige que las designaciones se ajusten estrictamente a los requisitos técnicos establecidos. Ello sugiere modificar el DL N° 1149 para hacer obligatorios los manuales de perfiles y establecer que las especialidades funcionales sean el criterio principal para las asignaciones; incorporando sanciones específicas para los casos de incumplimiento e incluyendo la nulidad de las designaciones que no respeten estos parámetros.

Como señala Sordi (2018), el principio de corrección exige que los actos administrativos se ajusten estrictamente al marco normativo. La falta de manuales de perfiles en la PNP incumple los estándares del servicio, generando designaciones inconsistentes.

La propuesta de reforma normativa debe estructurarse en reforma de los articulados del DL N° 1149 para incorporar explícitamente los criterios de transparencia y meritocracia. En segundo término, la creación de juntas institucionales y comisiones de control especializadas en verificar el cumplimiento de estos

estándares y la implementación de un sistema integrado de gestión de carrera policial que centralice y haga accesible toda la información relevante (Eckerdt, 2020).

La implementación de estas reformas requeriría un proceso gradual a partir de una fase inicial de planeamiento y conformación de una comisión técnica. Otra fase contemplaría la elaboración participativa de los manuales de perfiles, con validación de expertos en gestión pública y derecho administrativo. La fase final de seguimiento establecería mecanismos periódicos de evaluación y ajuste, asegurando que el sistema se mantenga actualizado y responda a las necesidades reales de la institución (Escudero, 2020).

Los beneficios potenciales de esta transformación son significativos. Según proyecciones basadas en experiencias comparadas), se estima que la implementación completa de estas medidas podría aumentar la eficiencia operativa en al menos un 25%; reducir la rotación innecesaria de personal en un 30%; y mejorar los índices de confianza ciudadana en la institución policial. Estos impactos positivos justifican llevar adelante reformas sugerentes (Pessoa de Freitas y Odellius, 2022).

METODOLOGÍA

La metodología fue de revisión bibliográfica conteniendo además una revisión no convencional elaborada con el software *IRaMuTeQ*, como fundamento para la comprensión del tema problema y los resultados (Araújo de Melo y Franchi, 2021), gracias a la identificación de términos clave, logrando la eficiencia de los datos cualitativos en complementariedad con métodos tradicionales, siendo que su aplicación innovadora potencia la transparencia, aunque con ciertas limitaciones para capturar la dimensión humana y contextual, las cuales han sido superadas con los hallazgos.

DESARROLLO Y DISCUSIÓN

El análisis visual de la nube de palabras revela que los términos policial y cargo destacan por su tamaño y frecuencia, lo que infiere en su centralidad del corpus examinado. Alrededor de estos conceptos clave se organizan otras palabras relacionadas con la estructura, funciones y dinámicas propias de una institución de carácter policial. De ahí se identifican varios ejes temáticos. En primer lugar, el rol policial se asocia con términos como función, servicio, seguridad y actuación. En segundo lugar, la estructura jerárquica aparece representada mediante palabras como suboficial, alto mando, nivel y ascenso. Un tercer eje corresponde a los requisitos profesionales, donde destacan idoneidad, especialista, evaluación técnica y capacitaciones.

La Figura 2, corresponde a un gráfico de dispersión en escala logarítmica bidimensional de representación estándar para evaluar el cumplimiento de la Ley bajo interpretación del patrón observado (Carrillo y Fortich, 2018) y de las Desviaciones significativas las cuales podrían atribuirse a factores metodológicos (tamaño muestral, preprocesamiento textual) o intrínsecos (especialización temática, repetición anómala de términos técnicos). Las evidencias recogidas demuestran que la combinación de transparencia, meritocracia y controles efectivos puede transformar sistemas tradicionalmente opacos en modelos de gestión pública eficiente y legítima. Por esta razón, es necesario tener una administración pública con profesionales, con criterios objetivos en su distribución, en la carrera pública, así como en la asignación de cargos como herramienta de gestión. De esta forma se busca evitar la politización, la cual según Macedo de Medeiros (2021) asocia la asignación de cargos públicos de alto nivel con la búsqueda de poder y el intercambio de favores.



Figura 3. Dendrograma mediante Clasificación Jerárquica Descendente en IRaMuTeQ

La representación gráfica muestra la organización del corpus analizado mediante la agrupación progresiva de Unidades de Contexto Elementales según su similitud léxica (Schiavi, 2022). La presencia transversal de términos jurídicos y normativos sugiere su relevancia estructural en el discurso analizado (Buijze, 2013). Este análisis evidencia el debate sobre modernización del Estado al demostrar cómo los principios constitucionales de buen gobierno pueden traducirse en reformas concretas que mejoren la gestión de instituciones clave como la PNP (Piñero, 2019).

El camino señalado por esta investigación representa una oportunidad única para profesionalizar la carrera policial peruana, fortaleciendo su capacidad de respuesta ante los complejos desafíos de seguridad ciudadana del siglo XXI (Limonta, 2022). De ahí que, el sector público evidencia ausencia de instrumentos que permitan evaluar las habilidades de los funcionarios públicos, existiendo algunas que están dirigidos a un determinado grupo del aparato estatal.

Sobre esta teoría Blas et al. (2022) precisaron que un Estado moderno exige que su actuación goce de legitimidad, eficiencia garantizando la transparencia y la rendición de cuentas, es por esta razón de que actualmente, los Estados no se enfocan tan solo en la prestación de servicio, sino que estos deben satisfacer el bienestar. De lo mencionado, las políticas públicas diseñadas por funcionarios políticos representan los

niveles más bajos de eficacia en comparación con las diseñadas por los funcionarios públicos de carrera (Rabelo y Marengo, 2020). Por ende, resulta sugerible que se garantice la viabilidad política y técnica de la propuesta.

Discusión

Existen cuestionamientos acerca de la ausencia de estudios cuantitativos sobre Impacto normativo, en razón que no existen investigaciones empíricas que midan el grado exacto de discrecionalidad en las asignaciones de cargos. De otro lado, la falta de data estadística sobre cómo la discrecionalidad afecta indicadores concretos (rendimiento operativo, rotación de personal, denuncias por corrupción), implica limitaciones, además de la escasa literatura que analice casos exitosos de implementación de estos principios en la policía latinoamericana, con estructuras jerárquicas similares a la peruana.

No se ha estudiado cómo equilibrar la necesidad operativa de flexibilidad en asignaciones con los principios de meritocracia e inconsistencia entre regímenes existiendo contradicción entre los lineamientos de SERVIR (aplicables al servicio civil) y la normativa especial de la Policía nacional, sin estudios que propongan modelos híbridos viables. Así mismo, se identifican vacíos de conocimiento en mecanismos de sanción en razón a que, el DL N° 1149 no especifica consecuencias para autoridades que incumplan criterios de idoneidad, así como no se percibe análisis sobre qué tipo de sanciones serían efectivas sin afectar la cadena de mando (Descalzo, 2020).

De otro lado, se identifica resistencia al cambio dentro de la policía nacional del Perú, no existiendo investigaciones de cómo superar la cultura de lealtad jerárquica con la cual se prioriza las relaciones personales sobre méritos, de igual sentido, faltan estudios sobre capacidad institucional real para implementar sistemas técnicos complejos y/o plataformas digitales en unidades remotas. Así mismo, los perfiles de puesto genéricos no cuentan con metodologías validadas para definir perfiles en roles policiales multifuncionales, no son perceptibles la identificación de oficiales que deben combinar habilidades de investigación y gestión comunitaria; con el añadido que existe sobrecarga procesal burocrática que retrasan las asignaciones críticas en contextos de emergencia (Boyer, 2019).

De ahí que es sugerible que el Ministerio del Interior peruano lidere la elaboración de un nuevo proyecto de ley, con apoyo técnico de la entidad de la administración civil (SERVIR) con participación activa de especialistas en derecho público y gestión policial (Ministerio del Interior, 2020). Paralelamente, se sugiere iniciar una prueba piloto de implementación en una de las regiones peruanas, que permita ajustar el modelo antes de su expansión nacional. Finalmente, se propone establecer alianzas con universidades y centros de investigación para monitorear y evaluar los impactos de las reformas una vez implementadas como parte de las estrategias de modernización institucional y del Estado para profesionalizar la Policía

Nacional del Perú teniendo como sujeción normativa la reforma al DL N° 1149 (Maldonado-Melendez y Bringas-Gómez, 2020).

CONCLUSIONES

Se concluye que, la aplicación del buen gobierno advierte un principio constitucional vital para otorgar profesionalismo a la Policía Nacional del Perú, avalada en la reforma al DL N° 1149, sustentada en evidencia empírica y teórica y sujeta a un nuevo proyecto de ley que englobe un camino viable hacia instituciones más eficientes y legítimas.

Del análisis corresponde plantear reglas que exijan tendencias de derecho público aunado a procesos de modernización de Buen Gobierno, que busquen cambiar la concepción tradicional del gobierno y de la administración, teniendo como prioridad cautelar los derechos fundamentales y el interés público como paradigma de eficiencia de la administración de recursos públicos necesarios en la organización de las entidades de la administración pública. Su implementación exigirá voluntad política y continuidad en las estrategias de modernización.

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses para la publicación del presente artículo científico.

REFERENCIAS

- Aguayo, M. (2022). Autorrespeto y reconocimiento en Teoría de la justicia de Rawls. *Estudios públicos* (165), 121-128. <https://doi.org/10.38178/07183089/1310210903>
- Alderete, M. (2021). Transparencia y difusión de las tecnologías de la información en municipios argentinos. *Revista de Gestión Pública*, 9(2), 175-193. <https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.2.2921>
- Araújo de Melo, S. L., y Franchi, M. (2021). A comunicação pública como instrumento de desenvolvimento, democracia e construção de cidadania: análise das práticas de transparência e acesso à informação no Município de São Luís, MA. *Interações*, 22(3), 819-837. <https://doi.org/10.20435/inter.v22i3.2945>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2021). Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 070-2021-SERVIR/PE que aprueba la Directiva N° 003-2021SERVIR-GDSRH - Elaboración del cuadro de puestos de la entidad. *Diario Oficial el Peruano*. <https://n9.cl/am1a3>
- Blas, F., Uribe-Hernández, Y., Cacho, A., y Valqui, J. (2022). Modernización del Estado en la gestión pública: Revisión sistemática. *Revista de Ciencias Sociales*, 28(5), 290-301. <https://doi.org/10.31876/rcs.v28i.38164>
- Boyer, J. (2019). El derecho de la función pública y el servicio civil. Pontificia Universidad Católica del Perú, fondo editorial. <https://doi.org/10.18800/9786123174668>
- Buijze, A. (2013). The principle of transparency in EU Law. Utrecht University. <https://n9.cl/rest4>
- Carrillo, Y., y Fortich, I. (2018). Teoría y metateoría de la interpretación jurídica: un análisis desde la teoría general del derecho. *Revista Saber, ciencia y libertad*, 13(1), 21-32. <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2018v13n1.2092>

- Coll, A. (2018). La discrecionalidad administrativa laboral. Existencia, otorgamiento, ejercicio y control judicial, neoconstitucionales. *Prolegómenos Derechos y Valores*, 21(42), 73-90. <https://doi.org/10.18359/prole.3051>
- Delgado, J. (2020). El autorrespeto en la teoría de la justicia de John Rawls. *Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 2021(55), 233-254. <http://dx.doi.org/10.30827/ACFS.v55i0.15549>
- Descalzo, A. (2020). Buen Gobierno (altos cargos). *Eunomía Revista en cultura de la legalidad*, 18, 239-257. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5275>
- Eckerdt, M. (2020). La meritocracia en la teoría de la justicia de John Rawls. *Divulgatio*, 5(13), 140-154. <https://doi.org/10.48160/25913530di13.152>
- Escalante, G. (2019). El sistema de evaluación on line y el proceso de ascenso de oficiales de la Policía Nacional del Perú. <http://repositorio.unfv.edu.pe/handle/UNFV/4886>
- Escudero, I. (2020). Administración eficiente de los recursos públicos asociados a la contratación pública en el marco de la gestión de resultados para el desarrollo. <http://hdl.handle.net/10644/7324>
- Flores, A. (2019). La sistematización del proceso de asignación de personal con el fin de implementar las especialidades funcionales dentro de la Policía Nacional del Perú. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/14150>
- Limonta, R. (2022). Los arreglos institucionales en la gestión de recursos de uso común: el anclaje en la teoría de la justicia de John Rawls. *Estancias Revista de investigación de derecho y ciencias sociales*, 2(3), 233-252. <https://revistas.uaq.mx/index.php/estancias/article/view/809>
- Macedo de Medeiros, N. (2021). Reflexões sobre nomeações a cargos públicos no Brasil: a experiência de três secretarias entre 2011 e 2018. *Revista Brasileira de Ciência Política*(36), 1-34. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246012>
- Maldonado-Melendez, M., y Bringas-Gómez, M. (2020). La integridad, el buen gobierno y la buena administración en las contrataciones públicas. *Gaceta jurídica S.A.* <https://n9.cl/4hmnbn>
- Ministerio del Interior. (2020). Decreto Legislativo N° 1149, Ley de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú. *Diario Oficial el peruano.* <https://n9.cl/7qt3r>
- Pessoa de Freitas, P. F., y Odelius, C. C. (2022). Escala de competências gerenciais para o setor público. *Cadernos EBAPE.BR*, 20(2), 218-233. <https://doi.org/10.1590/1679-395120210050>
- Piñero, I. (2019). Alta Dirección Pública, Perspectivas y oportunidades en torno a la dialéctica mérito-confianza. <http://hdl.handle.net/10908/18429>
- Rabelo, A., y Marengo, A. (2020). Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. *Diario de la Administración Pública*, 54(3), 360-380. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190020>
- Rastrollo, J. (2020). El acceso a la función pública en Colombia: discrecionalidad del ejecutivo y control judicial de sus decisiones. *Revista digital de derecho administrativo* (23), 41-70. <https://doi.org/10.18601/21452946.n23.03>
- Rico, R. (2020). La teoría de John Rawls en la jurisprudencia constitucional. *Revista de Estudios socio-jurídicos*, 23(1), 133-161. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9837>
- Schiavi, P. (2022). Transparencia y buena administración en la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías. *Revista de derecho administrativo económico* (35), 239-256. <https://doi.org/10.7764/redae.35.9>
- Sordi, B. (2018). Lei e Administração: Encontros e Desencontros. *Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos*, 39(80), 225-242. <https://doi.org/10.5007/21777055.2018v39n80p225>

Tribunal Constitucional. (2020). Sentencia N° 533/2020, caso de las resoluciones judiciales en materia de reincorporación, otorgamiento de beneficio y ascenso a los miembros de la Policía Nacional del Perú. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2018-CC.pdf>