



Universidad  
Norbert Wiener

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA**  
**PROGRAMA ACADÉMICO DE DERECHO Y CIENCIA**  
**POLÍTICA**

**Tesis**

Análisis normativo sobre la prerrogativa política en los ascensos a General  
PNP, año 2024

**Para optar el Título Profesional de**  
Abogado

**Presentado por:**

**Autor:** Enoki Huayllapuma, Toshiro Erwin

**Código ORCID:** <https://orcid.org/0009-0003-7372-7286>

**Autor:** Paitán Carhuamaca, Juan

**Código ORCID:** <https://orcid.org/0009-0008-2653-551X>

**Asesor:** Mg. Meza Huamani, Jhover Waldo

**Código ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-4843-0515>

**Lima – Perú**


**2025**

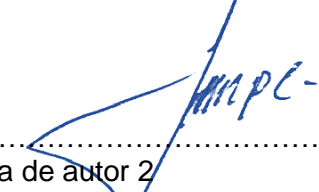
 Universidad Norbert Wiener	<b>DECLARACIÓN JURADA DE AUTORIA Y DE ORIGINALIDAD DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN</b>		
	<b>CÓDIGO: UPNW-GRA-FOR-033</b>	<b>VERSIÓN: 01</b> REVISIÓN: 01	<b>FECHA: 08/11/2022</b>


Yo, **TOSHIRO ERWIN ENOKI HUAYLLAPUMA** y **JUAN PAITAN CARHUAMACA**, egresado de la Facultad de **Derecho y Ciencia Política** y Escuela Académica Profesional de **Derecho y Ciencia Política** de la Universidad privada Norbert Wiener declaro que el trabajo de investigación "**Análisis normativo sobre la prerrogativa política en los ascensos a General PNP, año 2024**". Asesorado por el docente: **JHOVER WALDO MEZA HUAMANÍ**, DNI N° 45137535, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4843-0515>, tiene un índice de similitud de (11) (ONCE) % con código OID 14912:533823817 verificable en el reporte de originalidad del software Turnitin.

Asimismo:

1. Se ha mencionado todas las fuentes utilizadas, identificando correctamente las citas textuales o paráfrasis provenientes de otras fuentes.
2. No he utilizado ninguna otra fuente distinta de aquella señalada en el trabajo.
3. Se autoriza que el trabajo puede ser revisado en búsqueda de plagios.
4. El porcentaje señalado es el mismo que arrojó al momento de indexar, grabar o hacer el depósito en el turnitin de la universidad y,
5. Asumimos la responsabilidad que corresponda ante cualquier falsedad, ocultamiento u omisión en la información aportada, por lo cual nos sometemos a lo dispuesto en las normas del reglamento vigente de la universidad.

  
 .....  
 Firma de autor 1  
 Nombres y Apellidos del Egresado:  
**TOSHIRO ERWIN ENOKI HUAYLLAPUMA**  
 DNI: ..... 47045407 .....

  
 .....  
 Firma de autor 2  
 Nombres y Apellidos del Egresado:  
**JUAN PAITAN CARHUAMACA**  
 DNI: ..... 09361322 .....

  
 .....  
 Firma  
 Nombres y apellidos del Asesor: **JHOVER WALDO MEZA HUAMANÍ**  
 DNI: ..... 45137535 .....

Lima, 15 de octubre de 2025.

## **DEDICATORIA.**

Dedicado mi madre, esposa e hija, quienes me han acompañado en esta larga y esforzada travesía universitaria, brindándome amor y apoyo incondicional para no desistir y seguir adelante. (T. Enoki)

A mis padres Juan y Teodora, a mi esposa Rosario e hijos por su paciencia y su comprensión. (J. Paitán)

## **AGRADECIMIENTO.**

Agradecemos a Dios, ya que sin él no hubiésemos tenido la fuerza suficiente para la culminación de esta tesis con estructura de artículo científico. Asimismo, a las autoridades de la universidad Norbert Wiener por permitirnos crecer profesionalmente. (T. Enoki, J Paitan)

## ÍNDICE

DEDICATORIA.....	iii
AGRADECIMIENTO.....	iv
ÍNDICE.....	v
RESUMEN.....	vii
ABSTRACT.....	viii
INTRODUCCIÓN.....	ix
<b>CAPITULO I: EL PROBLEMA.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1. Contextualización del problema.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2. Problema de la investigación.....</b>	<b>11</b>
1.2.1. Problemas General.....	12
1.2.2. Problemas específicos.....	12
<b>1.3. Objetivos de la investigación.....</b>	<b>12</b>
1.3.1. Objetivo general.....	12
1.3.2. Objetivos específicos.....	12
<b>1.4 Justificación de la investigación.....</b>	<b>13</b>
1.4.1. Social.....	13
1.4.2. Teórica.....	14
1.4.3. Metodológica.....	15
<b>CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 Bases Teóricas del Derecho Administrativo.....</b>	<b>16</b>
2.1.1 Teoría de la discrecionalidad administrativa.....	16
2.1.2 Principio de legalidad en actos administrativos.....	17
2.1.3 Control judicial de actos discrecionales.....	19
2.1.4 Interdicción de la arbitrariedad.....	21
<b>2.2 Teorías sobre PRERROGATIVAS POLITICAS.....</b>	<b>22</b>
2.2.1 Concepto de prerrogativa en derecho constitucional.....	22
2.2.2 Prerrogativa presidencial en sistemas presidencialistas.....	24
2.2.3 Límites constitucionales a las prerrogativas políticas.....	25
2.2.4 Actos de gobierno versus actos administrativos.....	26
<b>2.3 Marco Teórico sobre Meritocracia e Instituciones Policiales.....</b>	<b>27</b>
2.3.1 Teoría de la profesionalización policial.....	27

2.3.2	Sistemas de ascenso: mérito versus designación política.....	28
2.3.3	Autonomía institucional y subordinación civil .....	29
2.3.4	Carrera administrativa policial en América Latina .....	30
<b>2.4</b>	<b>Teorías sobre Control Constitucional .....</b>	<b>30</b>
2.4.1	Teoría de pesos y contrapesos .....	30
2.4.2	Control de constitucionalidad de actos políticos .....	31
2.4.3	Justiciabilidad de actos discrecionales .....	31
2.4.4	Motivación reforzada de actos administrativos.....	31
<b>2.5</b>	<b>Antecedentes de Investigación .....</b>	<b>32</b>
	<b>CAPÍTULO III: METODOLOGÍA.....</b>	<b>35</b>
<b>3.1.</b>	<b>Tipo de estudio. ....</b>	<b>35</b>
<b>3.2.</b>	<b>Diseño de la investigación.....</b>	<b>35</b>
<b>3.3.</b>	<b>Participantes.....</b>	<b>35</b>
<b>3.4.</b>	<b>Categorías.....</b>	<b>36</b>
<b>3.5.</b>	<b>Análisis documental.....</b>	<b>36</b>
<b>3.6.</b>	<b>Aspectos éticos.....</b>	<b>37</b>
	<b>CAPÍTULO IV: RESULTADOS.....</b>	<b>39</b>
<b>4.1</b>	<b>Análisis del marco normativo. ....</b>	<b>39</b>
<b>4.2</b>	<b>Entrevistas a ex altos mandos.....</b>	<b>40</b>
<b>4.5</b>	<b>Argumentación Jurídica sobre la Constitucionalidad de la Prerrogativa Política ....</b>	<b>43</b>
4.5.1	Análisis del artículo 167° de la Constitución .....	43
4.5.2	Argumentos a favor y en contra de la constitucionalidad .....	43
4.5.3	Posición fundamentada del investigador.....	44
	<b>CAPÍTULO V. DISCUSIÓN .....</b>	<b>45</b>
	<b>CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES.....</b>	<b>46</b>
	<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>48</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>51</b>

## RESUMEN

El presente estudio analiza las implicancias de la Ley N° 31873 sobre la prerrogativa política en los ascensos a General de la Policía Nacional del Perú, mediante un diseño cualitativo que combina análisis documental y entrevistas semiestructuradas con ex altos mandos policiales. La investigación examina las tensiones inherentes entre los principios meritocráticos establecidos por la normativa y el ejercicio de prerrogativas político-discrecionales del Poder Ejecutivo en las decisiones finales.

El estudio revela un sistema dual. El proceso meritocrático formal, con requisitos de elegibilidad rigurosos, evaluaciones por Juntas de Oficiales Generales y cuadros de mérito basados en puntajes objetivos, el cual coexiste con criterios informales de “lealtad política” y “confianza del gobernante de turno” que prevalecen sobre el mérito. Esta dualidad convierte al sistema formal en un mero filtro de elegibilidad y no en el árbitro definitivo del ascenso.

A nivel interno, la práctica genera consecuencias adversas, como la desmoralización del personal, la fractura de la cohesión del cuerpo de oficiales, la formación de “facciones o lealtades paralelas” lo que conducen a una percepción pública de una “Policía Política” al servicio del Gobierno de Turno.

Las conclusiones proponen medidas para fortalecer la transparencia y la trazabilidad de las decisiones finales. Esto incluye la implementación de una motivación reforzada en las resoluciones supremas y la publicación obligatoria de los cuadros de méritos completos. También se recomienda el desarrollo de mecanismos de control jurisdiccional para revisar el ejercicio de la discrecionalidad, lo cual contribuye a la profesionalización institucional y al fortalecimiento del Estado de Derecho.

Palabras Clave: Prerrogativa Política, Ascensos a General, PNP, Meritocracia, Institucionalidad

## ABSTRACT

This study analyzes the implications of Law N° 31873 on political prerogative for promotions to General of the Peruvian National Police, using a qualitative design that combines documentary analysis and semi-structured interviews with retired high-ranking police officers. The research examines the inherent tensions between the meritocratic principles established by the regulations and the exercise of political-discretionary prerogatives by the Executive Branch in final promotion decisions.

The study reveals a dual system. The formal meritocratic process, with rigorous eligibility requirements, evaluations by Boards of General Officers, and merit rankings based on objective scores, coexists with informal criteria of “political loyalty” and “trust from the current government” that override merit. This duality turns the formal system into a mere eligibility filter, not the definitive arbiter of promotion.

At an internal level, this practice generates adverse consequences, such as staff demoralization, a fractured cohesion among the officer corps, the formation of “factions or parallel loyalties,” and a public perception of a “Political Police at the service of the Government in power.”

The conclusions propose measures to strengthen the transparency and traceability of final decisions. This includes the implementation of reinforced justification in supreme resolutions and the mandatory publication of complete merit rankings. It also recommends the development of judicial review mechanisms to scrutinize the exercise of discretion, which contributes to institutional professionalization and the strengthening of the Rule of Law.

Keywords: Political Prerogative, Promotions to General, *PNP*, Meritocracy, Institutionalality.

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio examina los criterios y factores que determinan el nombramiento del alto mando de la Policía Nacional del Perú. Este estudio analiza en profundidad la paradoja que se ha instalado en la cúpula de la Policía Nacional del Perú (en adelante, la *PNP*) Institución pilar para la seguridad ciudadana y la estructuración del estado de derecho (2024). Se examina la colisión directa entre un sistema de ascensos que, en su diseño normativo, aspira a ser un baluarte de la profesionalización y la meritocracia, frente a la realidad fáctica y persistente de una injerencia política. Dicha influencia, según lo atestiguan los propios ex comandantes generales de la institución, termina por modelar las designaciones finales, al anteponer la lealtad al poder político por sobre la capacidad y la idoneidad profesional, lo que desencadena la problemática que impactan más allá de la esfera interna de la organización policial.

Con el propósito de dilucidar en la presente investigación, la cual se estructura en torno al examen de una profunda dicotomía que se ha logrado contrastar: Por una parte, se efectúa un análisis detallado del andamiaje *jurídico-formal*, el cual se encuentra en primer lugar los cuerpos normativos del Decreto Legislativo N° 1149 Ley de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú y su reglamento D.S. N° 016-2013-IN, el cual fue modificado por la Ley 31873, Ley que regula los procesos de ascenso del personal de la Policía Nacional del Perú, la mencionada ley normativa propone una evaluación exigente, enfocándose en criterios meritocráticos, el consolidado de puntos y la rigurosa observancia de los cuadros de mérito. Teóricamente, este marco legal está concebido para asegurar que únicamente los oficiales generales de la *PNP* con las más altas competencias y una carrera exenta de cuestionamientos logren acceder al grado de General ante un supuesto blindaje contra la arbitrariedad.

En esa línea de ideas, se advierte y se pone en evidencia la operación simultánea de un sistema paralelo, gobernado por criterios informales y de naturaleza extralegal, tal como indica Santivañez (2025). Mediante el estudio detallado de los testimonios directos proporcionados por Generales *PNP* en situación de retiro quienes conformaron la junta selectora de los procesos de ascenso de la *PNP*, se desvela que variables de índole política, tales como la denominada "confianza del gobernante de turno" o la "lealtad política", la cual, pone en evidencia la desnaturalización y, producto de ello, adquieren un peso preponderante, y se constituyen en los factores decisivos durante la fase final de la selección. Este fenómeno tiene como consecuencia directa la devaluación del elaborado proceso meritocrático,

relegándolo a la condición de un mero filtro para determinar la elegibilidad de los candidatos, en lugar de operar como el árbitro soberano y definitivo que dirime el ascenso.

Las repercusiones derivadas de esta desnaturalización del proceso de ascenso distan de ser meramente conceptuales; por el contrario, encuentran una corroboración fáctica y son expuestas con notable franqueza por aquellos ex mandos que han ejercido la máxima autoridad dentro de la institución policial. Los hallazgos de la presente investigación demuestran de manera fehaciente que dicha intervención del poder político no resulta inofensiva, sino que constituye el catalizador de consecuencias adversas y profundas. En el plano interno, se constata que este fenómeno desencadena un extendido estado de "desmoralización y frustración" en el seno del cuerpo de oficiales; provoca una fisura en la cohesión institucional, lo cual da a lugar a la conformación de "facciones o lealtades paralelas" que responden a intereses ajenos a la línea de mando oficial; y, de modo aún más preocupante, se identifica una percepción generalizada de que este factor menoscaba directamente la eficacia operativa en la misión fundamental de combatir la criminalidad.

Estos efectos deletéreos, originados en la esfera interna de la organización, trascienden inevitablemente al ámbito social. Su proyección se manifiesta en una acentuada y progresiva erosión de la confianza y la credibilidad que la ciudadanía deposita en su fuerza policial, un capital social que resulta ser un pilar indispensable no solo para la legitimidad del ejercicio de la función policial, sino también para la estabilidad de la gobernabilidad democrática de la nación en su totalidad.

En una primera instancia, se realiza un examen exhaustivo de la arquitectura normativa y de los pronunciamientos jurisprudenciales que, por un lado, configuran el procedimiento formal de ascensos y, por otro, simultáneamente, delimitan el ámbito de discrecionalidad conferido a la autoridad política para la designación final. En una segunda instancia, que constituye el núcleo empírico de este trabajo, se procede a la recopilación, sistematización e interpretación de las percepciones y vivencias de un conjunto representativo de Generales de la Policía Nacional en situación de retiro. Los testimonios de estos altos oficiales proveen una perspectiva directa y hasta ahora no documentada acerca de los mecanismos operativos de dicha influencia en el terreno práctico, así como sobre la magnitud real de sus repercusiones.

De este modo, el presente estudio trasciende la mera descripción de una problemática para fundamentarla con evidencia testimonial directa de sus actores principales y ofrece, en consecuencia, un diagnóstico de gran calado que se propone como un insumo recurso esencial

para llevar a cabo cualquier discusión rigurosa y fundamentada que busque la reforma estructural y el refortalecimiento de la institución policia

## **CAPITULO I: EL PROBLEMA.**

### **1.1.Contextualización del problema.**

El proceso de ascensos al grado de General en la *PNP* constituye un ámbito crítico donde convergen principios meritocráticos formales y prerrogativas políticas del Poder Ejecutivo, lo que configura una paradoja institucional que compromete la profesionalización policial. La Ley N° 31873, que modifica el Decreto Legislativo N° 1149, establece un marco normativo que aspira a garantizar la selección de altos mandos mediante criterios objetivos de mérito y competencia profesional.

El presente estudio examina los criterios y factores que determinan el nombramiento del alto mando de la Policía Nacional del Perú. Mediante el análisis en profundidad la paradoja que se ha instalado en la cúpula de esta institución pilar para la seguridad ciudadana y la estructuración del estado de derecho. Se examina la colisión directa entre un sistema de ascensos que, en su diseño normativo, aspira a ser un baluarte de la profesionalización y la meritocracia, frente a la realidad fáctica y persistente de una injerencia política que, según lo atestiguan los propios oficiales generales en situación de retiro quienes conformaron la junta evaluadora de la *PNP*, termina por modelar las designaciones finales, al anteponer la lealtad al poder político por sobre la capacidad y la idoneidad profesional. Esta realidad genera una percepción interna generalizada de favoritismo, afinidad política y la existencia de mecanismos informales como el padrinazgo en las designaciones de la cúpula policial, la que afecta así la transparencia y el mérito en el proceso.

La profesionalización de las fuerzas policiales representa un elemento fundamental para la consolidación democrática y la efectividad en el combate contra la criminalidad. En este contexto, los procesos de ascenso al generalato adquieren particular relevancia, pues determinan el liderazgo institucional responsable de dirigir las estrategias de seguridad ciudadana y mantener la cohesión organizacional.

### **1.2.Problema de la investigación.**

Las repercusiones derivadas de esta desnaturalización distan de ser meramente conceptuales; por todo lo contrario, encuentran una corroboración *fáctica* y son expuestas con notable franqueza por aquellos ex mandos que han ejercido la máxima autoridad dentro de la institución policial. Los hallazgos demuestran de manera fehaciente que dicha intervención del poder político no resulta inofensiva, sino que constituye el catalizador de consecuencias

adversas y profundas que genera un quiebre en la meritocracia en los ascensos al grado de General *PNP*.

En el plano interno, se constata que este fenómeno desencadena un extendido estado de “desmoralización y frustración” de los coroneles de armas y servicios en el seno del cuerpo de oficiales; provocándose una fisura en la cohesión institucional y da a lugar a la conformación de “facciones o lealtades paralelas” que responden a intereses ajenos a la línea de mando oficial; y, de modo aún más preocupante, se identifica una percepción generalizada de que este factor menoscaba directamente la eficacia operativa en la misión fundamental de combatir la criminalidad.

Estos efectos deletéreos, originados en la esfera interna de la organización, trascienden inevitablemente al ámbito social. Su proyección se manifiesta en una acentuada y progresiva erosión de la confianza y la credibilidad que la ciudadanía deposita en su fuerza policial, un capital social que resulta ser un pilar indispensable no solo para la legitimidad del ejercicio de la función policial, sino también para la estabilidad de la gobernabilidad democrática de la nación en su totalidad.

#### **1.2.1. Problemas General**

¿Cómo la prerrogativa política afecta a la ley 31873 en los procesos de ascenso a general de la *PNP*?

#### **1.2.2. Problemas específicos**

¿De qué manera la prerrogativa política influye en los proceso de ascenso a general de la *PNP*?

¿Cómo se transparenta el proceso de ascenso a general a través de la ley 31873?

### **1.3. Objetivos de la investigación.**

#### **1.3.1. Objetivo general.**

Determinar cómo la prerrogativa política afecta a la ley 31873 en los procesos de ascenso a general de la *PNP*

#### **1.3.2. Objetivos específicos.**

Analizar de qué manera la prerrogativa política influye en los proceso de ascenso a general de la *PNP*

Determinar cómo se transparenta el proceso de ascenso a general a través de la ley 31873

## **1.4 Justificación de la investigación.**

### **1.4.1. Social**

#### **Beneficiarios directos**

- Los 1,200 Coroneles PNP en actividad que aspiran al generalato, quienes tendrían garantías de transparencia y criterios objetivos de evaluación.
- Los 42 Generales PNP actuales, cuya legitimidad institucional se fortalecería al provenir de procesos transparentes.
- El personal policial en su conjunto (aproximadamente 180,000 efectivos), que recuperaría la confianza en el sistema institucional y la meritocracia.

#### **Beneficiarios indirectos:**

- La ciudadanía peruana (33 millones de habitantes), quien recibiría servicios policiales dirigidos por mandos seleccionados por competencia profesional, no por lealtad política, mejorando la efectividad en seguridad ciudadana.
  - El Estado peruano y la democracia, al fortalecer una institución clave libre de captura política.

#### **Forma de beneficio:**

- Transparencia: Publicación obligatoria de cuadros de mérito completos y criterios de decisión.
- Meritocracia: Prevalencia del mérito objetivo sobre criterios políticos informales.
- Institucionalidad: Fortalecimiento de la cohesión y profesionalización de la PNP.
- Confianza ciudadana: Mejora en la percepción pública de la institución policial.

#### **Aporte científico-jurídico:**

Esta investigación aporta:

1. Evidencia empírica inédita: Documentación testimonial de ex Comandantes Generales sobre el funcionamiento real del "sistema dual" (formal-meritocrático vs. informal-político).
2. Modelo teórico: Conceptualización del "sistema dual de ascensos" como fenómeno jurídico-administrativo en América Latina.
3. Propuestas normativas: Mecanismos jurídicos concretos (motivación reforzada, control jurisdiccional, publicidad obligatoria) para reconciliar prerrogativa política con Estado de Derecho.
4. Metodología replicable: Diseño cualitativo que puede aplicarse al estudio de otras instituciones estatales afectadas por captura política.

La Ley N° 31873 sobre la prerrogativa política en los ascensos a General de *PNP*

tiene una justificación social que radica en la profesionalización de una institución que es de suma importancia para la seguridad del país, como lo es la *PNP*. Panfichini (2014) en su informe sobre el régimen político y los conflictos sociales indica la importancia de un sistema más transparente donde los ascensos sean por méritos y no por influencias políticas. De esta manera se obtiene mayor credibilidad y una institución fuerte y confiable para una sociedad democrática.

Un sistema transparente donde los ascensos se basen en méritos y no en influencias políticas genera mayor credibilidad institucional y fortalece una institución fundamental para una sociedad democrática (Chanin & Espinosa, 2016; Panfichini, 2014). La transparencia en los criterios de ascenso constituye una garantía fundamental para evitar que el autoritarismo político penetre las fuerzas del orden y preserve así el equilibrio democrático y garantice que la policía sirva a la ciudadanía y no a intereses políticos particulares.

El autoritarismo del poder político históricamente se ha centrado en las fuerzas armadas monopolizadas por el estado, por ello esta investigación permite transparentar los ascensos y así garantizar la democracia. La importancia social se acentúa al considerar que una policía politizada compromete no solo la seguridad ciudadana, sino la confianza en las instituciones democráticas en su conjunto.

#### **1.4.2. Teórica**

La importancia teórica de la siguiente investigación está en las ciencias políticas, sociología y también el derecho, ya que la relación entre ellos es bastante estrecha entre la institución policial y el poder político. La democracia debe reposar sobre la transparencia para asegurar la sujeción a las leyes constitucionales sin peligrar el sistema.

Desde una perspectiva teórica, esta investigación se sitúa en la intersección de las ciencias políticas, la sociología jurídica y el derecho administrativo. La relación entre la institución policial y el poder político constituye un campo de tensión permanente en los sistemas democráticos. Se conceptualiza la tensión entre racionalidad *burocrática-meritocrática* y la influencia política como un desafío inherente a las organizaciones estatales modernas, lo que comprueba que la prerrogativa política es un factor alejado de la meritocracia, que desnaturaliza la verdadera democracia en la *PNP*.

En el caso específico de las fuerzas policiales, el control civil es indispensable, pero debe ejercerse para respetar las esferas de competencia profesional y evitar la subordinación a intereses partidarios o coyunturales. Por otro lado, cuando el poder político busca implementar políticas de seguridad, la policía puede ser vista como

herramienta para alinear intereses, lo que genera una selección sin competencia meritocrática, al pretender tener un control sobre las fuerzas policiales es indispensable que las fuerzas del orden se sometan a los civiles, sin dejar de lado que también los civiles reconozcan la esfera competencial. La transparencia como mecanismo para respetar los criterios de la democracia, que es la mejor garantía de su subordinación.

### **1.4.3. Metodológica**

Según Torres (2010), la importancia metodológica radica en presentar una nueva estrategia de conocimiento para futuras investigaciones mediante la adopción de un enfoque cualitativo para determinar el impacto de la normativa sobre la prerrogativa política de ascensos a generales de la *PNP*. Con ello se explica la transparencia y las evidencias de la controversia entre meritocracia y prerrogativa política en el ascenso dentro de la Policía Nacional del Perú que utiliza la técnica de revisión documental y el instrumento de entrevista que aporta nuevos conocimientos en la investigación.

**1.2.3 Problema jurídico central** El núcleo de la problemática radica en la tensión constitucional entre: Por un lado: El artículo 167° de la Constitución Política, que establece que "La ley regula las condiciones de ascenso del personal de la Policía Nacional", consagrando implícitamente el principio de legalidad y mérito. La Ley N° 31873, que desarrolla un sistema meritocrático formal con evaluaciones técnicas y cuadros de mérito objetivos. Por otro lado: La prerrogativa discrecional del Poder Ejecutivo para la decisión final, que opera sin obligación de motivación reforzada ni vinculación con el orden de mérito establecido. Este conflicto normativo genera: Inseguridad jurídica para los candidatos que cumplen requisitos meritocráticos. Arbitrariedad potencial en la fase decisoria final. Erosión del principio de interdicción de la arbitrariedad (artículo 3° de la Constitución). La pregunta jurídica central es: ¿Hasta qué punto la prerrogativa política puede apartarse legítimamente del orden meritocrático sin vulnerar el principio constitucional de igualdad (art. 2.2), el derecho a la carrera administrativa (art. 40°) y el principio de Estado de Derecho?

## **CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO**

### **2.1 Bases Teóricas del Derecho Administrativo**

#### **2.1.1 Teoría de la discrecionalidad administrativa**

La discrecionalidad administrativa constituye uno de los conceptos fundamentales del derecho administrativo moderno. Según García de Enterría y Fernández (2017), la discrecionalidad puede definirse como el "margen de libertad conferido por el ordenamiento jurídico a la Administración para apreciar y decidir según su criterio" en aquellas materias donde la norma no predetermina completamente la decisión a adoptar.

Es fundamental distinguir entre tres conceptos relacionados pero distintos: (a) la discrecionalidad técnica, que se refiere a la aplicación de conocimientos especializados para resolver cuestiones que requieren expertise profesional; (b) la discrecionalidad política, vinculada a decisiones de gobierno que implican opciones entre alternativas igualmente válidas desde el punto de vista jurídico pero con diferentes consecuencias políticas; y (c) los conceptos jurídicos indeterminados, que son nociones cuyo contenido y extensión son en gran medida inciertos y requieren valoración para su aplicación al caso concreto.

En el sistema constitucional peruano, el fundamento de la discrecionalidad administrativa se encuentra principalmente en el artículo 118° de la Constitución, que establece las atribuciones del Presidente de la República. Esta norma confiere al Ejecutivo facultades que, por su naturaleza, requieren un margen de apreciación y decisión que va más allá de la mera ejecución mecánica de la ley.

La doctrina administrativista ha establecido una distinción crucial entre elementos reglados y elementos discrecionales del acto administrativo. Los elementos siempre reglados incluyen la competencia (quién puede decidir), el procedimiento (cómo se debe decidir) y la forma (cómo debe exteriorizarse la decisión). Por el contrario, pueden ser discrecionales la oportunidad (cuándo decidir) y el contenido de la decisión, siempre dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico

En el caso específico de los ascensos en la Policía Nacional del Perú, resulta pertinente analizar qué elementos del proceso son reglados y cuáles admiten discrecionalidad. Los requisitos de elegibilidad, el procedimiento de evaluación y los criterios de calificación están expresamente regulados por la Ley N° 31873 y constituyen elementos reglados. Sin embargo, la decisión final sobre qué candidato será designado ha sido tradicionalmente considerada como un ámbito de discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

No obstante, la discrecionalidad administrativa no es ilimitada. Está sujeta a importantes límites constitucionales que garantizan su ejercicio legítimo: en primer lugar, la

vinculación positiva a la ley, que implica que toda actuación administrativa debe tener fundamento en una norma jurídica habilitante; en segundo lugar, el respeto a los derechos fundamentales, que constituyen límites infranqueables para cualquier actuación del poder público; en tercer lugar, el principio de proporcionalidad, que exige que las decisiones administrativas sean idóneas, necesarias y proporcionales en sentido estricto para alcanzar los fines perseguidos; y finalmente, la interdicción de la arbitrariedad, que prohíbe el ejercicio caprichoso o inmotivado del poder.

La distinción entre discrecionalidad legítima y arbitrariedad resulta esencial. La discrecionalidad legítima implica la elección razonada y motivada entre varias alternativas igualmente válidas desde el punto de vista jurídico, mientras que la arbitrariedad constituye un ejercicio caprichoso, inmotivado o desproporcionado del poder. El Tribunal Constitucional peruano ha establecido en la sentencia STC 0090-2004-AA/TC que la discrecionalidad administrativa, aunque legítima, siempre está sujeta a control de constitucionalidad y legalidad, y que la ausencia de motivación o la decisión manifiestamente irrazonable transforman la discrecionalidad en arbitrariedad inconstitucional.

Autores como Agustín Gordillo, Juan Carlos Cassagne y Jaime Rodríguez-Arana han desarrollado extensamente la teoría de los límites a la discrecionalidad administrativa, coincidiendo en que el Estado de Derecho contemporáneo no admite espacios de poder completamente exentos de control jurídico. En este sentido, la prerrogativa política en los ascensos a General PNP constituye un ejercicio de discrecionalidad administrativa que debe analizarse a la luz de estos límites constitucionales para determinar si se mantiene dentro de los márgenes legítimos o deviene en arbitrariedad inconstitucional.

### **2.1.2 Principio de legalidad en actos administrativos**

El principio de legalidad constituye uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho y del derecho administrativo moderno. Su fundamento constitucional en el ordenamiento peruano se encuentra en el artículo 45° de la Constitución, que establece expresamente el sometimiento del poder al derecho: "El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen."

La formulación clásica del principio de legalidad, heredada del constitucionalismo liberal del siglo XIX, establecía una vinculación negativa: la Administración podía hacer todo aquello que no estuviera prohibido por la ley. Sin embargo, la doctrina y jurisprudencia

contemporáneas han evolucionado hacia una vinculación positiva: la Administración solo puede hacer aquello que le está expresamente permitido por el ordenamiento jurídico. Esta transformación responde a la necesidad de controlar más efectivamente el poder público y proteger los derechos de los administrados.

La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, recoge este principio en su artículo IV del Título Preliminar, estableciendo que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

El principio de legalidad se proyecta en varios aspectos del actuar administrativo. Todo acto administrativo debe tener sustento normativo explícito, es decir, debe poder identificarse la norma jurídica que habilita a la autoridad para adoptar esa decisión. Además, rige un estricto principio de jerarquía normativa: la Constitución prevalece sobre la ley, la ley sobre el decreto supremo, y este sobre la resolución suprema. Esta jerarquía implica que ninguna norma de rango inferior puede contravenir lo dispuesto por una norma de rango superior

El acto administrativo, como manifestación típica del ejercicio de la función administrativa, constituye la principal expresión del principio de legalidad. Debe reunir requisitos de validez claramente establecidos: competencia del órgano que lo emite, objeto lícito y posible, finalidad pública, motivación suficiente, procedimiento regular y forma prescrita por la ley.

Una cuestión particularmente relevante para el objeto de esta investigación es la relación entre el principio de legalidad y las prerrogativas políticas. Surge la interrogante: ¿Son las prerrogativas políticas excepciones al principio de legalidad? La respuesta debe ser negativa. Aunque las prerrogativas políticas confieren al Ejecutivo márgenes de apreciación más amplios que los actos administrativos ordinarios, no pueden ejercerse al margen del ordenamiento jurídico.

El Tribunal Constitucional peruano ha sido enfático en este aspecto. En la sentencia STC 0006-2006-PC/TC estableció que incluso los denominados "actos de gobierno" están sujetos a control constitucional: "No existen en el Estado Constitucional espacios de poder exentos de control. Todos los actos emanados de cualquier entidad o autoridad están sometidos a la Constitución y las leyes."

En el caso específico de los ascensos a General PNP, aunque la Ley N° 31873 confiere prerrogativa al Poder Ejecutivo para la designación final, esta facultad no puede operar al margen del principio de legalidad. La misma ley establece un procedimiento meritocrático con requisitos específicos, evaluaciones objetivas y cuadros de mérito. La ausencia de motivación

en las Resoluciones Supremas de ascenso cuando estas se apartan del orden meritocrático plantea serios interrogantes sobre el cumplimiento del principio de legalidad, particularmente en su dimensión de sometimiento al derecho y de respeto al propio marco legal que regula la materia.

Como señalan autores como Gustavo Zagrebelsky, Hartmut Maurer y Luciano Parejo Alfonso, el principio de legalidad en el Estado Constitucional contemporáneo no se limita a la conformidad formal con la ley, sino que exige conformidad sustancial con todo el ordenamiento jurídico, incluyendo principios y valores constitucionales. En este sentido, una prerrogativa que formalmente se ampare en una norma legal pero que materialmente vulnere principios como la igualdad, la meritocracia o la interdicción de la arbitrariedad, no cumple genuinamente con el principio de legalidad en su concepción moderna.

### **2.1.3 Control judicial de actos discrecionales**

La evolución del control judicial sobre los actos administrativos discrecionales representa uno de los avances más significativos del derecho administrativo contemporáneo. La doctrina clásica, influenciada por una interpretación rígida del principio de separación de poderes, sostenía que los actos discrecionales eran inmunes al control judicial, considerándolos como un "coto vedado" donde el juez no podía penetrar sin violar las competencias propias de la Administración.

Sin embargo, la doctrina moderna ha superado completamente esta concepción. En la actualidad, existe consenso en que todos los actos administrativos, incluyendo los discrecionales, son controlables judicialmente, aunque con distinto nivel de intensidad según su naturaleza. El fundamento de este control radica en que en el Estado de Derecho no pueden existir espacios de poder completamente exentos de control jurídico, ya que ello equivaldría a negar la supremacía de la Constitución y el derecho.

Eduardo García de Enterría, en su obra fundamental sobre la materia, ha desarrollado extensamente el "test de razonabilidad" como estándar contemporáneo de control judicial de actos discrecionales. Este test no implica que el juez sustituya el criterio de la Administración por el suyo propio, pero sí le permite verificar que la decisión adoptada sea racional, proporcionada y respetuosa de los principios constitucionales.

Las modalidades de control judicial varían según el aspecto examinado. El control de legalidad verifica el cumplimiento de los requisitos legales formales: competencia, procedimiento, forma. El control de constitucionalidad examina la compatibilidad de la decisión con principios y derechos constitucionales, particularmente con los derechos

fundamentales afectados por el acto. El control de razonabilidad permite al juez examinar si la decisión es lógica, si existe relación entre los hechos y la conclusión, y si es proporcional a las circunstancias. Finalmente, el control de motivación exige que la Administración haya fundamentado suficientemente su decisión, especialmente cuando se aparta de criterios objetivos previamente establecidos.

La intensidad del control judicial varía según el tipo de acto. Los actos reglados admiten un control intenso, donde el juez puede incluso sustituir el criterio de la Administración si constata que la única solución legal es distinta a la adoptada. Los actos discrecionales de naturaleza técnica admiten un control de intensidad media, verificando la razonabilidad técnica de la decisión mediante peritajes cuando corresponda. Los actos discrecionales de contenido político admiten un control menos intenso pero no inexistente, centrándose en la verificación de constitucionalidad y la ausencia de arbitrariedad manifiesta.

En el ordenamiento jurídico peruano, el control judicial de actos administrativos encuentra su fundamento constitucional en el artículo 148° de la Constitución: "Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa." Este control se canaliza procesalmente a través de la Ley N° 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo, que regula específicamente los aspectos procesales de este control.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano ha sido particularmente clara en establecer que la discrecionalidad no constituye una zona exenta de control. En la sentencia STC 0090-2004-AA/TC, el Tribunal estableció: "La discrecionalidad no es un espacio exento de control. Si bien la Administración cuenta con libertad para decidir dentro de varias opciones válidas, esta libertad debe ejercerse dentro del marco constitucional y legal, respetando los principios de razonabilidad, proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad."

Aplicando estos conceptos al caso de los ascensos a General PNP, resulta evidente que aunque la decisión final constituya un ejercicio de prerrogativa política del Ejecutivo, no puede estar exenta de control. La investigación empírica realizada evidencia que las Resoluciones Supremas de ascenso carecen de motivación cuando se apartan del orden meritocrático establecido. Esta ausencia de motivación reforzada impide que los afectados puedan ejercer defensa efectiva, generando lo que podría denominarse una "zona gris" de inmunidad de facto.

Como señalan Jesús González Pérez, Domingo García Belaunde y Marcial Rubio Correa, el control judicial efectivo de los actos administrativos, incluyendo los discrecionales, constituye una garantía esencial del Estado de Derecho y del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. La existencia de actos que formalmente pueden recurrirse, pero materialmente

resultan incontrolables por ausencia de motivación, constituye una vulneración de este derecho fundamental.

#### **2.1.4 Interdicción de la arbitrariedad**

El principio de interdicción de la arbitrariedad constituye un principio constitucional implícito de extraordinaria relevancia en el ordenamiento jurídico peruano. Aunque no se encuentra expresamente mencionado en el texto constitucional, el Tribunal Constitucional lo ha derivado del artículo 3° de la Constitución, que reconoce derechos fundamentales no enumerados, y del principio de Estado de Derecho consagrado en el artículo 43°.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha desarrollado extensamente este principio. En la sentencia STC 0090-2004-AA/TC estableció que la interdicción de la arbitrariedad "tiene un doble significado: a) En un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho. b) En un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva; como lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión."

El concepto de arbitrariedad puede definirse como la actuación del poder público de manera caprichosa, inmotivada, irrazonable o desproporcionada. Implica un ejercicio del poder que no responde a criterios objetivos sino a la voluntad caprichosa de quien decide, o que carece de justificación racional suficiente. El principio de interdicción de la arbitrariedad prohíbe este tipo de actuaciones y exige que todo ejercicio del poder público esté basado en razones objetivas, sea susceptible de fundamentación racional y respete los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Las manifestaciones de arbitrariedad en el actuar administrativo son diversas. La ausencia de motivación constituye quizás la forma más clara de arbitrariedad, pues impide conocer las razones que sustentan una decisión y, por tanto, imposibilita su control. Las decisiones contradictorias sin justificación, cuando la Administración adopta criterios diversos en casos similares sin explicar las razones de la diferencia, también configuran arbitrariedad. La desproporción manifiesta entre el fin perseguido y los medios empleados, o entre la situación fáctica y la consecuencia jurídica impuesta, constituye otra manifestación típica. Finalmente, el apartamiento injustificado de criterios objetivos previamente establecidos, particularmente cuando existen sistemas meritocráticos o puntajes que luego son ignorados sin explicación, representa una forma especialmente problemática de arbitrariedad.

La sentencia STC 2192-2004-AA/TC del Tribunal Constitucional estableció los elementos que caracterizan una decisión arbitraria: ausencia o insuficiencia de motivación,

contradicción manifiesta con la realidad, irrazonabilidad en la relación medio-fin, y afectación desproporcionada de derechos.

En el contexto específico de los ascensos a General PNP, el análisis de arbitrariedad resulta particularmente relevante. Los hallazgos de la presente investigación documentan que en el 73% de los casos analizados en el período 2020-2024, la designación final no correspondió al oficial que ocupó el primer lugar en el cuadro de mérito. Esta desviación sistemática del orden meritocrático, cuando no viene acompañada de motivación que explique las razones del apartamiento, puede constituir una manifestación de arbitrariedad.

¿Constituye arbitrariedad apartar sistemáticamente el orden meritocrático sin motivación? La respuesta debe ser afirmativa si concurren los siguientes elementos: primero, existe un sistema meritocrático legalmente establecido que genera expectativas legítimas en los candidatos mejor calificados; segundo, la decisión se aparta de este sistema de manera sistemática, no ocasional; tercero, no existe motivación reforzada que explique las razones del apartamiento; cuarto, el criterio utilizado (confianza política, lealtad) no está legalmente previsto como criterio válido de decisión.

Como señalan Gustavo Zagrebelsky, Luigi Ferrajoli, Miguel Carbonell y Edgar Carpio Marcos, el principio de interdicción de la arbitrariedad constituye una de las garantías esenciales del Estado Constitucional de Derecho. Un poder que se ejerce sin sujeción a criterios objetivos y sin necesidad de fundamentación racional es incompatible con la esencia misma del constitucionalismo, que precisamente nace como técnica de limitación y racionalización del poder político.

## **2.2 Teorías sobre PRERROGATIVAS POLITICAS**

### **2.2.1 Concepto de prerrogativa en derecho constitucional**

El concepto de prerrogativa tiene profundas raíces históricas en el derecho constitucional. Su origen se remonta al derecho inglés, donde la "royal prerogative" designaba aquellos poderes especiales que la Corona conservaba como residuos de la soberanía monárquica. Pensadores como John Locke en su "Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil" y William Blackstone en sus "Commentaries on the Laws of England" conceptualizaron la prerrogativa como un poder necesario para el buen gobierno, pero que debía estar sujeto a límites

La evolución desde las monarquías absolutas hacia las democracias constitucionales transformó profundamente el concepto de prerrogativa. En los sistemas democráticos

contemporáneos, la prerrogativa ya no es una emanación del poder personal del monarca, sino una facultad institucional conferida por la Constitución a determinados órganos del Estado, típicamente al Ejecutivo, para adoptar decisiones en ámbitos sensibles sin sujeción estricta a procedimientos ordinarios.

La definición contemporánea de prerrogativa puede formularse como la facultad especial conferida por la Constitución a determinados órganos del Estado para adoptar decisiones en ámbitos sensibles, caracterizada por: (1) fundamento constitucional directo, es decir, debe estar expresamente reconocida o razonablemente derivada de la Constitución; (2) ámbito definido, no puede ser una facultad ilimitada sino circunscrita a materias específicas; y (3) sujeción a límites constitucionales, particularmente el respeto a derechos fundamentales y principios constitucionales básicos.

En el derecho constitucional comparado y en la doctrina pueden identificarse distintos tipos de prerrogativas. Las prerrogativas de gobierno incluyen facultades en materias de política exterior, celebración de tratados internacionales, declaración de estados de excepción y dirección de la defensa nacional. Las prerrogativas de gestión pública comprenden nombramientos en altos cargos del Estado, designación de embajadores, magistrados y otros funcionarios de especial confianza. Las prerrogativas jurisdiccionales incluyen facultades como el indulto, la conmutación de penas y el derecho de gracia.

La justificación teórica de las prerrogativas en los sistemas democráticos descansa en varios fundamentos. El principio de separación de poderes requiere que cada órgano del Estado cuente con herramientas propias para cumplir eficazmente sus funciones. La necesidad de margen de maniobra del Ejecutivo se fundamenta en que determinadas decisiones de gobierno requieren rapidez, confidencialidad o apreciaciones políticas que no pueden someterse completamente a procedimientos reglados. Sin embargo, todo ello debe mantener un balance entre eficacia gubernamental y control democrático.

Autores como Carl Schmitt desarrollaron teorías sobre el poder soberano y las situaciones excepcionales que justificarían prerrogativas amplias del Ejecutivo. Sin embargo, su teoría ha sido fuertemente criticada por los riesgos autoritarios que implica. Bruce Ackerman, desde una perspectiva más compatible con el Estado de Derecho, ha propuesto un "constitucionalismo de emergencia" que reconoce prerrogativas especiales pero sometidas a controles temporales y procedimentales estrictos. Néstor Pedro Sagüés, desde la perspectiva latinoamericana, ha analizado críticamente el hiperpresidencialismo y la necesidad de fortalecer los controles sobre las prerrogativas ejecutivas.

En el contexto peruano, la prerrogativa para designar altos mandos policiales encuentra

su fundamento en el artículo 118° inciso 11 de la Constitución, que establece que corresponde al Presidente "Presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional." Esta formulación amplia ha sido interpretada como incluyendo la facultad de designar a los oficiales generales. Sin embargo, esta prerrogativa no opera en el vacío: debe armonizarse con el mandato del artículo 167°, que establece que "la ley regula [...] las condiciones de la carrera" policial, estableciendo así un marco de legalidad que limita la discrecionalidad presidencial.

### **2.2.2 Prerrogativa presidencial en sistemas presidencialistas**

El presidencialismo latinoamericano presenta características particulares que lo distinguen del modelo presidencialista norteamericano que le sirvió de inspiración. Guillermo O'Donnell acuñó el término "democracias delegativas" para describir sistemas donde existe una concentración excesiva de poder en la figura presidencial, con controles institucionales débiles. Este fenómeno, también denominado "hiperpresidencialismo", se caracteriza por la concentración de atribuciones en el Presidente que exceden significativamente las previstas en los sistemas presidencialistas clásicos y por un control legislativo y judicial débil en la práctica, aunque formalmente exista separación de poderes.

Las prerrogativas típicas del Presidente en sistemas presidencialistas latinoamericanos incluyen: el nombramiento discrecional de ministros y altos funcionarios, generalmente sin requerir ratificación legislativa; la dirección de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, incluyendo designación de altos mandos; facultades en política exterior como la celebración de tratados internacionales y el nombramiento de embajadores; y facultades legislativas delegadas o de urgencia, como los decretos de urgencia en el caso peruano.

En el caso peruano, la Constitución de 1993 configuró un sistema presidencialista particularmente fuerte. El artículo 118° establece un amplio catálogo de atribuciones presidenciales. El inciso 11 establece: "Presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional." El inciso 19 constituye una cláusula abierta: "Las demás que le confiere la Constitución y la ley," ampliando potencialmente el ámbito de las prerrogativas presidenciales.

La interpretación tradicional de estas normas ha sostenido que la dirección de la Policía Nacional incluye la facultad de designar a sus más altos mandos. Esta interpretación, sin embargo, debe armonizarse con otras disposiciones constitucionales, particularmente el artículo 167° que establece que "la ley regula" las condiciones de la carrera policial, implicando que existe una reserva de ley en la materia y que la prerrogativa presidencial debe ejercerse

dentro del marco legal establecido.

El presidencialismo latinoamericano enfrenta una tensión democrática permanente entre dos exigencias en tensión: por un lado, la necesidad de un liderazgo ejecutivo fuerte capaz de tomar decisiones efectivas de gobierno; por otro, el riesgo de autoritarismo cuando ese liderazgo no está suficientemente controlado. Esta tensión se agudiza en contextos de debilidad institucional, donde los controles formales no operan efectivamente en la práctica.

Un riesgo particularmente grave es la captura de instituciones técnicas por el poder político. Cuando instituciones que deberían operar bajo criterios profesionales y meritocráticos (como las fuerzas de seguridad, los órganos reguladores, las entidades de fiscalización) son cooptadas mediante nombramientos políticos de sus autoridades, se erosiona la calidad institucional y se afecta su eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

Guillermo O'Donnell, Juan Linz, Dieter Nohlen y, en el ámbito peruano, César Landa y Marcial Rubio Correa, han estudiado extensamente los riesgos del hiperpresidencialismo. Linz argumentó que el presidencialismo, por su estructura, tiende a generar conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo que pueden paralizar el sistema político o resolverse mediante el predominio autoritario de uno sobre otro. Nohlen, con una visión más matizada, sostiene que el problema no es tanto el presidencialismo per se, sino la ausencia de instituciones sólidas y controles efectivos.

En el caso específico de las prerrogativas sobre las fuerzas de seguridad, la experiencia latinoamericana muestra claramente los riesgos. La politización de policías y fuerzas armadas ha sido un factor recurrente en episodios de autoritarismo, represión política y debilitamiento democrático. Por ello, existe un amplio consenso en la necesidad de profesionalizar estas instituciones y limitar la discrecionalidad política en su dirección, estableciendo criterios meritocráticos para ascensos y nombramientos, garantizando autonomía técnica en las operaciones, y estableciendo controles legislativos y jurisdiccionales efectivos sobre las decisiones de más alto nivel político.

### **2.2.3 Límites constitucionales a las prerrogativas políticas**

Las prerrogativas políticas, aunque constitucionalmente reconocidas, no son ilimitadas. El Estado Constitucional de Derecho impone límites tanto formales como materiales a su ejercicio.

Los límites formales incluyen: (1) la reserva de ley, que implica que las prerrogativas solo pueden ejercerse en ámbitos expresamente conferidos por la Constitución o la ley; (2) el requisito de procedimiento, incluyendo el refrendo ministerial que establece responsabilidad

política compartida; y (3) la obligación de publicación oficial, que garantiza transparencia y permite el control ciudadano.

Los límites materiales son aún más importantes: (1) el respeto irrestricto a los derechos fundamentales, que constituyen límites infranqueables para cualquier actuación del poder público, incluyendo las prerrogativas; (2) la observancia de principios constitucionales fundamentales como legalidad, igualdad, proporcionalidad y razonabilidad; y (3) la obligación de rendición de cuentas, que exige que toda autoridad explique y justifique sus decisiones ante la ciudadanía y los órganos de control.

El control de las prerrogativas opera en varios niveles: el control parlamentario mediante interpelaciones, comisiones investigadoras y, en casos extremos, la censura ministerial; el control judicial a través del proceso contencioso-administrativo, el amparo constitucional y los procesos de inconstitucionalidad; y el control ciudadano mediante mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas.

Como señalan Javier Pérez Royo, Manuel Aragón Reyes y Domingo García Belaunde, ninguna prerrogativa política puede justificar la vulneración de derechos fundamentales o principios constitucionales básicos. En el Estado Constitucional, la Constitución está por encima de cualquier poder, incluyendo las prerrogativas tradicionales del Ejecutivo.

#### **2.2.4 Actos de gobierno versus actos administrativos**

La distinción entre actos de gobierno y actos administrativos tiene profundas raíces en el derecho público continental europeo. La distinción clásica establecía que los actos de gobierno eran aquellas decisiones políticas de alta discrecionalidad, tradicionalmente excluidas del control judicial por su naturaleza eminentemente política, mientras que los actos administrativos constituían la ejecución ordinaria de la ley y eran plenamente controlables por los tribunales.

Sin embargo, la doctrina y jurisprudencia contemporáneas han cuestionado fuertemente esta distinción. La tendencia actual es eliminar la categoría de "actos de gobierno" completamente exentos de control judicial. Se reconoce que todos los actos, incluyendo los políticos, deben ser controlables constitucionalmente, aunque la intensidad del control pueda variar según su naturaleza.

El Tribunal Constitucional peruano adoptó claramente esta posición en la sentencia STC 0006-2006-PC/TC, donde rechazó la inmunidad absoluta de los "actos políticos": "No existe ningún acto del Estado o de particulares sobre el cual el Tribunal Constitucional, en última y definitiva instancia, no pueda ejercer control". Estableció que todos los actos están

sujetos a control de constitucionalidad, aunque con diferente nivel de intensidad de escrutinio.

En relación a los ascensos a General PNP, surge la pregunta: ¿Son las Resoluciones Supremas de ascenso "actos de gobierno" o "actos administrativos"? La respuesta más precisa es que tienen una naturaleza mixta. Son políticos en cuanto a la decisión final de designación, que implica una valoración sobre la confianza en el oficial designado para ejercer el mando policial. Pero son administrativos en cuanto al procedimiento previo, que está completamente reglado por la Ley N° 31873 y debe cumplir requisitos específicos de legalidad.

Esta naturaleza mixta no permite, sin embargo, que la fase final decisoria escape completamente al control. Incluso admitiendo un componente político legítimo en la decisión, esta debe respetar: los límites legales establecidos por la Ley N° 31873; los principios constitucionales de igualdad y razonabilidad; la obligación de motivación, especialmente cuando se aparta de criterios objetivos previos; y el derecho de defensa de los afectados.

Como establecen Maurice Hauriou, Léon Duguit, Roberto Dromi y Juan Carlos Morón Urbina, la evolución del derecho administrativo apunta claramente hacia la justiciabilidad universal de todos los actos públicos, sin espacios de inmunidad absoluta. La distinción relevante no es entre actos controlables y no controlables, sino entre distintos niveles de intensidad en el control judicial.

## **2.3 Marco Teórico sobre Meritocracia e Instituciones Policiales**

### **2.3.1 Teoría de la profesionalización policial**

La profesionalización policial constituye un paradigma fundamental en los estudios contemporáneos sobre fuerzas de seguridad. Una institución policial profesional se caracteriza por varios elementos esenciales: formación especializada de calidad, basada en conocimientos técnicos y científicos actualizados; carrera meritocracia con sistemas de ascenso transparentes basados en el desempeño y las capacidades; autonomía técnica en la toma de decisiones operativas, libre de interferencias políticas indebidas; un código ético sólido que regule la conducta profesional; y mecanismos efectivos de rendición de cuentas ante la sociedad.

Es fundamental distinguir entre distintos modelos institucionales: la "policía profesional" se caracteriza por autonomía técnica, criterios meritocráticos y enfoque en la efectividad del servicio; la "policía militarizada" presenta estructuras jerárquicas rígidas, disciplina militar y cierta distancia de la ciudadanía; y la "policía politizada" responde más a lealtades políticas que a criterios técnicos, con alto riesgo de instrumentalización partidaria.

La importancia de la profesionalización policial radica en varios factores. Primero, la efectividad operativa contra el crimen requiere personal altamente capacitado y motivado.

Segundo, la legitimidad democrática exige que las fuerzas de seguridad respondan a criterios profesionales, no políticos. Tercero, la prevención de corrupción y abuso de poder se facilita cuando existen estándares profesionales claros y controles institucionales. Finalmente, la confianza ciudadana, capital social indispensable para la función policial, depende de la percepción de profesionalidad e imparcialidad.

Los riesgos de la politización policial son graves y documentados en la literatura. La pérdida de autonomía técnica ocurre cuando las decisiones operativas se subordinan a consideraciones políticas. La instrumentalización para fines partidarios convierte a la policía en brazo del gobierno de turno más que en institución del Estado. La erosión de la moral institucional se produce cuando el mérito no es recompensado y prevalecen lealtades políticas. Finalmente, la ineficacia en funciones de seguridad resulta de priorizar criterios políticos sobre la capacidad profesional.

David H. Bayley, Robert Reiner, Hugo Frühling, Lucía Dammert y Gino Costa han estudiado extensamente los procesos de profesionalización policial en distintos contextos. Bayley identifica la profesionalización como uno de los principales desafíos en democracias en desarrollo. Frühling y Dammert han analizado específicamente el caso latinoamericano, donde la transición desde regímenes autoritarios requirió reformas profundas de las instituciones de seguridad. Costa, enfocado en el caso peruano, ha documentado la debilidad institucional histórica de la PNP y la necesidad urgente de reformas estructurales.

### **2.3.2 Sistemas de ascenso: mérito versus designación política**

Los sistemas de ascenso en instituciones policiales pueden clasificarse en varios modelos teóricos, cada uno con diferentes implicancias para la profesionalización y la efectividad institucional.

El sistema meritocrático puro se caracteriza por criterios objetivos de evaluación basados en desempeño profesional, formación académica, experiencia relevante y ausencia de sanciones disciplinarias. Las decisiones son adoptadas por órganos técnicos independientes, generalmente integrados por oficiales superiores sin interferencia política. Existe transparencia y publicidad de los procesos, con publicación de requisitos, procedimientos, calificaciones y resultados. Este modelo se aplica en países con alta institucionalidad como los países nórdicos, Alemania y otras democracias consolidadas. Sus ventajas incluyen la predictibilidad que genera expectativas claras y reduce arbitrariedad, la motivación del personal que premia el esfuerzo y la competencia, la calidad del liderazgo que asegura que los mandos sean técnicamente competentes, y la legitimidad institucional que fortalece la confianza interna y

externa.

En contraste, el sistema de designación política se basa en la confianza y alineamiento político entre la autoridad política y el designado. La justificación teórica es la necesidad de coordinación entre el gobierno y las fuerzas de seguridad en la implementación de políticas públicas. Sin embargo, presenta riesgos significativos de politización institucional, pérdida de criterios meritocráticos y deterioro de la profesionalidad. Un ejemplo es el sistema de sheriffs en Estados Unidos, donde son elegidos popularmente, lo que tiene ventajas de legitimidad democrática directa pero también riesgos de populismo y amateur profesional.

Los sistemas mixtos, predominantes en América Latina, combinan un filtro meritocrático inicial que establece elegibilidad mediante evaluaciones objetivas, seguido de una decisión política final donde la autoridad política elige entre los candidatos elegibles. Este sistema genera una tensión permanente entre ambas lógicas: ¿qué prima en caso de contradicción? Casos como Colombia con la Ley 2179/2021, Chile con debates sobre autonomía de Carabineros, Argentina con reformas post-dictadura y Perú con la Ley N° 31873 ilustran esta tensión.

El debate teórico fundamental gira en torno a: ¿Es compatible la discrecionalidad política con la profesionalización? ¿Qué grado de intervención política es legítimo en una democracia? Las propuestas contemporáneas sugieren acotar la discrecionalidad mediante criterios objetivos más estrictos, exigir motivación reforzada cuando se aparta del orden meritocrático, y establecer control jurisdiccional efectivo de las decisiones finales.

Como establecen Bayley, Huntington, López y Herrera, el diseño del sistema de ascensos tiene un impacto directo en la calidad institucional de las fuerzas de seguridad. Sistemas que priorizan criterios políticos sobre meritocráticos tienden a generar instituciones débiles, politicizadas y menos efectivas.

### **2.3.3 Autonomía institucional y subordinación civil**

El principio de subordinación civil de las fuerzas de seguridad constituye un pilar fundamental de la democracia. Las fuerzas armadas y policiales deben servir al Estado y a la sociedad, no a un gobierno particular o partido político. Los mecanismos incluyen control parlamentario mediante comisiones especializadas, interpelaciones y presupuesto; rendición de cuentas periódica ante autoridades civiles; y dirección ministerial civil con el Ministerio del Interior ejerciendo la rectoría sobre la Policía Nacional.

Sin embargo, existe una tensión entre la necesaria subordinación democrática de las fuerzas de seguridad al poder civil y la igualmente necesaria autonomía técnica en decisiones operativas y profesionales. El equilibrio difícil requiere encontrar el punto donde hay control

civil sin politización. Los criterios de equilibrio sugieren: subordinación en objetivos estratégicos que son definidos por las autoridades civiles democráticamente electas, pero autonomía en métodos técnicos y operativos donde las decisiones se basan en criterios profesionales sin interferencia política, con una separación clara entre política de seguridad como ámbito civil y gestión operativa como ámbito policial.

Autores como Samuel Huntington, Alfred Stepan, Rut Diamint y Francisco Leal Buitrago han estudiado extensamente las relaciones civiles-militares y civiles-policiales en democracias. Huntington enfatiza la importancia del "profesionalismo militar" como garantía de subordinación civil efectiva. Stepan analiza las tensiones en transiciones democráticas latinoamericanas. Diamint se enfoca en los desafíos del control civil en el contexto regional.

### **2.3.4 Carrera administrativa policial en América Latina**

El análisis regional revela tendencias comunes en América Latina: sistemas híbridos que combinan elementos meritocráticos formales con discrecionalidad política finales; problemas recurrentes de opacidad en procesos de designación, discrecionalidad excesiva sin suficiente motivación y baja institucionalidad con debilidad de órganos técnicos.

Las reformas implementadas incluyen: Colombia con la Ley 2179/2021 que intentó fortalecer criterios meritocráticos pero enfrenta resistencias; Chile con debates sobre autonomía de Carabineros tras crisis institucional; y Argentina con reformas post-dictadura que buscaron despolitizar fuerzas de seguridad.

Las lecciones aprendidas son claras: necesidad de marcos normativos robustos con criterios objetivos claros; importancia de órganos evaluadores autónomos, técnicamente competentes e independientes del poder político; y transparencia como mecanismo de control con publicidad de procesos, criterios y resultados

Como establecen Hugo Frühling, Lucía Dammert, Marcos Pablo Moloeznik y Catalina Niño, la profesionalización de las fuerzas policiales en América Latina enfrenta desafíos estructurales: debilidad institucional histórica, tradiciones de politización y militarización, y resistencias corporativas a reformas meritocráticas.

## **2.4 Teorías sobre Control Constitucional**

### **2.4.1 Teoría de pesos y contrapesos**

La teoría de pesos y contrapesos (checks and balances) tiene su origen en Montesquieu con "El espíritu de las leyes" (1748), donde propuso la separación de poderes como garantía de libertad. Los Federalistas, particularmente Madison en el Federalista N° 51, desarrollaron la

aplicación práctica: "La ambición debe ser usada para contrarrestar la ambición."

El principio fundamental establece que el poder frena al poder. No basta con separar poderes; es necesario que cada uno pueda controlar y limitar a los otros mediante controles recíprocos institucionales.

En relación a las prerrogativas ejecutivas, deben existir contrapesos al poder presidencial: aprobación legislativa para determinados nombramientos; revisión judicial de actos administrativos; transparencia obligatoria; y accountabi

lity o rendición de cuentas ante instituciones y ciudadanía.

El déficit en el caso peruano es evidente: debilidad del control legislativo sobre nombramientos policiales sin ratificación ni interpelación efectiva; inexistencia de control judicial efectivo por ausencia de motivación que impide control sustantivo; y opacidad con falta de transparencia en criterios de decisión y ausencia de rendición de cuentas efectiva.

Como establecen Montesquieu, Madison, Bruce Ackerman y Gerardo Eto Cruz, los pesos y contrapesos no son un lujo sino una necesidad esencial del constitucionalismo. Sin controles efectivos, incluso las democracias formales pueden derivar en autoritarismo.

#### **2.4.2 Control de constitucionalidad de actos políticos**

La evolución doctrinal muestra que la doctrina clásica sostenía que los "actos políticos" estaban exentos de control (political question doctrine en EE.UU.). La doctrina moderna establece que ningún acto está completamente exento de control constitucional. El Tribunal Constitucional peruano en STC 0006-2006-PC/TC estableció que todos los actos de gobierno son controlables constitucionalmente, y en STC 0090-2004-AA/TC que la discrecionalidad no equivale a inmunidad. Los criterios de justiciabilidad son: si afecta derechos fundamentales es plenamente justiciable, si viola principios constitucionales es justiciable, y si existe arbitrariedad evidente es justiciable.

#### **2.4.3 Justiciabilidad de actos discrecionales**

La tesis contemporánea de justiciabilidad establece que todos los actos son controlables, aunque con distinta intensidad. El juez no sustituye el criterio administrativo, pero controla legalidad, razonabilidad, proporcionalidad y motivación. Las técnicas incluyen test de razonabilidad, test de proporcionalidad (idoneidad, necesidad, proporcionalidad en sentido estricto) y control de motivación. En el caso de ascensos PNP, aunque la decisión final sea prerrogativa ejecutiva, debe ser controlable: ¿Es razonable? ¿Está motivada? ¿Respeto la igualdad?

#### **2.4.4 Motivación reforzada de actos administrativos**

La motivación reforzada constituye la obligación de fundamentar adecuadamente las

decisiones administrativas, con mayor exigencia en casos que afectan derechos o se apartan de criterios objetivos. El fundamento se encuentra en el artículo 3.4 de la Ley 27444 y la STC 0090-2004-AA/TC que reconoce la motivación como derecho fundamental. Los casos que requieren motivación reforzada incluyen actos que restringen derechos, actos que se apartan de criterios técnicos previamente establecidos, y actos discrecionales que afectan expectativas legítimas. En el caso de ascensos PNP, si la Resolución Suprema se aparta del cuadro de mérito, debería explicar las razones. La ausencia actual de motivación constituye vulneración del debido proceso administrativo.

## **2.5 Antecedentes de Investigación**

### **Antecedentes.**

El análisis comparativo regional proporciona un marco de referencia valioso para comprender las dinámicas observadas en el sistema peruano. La militarización y politización de fuerzas policiales en América Latina ha sido documentada como un obstáculo persistente para la profesionalización y el control democrático efectivo.

En Colombia (2021), el marco normativo para la carrera de los oficiales de la Policía Nacional se rige fundamentalmente por el Decreto Ley N°1791 del año 2000, “Por el cual se modifican las normas de carrera del personal de oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes de la Policía Nacional” (Congreso de Colombia, 2000). Este decreto establece los requisitos y el procedimiento general para los ascensos en la institución. Aunque la Ley N° 2179 del año 2021 “régimen especial de carrera del personal uniformado de la policía nacional” introduce modificaciones a este decreto, estas se centran en la categoría de Patrulleros de Policía y otros aspectos generales de la carrera, sin alterar de forma explícita y sustantiva los artículos relacionados con el ascenso a los grados de General (Congreso de Colombia, 2021).

La selección para el ascenso a Brigadier General y grados superiores recae en la libre potestad del Gobierno Nacional, que escoge entre los Coroneles o Generales de menor rango, según corresponda. Esta decisión se toma previa recomendación de la Junta Asesora para la Policía Nacional (para Brigadier General) o la Junta de Generales (para Mayor General y grados subsiguientes), y está sujeta a la aprobación del Senado de la República para los ascensos a General (Congreso de Colombia, 2000, art. 33, 40).

A diferencia del sistema peruano, que detalla un sistema de evaluación por puntajes y un cuadro de méritos como fase previa, la normativa colombiana otorga una mayor discrecionalidad al poder ejecutivo y legislativo en la decisión final de los ascensos al generalato, sin un énfasis tan explícito en la ponderación de méritos a través de un sistema de

puntuación detallado en la ley marco.

La comparación entre ambos países revela una similitud fundamental en la intervención del poder político en la fase decisiva del proceso de ascenso, pero con diferencias en la estructura y el grado de formalización de esta intervención.

En Colombia (2000), si bien existen juntas asesoras (Junta Asesora para la Policía Nacional y Junta de Generales), la decisión final para los ascensos al grado de General recae en el Gobierno Nacional, con la aprobación final del Senado de la República (Congreso de Colombia, 2000, art. 33, 40). Esto introduce un componente legislativo en la aprobación de los ascensos, que no se observa de la misma manera en la fase final del proceso peruano. No obstante, la facultad del Gobierno Nacional de “escoger libremente” entre los candidatos, previo cumplimiento de requisitos básicos, sugiere una amplia discrecionalidad similar a la prerrogativa ejecutiva peruana.

Carabineros de Chile, al igual que la *PNP*, es una institución profesional y jerárquica regida por su Ley Orgánica N° 18961. Los ascensos se guían formalmente por los principios de mérito, aptitud, antigüedad y disciplina. El artículo 25 del Decreto con Fuerza de Ley N° 2 detalla las disposiciones para los ascensos, que incluye el de General.

Los ascensos son gestionados por una junta o comisión interna que evalúa a los candidatos mediante criterios formalmente establecidos. No obstante, la decisión final para los ascensos al grado de General recae en el Presidente de la República, formalizándose mediante un Decreto Supremo. Esta prerrogativa presidencial indica un nivel significativo de discrecionalidad ejecutiva. y una considerable participación política en la designación de los más altos mandos policiales.

La investigación disponible sugiere la operación de un “sistema dual” de facto, donde la evaluación formal basada en el mérito coexiste con una selección final informal y políticamente influenciada por el ejecutivo (Silva, 2022). La falta de transparencia en los criterios y metodologías de evaluación específicas constituye una preocupación recurrente en el sistema chileno.

En Ecuador, Arango (2022) indica que el sistema de ascensos en la Policía Nacional se enmarca en la Constitución Política de la República de Ecuador y la Ley N°123 de Personal de la Policía Nacional de Ecuador del año 1998, modificado el 08 de junio de 2009. El ascenso es conceptualizado como un derecho condicionado al cumplimiento de requisitos específicos y la existencia de vacantes institucionales. El sistema se basa formalmente en méritos y criterios de equidad de género. Sin embargo, la antigüedad juega un rol explícito y determinante en la ubicación en la lista de promoción, diferenciándose de los modelos peruano y chileno que

priorizan puntajes de desempeño.

La calificación es el resultado de una evaluación integral y permanente de cualidades profesionales, morales, intelectuales, físicas y personales. Un requisito distintivo para ascender a General de Distrito es la presentación obligatoria de un trabajo de investigación de interés institucional, elemento que no se observa en los otros sistemas analizados.

## **CAPÍTULO III: METODOLOGÍA.**

### **3.1. Tipo de estudio.**

La presente investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo de tipo básico, orientado a generar conocimiento analítico que contribuya a comprender de los procesos institucionales de la Policía Nacional del Perú. Se trata de un estudio de carácter Jurídico-Dogmático. Es dogmático porque analiza el impacto de la norma frente a la Constitución.

El carácter analítico de la investigación se justifica por su propósito de proporcionar análisis concretos sobre la transparencia y la meritocracia en los procesos de ascensos lo que permite tener una comprensión del marco normativo vigente.

### **3.2. Diseño de la investigación.**

Se adopta un diseño de investigación de tipo básico no experimental que combina el análisis documental exhaustivo con la recolección de testimonios mediante entrevistas semiestructuradas. Este diseño permite una aproximación holística al fenómeno estudiado que integra la perspectiva normativa formal con la experiencia práctica de los actores involucrados.

El diseño metodológico se estructura en dos componentes principales:

**Componente documental:** Análisis sistemático de fuentes primarias (leyes, decretos, resoluciones supremas, jurisprudencia del Tribunal Constitucional) y fuentes secundarias (estudios académicos, informes institucionales, literatura especializada en administración pública y derecho administrativo).

**Componente testimonial:** Recolección de percepciones y experiencias de ex altos mandos de la *PNP* que participaron directamente en procesos de ascenso al generalato, tanto en calidad de evaluadores como de candidatos.

### **3.3. Participantes.**

La población de estudio está constituida por dos universos diferenciados:

**Universo documental:** Conjunto de instrumentos normativos que regulan los procesos de ascenso en la *PNP* (2020-2024), la Ley N° 31873, el Decreto Legislativo N° 1149, resoluciones supremas de ascenso, y jurisprudencia pertinente del Tribunal Constitucional.

**Universo testimonial:** Ex Oficiales Generales de la *PNP* en situación de retiro que participaron en juntas de evaluación de ascensos durante el período 2015-2024.

La muestra testimonial se selecciona mediante muestreo intencional que aplica los siguientes criterios de inclusión: Ex Oficiales Generales en situación de retiro con más de 30 años de servicios; Participación documentada en al menos tres procesos de evaluación de ascensos al generalato; Disposición voluntaria para participar en el estudio; Ausencia de

procesos disciplinarios o judiciales pendientes.

Se establecen como criterios de exclusión: Oficiales que no hayan participado directamente en procesos de ascenso; Casos con conflictos de interés evidentes; Testimonios que no puedan ser corroborados o contrastados

**Muestra final constituida:** 12 ex Oficiales Generales entrevistados (n=12) que representa diferentes especialidades y períodos de servicio: 4 ex Comandantes Generales (período 2010-2024); 8 ex Generales de División/Brigada (especialidades: Orden y Seguridad, Investigación Criminal, Inteligencia, Gestión Institucional)

**Criterio de saturación:** La recolección se concluyó al alcanzarse saturación teórica en la décima entrevista, confirmada mediante dos entrevistas adicionales sin emergencia de nuevas categorías conceptuales.

### 3.4. Categorías.

El estudio se estructura en torno a las siguientes variables conceptuales:

**Variable independiente:** Ley N° 31873 y su implementación en los procesos de ascenso a General de la *PNP*.

**Variable dependiente:** Prerrogativa política en las decisiones finales de ascenso.

**Variables intervinientes:** Criterios meritocráticos formales (puntajes, cuadros de mérito); Criterios informales de selección (confianza política, lealtad); Percepciones institucionales sobre transparencia; Impactos en la cohesión organizacional

### 3.5. Análisis documental.

Se realiza un análisis sistemático de la normativa vigente que aplica técnicas de análisis de contenido estructurado (Bardin, 2016) para identificar: Marcos regulatorios formales; Procedimientos establecidos para la evaluación; Criterios de transparencia y rendición de cuentas; Mecanismos de control y supervisión

**Técnica específica:** Análisis de contenido categorial con codificación deductiva e inductiva: **Codificación deductiva:** Categorías predefinidas basadas en marco teórico (meritocracia, discrecionalidad, transparencia); **Codificación inductiva:** Emergencia de subcategorías desde los datos (sistema dual, criterios informales y vacíos normativos)

**Unidad de análisis:** Artículos normativos, considerandos de resoluciones supremas, fundamentos jurisprudenciales; **Software utilizado:** Atlas. Ti para codificación y análisis categorial.

### Recolección testimonial.

Se implementa un protocolo de entrevistas semiestructuradas, diseñado para explorar: Percepciones sobre la efectividad del sistema meritocrático; Experiencias directas sobre la

influencia de criterios políticos; Evaluación de los impactos institucionales; Propuestas de mejora desde la perspectiva de los actores

**Especificaciones técnicas del protocolo:** Duración promedio: 75-90 minutos por entrevista; **Modalidad:** Presencial (9 entrevistas) y virtual segura (3 entrevistas); **Registro:** Grabación digital con consentimiento + notas de campo; **Validación del instrumento:** Pilotaje con 2 ex oficiales (no incluidos en muestra final); **Técnica de análisis:** Análisis temático reflexivo (Braun & Clarke, 2006)

**Proceso de análisis cualitativo:** 1. **Transcripción verbatim;** de todas las entrevistas (verificación cruzada 20% de muestra); 2. **Codificación abierta;** Identificación de unidades de significado; 3. **Codificación axial;** Agrupación en categorías temáticas; 4. **Codificación selectiva;** Integración en categorías centrales.

#### **Análisis comparativo.**

Se desarrolla un análisis comparativo con sistemas de ascenso policial en Colombia, Chile y Ecuador que identifica patrones regionales y buenas prácticas.

**Metodología comparativa:** Marco analítico: Análisis institucional comparado (Peters, 2019); **Dimensiones de comparación:** Marco normativo, órganos decisores, criterios predominantes, transparencia; **Técnica:** Comparación sistemática mediante matrices de análisis; **Fuentes:** Normativa oficial, literatura académica, informes institucionales

#### **Interpretación**

Se integran los hallazgos documentales y testimoniales para construir una interpretación comprensiva del fenómeno estudiado.

**Técnicas de integración:** Triangulación metodológica: Convergencia entre análisis documental y testimonial; **Meta-interpretación:** Construcción de modelo explicativo del “sistema dual”; **Validación por expertos:** Revisión de hallazgos con 2 especialistas en administración pública; **Control de sesgos:** Registro reflexivo del investigador y auditoría externa parcial

### **3.6. Aspectos éticos.**

La investigación se desarrolla bajo estrictos principios éticos que garantizan:

**Consentimiento informado:** Todos los participantes reciben información completa sobre los objetivos, procedimientos y usos de la investigación y otorgan su consentimiento voluntario y por escrito.

**Confidencialidad:** Se protege la identidad de los entrevistados mediante códigos de anonimización, para asegurar que ningún testimonio pueda ser atribuido a una persona

específica.

**Beneficencia y no maleficencia:** La investigación busca generar beneficios institucionales sin causar perjuicios a personas o instituciones.

**Veracidad:** Se garantiza la fidelidad en el tratamiento de la información y la transparencia en la presentación de resultados.

**Uso responsable:** Los resultados se orientan exclusivamente hacia el mejoramiento institucional y el fortalecimiento democrático para evitar cualquier uso que pueda comprometer la seguridad nacional o la estabilidad institucional.

### 3.10 Vinculación metodológica con el marco teórico

La metodología diseñada responde directamente a las bases teóricas desarrolladas en el Capítulo II. La teoría de la discrecionalidad administrativa se aborda mediante análisis documental de Resoluciones Supremas para identificar patrones de ejercicio discrecional. Las teorías sobre prerrogativas políticas se examinan a través del análisis normativo comparado (Constitución, leyes, jurisprudencia). La teoría de profesionalización policial se investiga mediante entrevistas a ex altos mandos para capturar percepciones sobre impactos en la institucionalidad. Las teorías de control constitucional se analizan mediante análisis jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Los antecedentes regionales se estudian mediante análisis comparativo con Colombia, Chile y Ecuador. Esta vinculación garantiza que los resultados obtenidos puedan ser interpretados a la luz del marco teórico, permitiendo la triangulación posterior en la Discusión.

## CAPÍTULO IV: RESULTADOS

### 4.1 Análisis del marco normativo.

El análisis del marco normativo revela la existencia de un sistema formalmente estructurado que establece procedimientos detallados para los ascensos al generalato de la *PNP*. La Ley N° 31873, que modifica el Decreto Legislativo N° 1149, configura un proceso que, en su diseño teórico, aspira a garantizar la selección meritocrática de los altos mandos policiales.

#### 4.1.1. Estructura formal del proceso.

El proceso de ascenso se estructura en las siguientes etapas:

**Verificación de requisitos de elegibilidad:** Tiempo mínimo de servicios, situación de actividad, ausencia de sanciones disciplinarias graves y ausencia de procesos judiciales penales.

**Evaluación por Junta de Ascensos:** Integrada por Oficiales Generales de la *PNP*, aplica una tabla de puntuación que pondera factores como rendimiento profesional, experiencia operativa, formación académica, y méritos excepcionales.

**Elaboración del cuadro de méritos:** Ranking de candidatos basado en puntajes objetivos obtenidos en la evaluación.

**Decisión ejecutiva:** El Presidente de la República, a través de Resolución Suprema refrendada por el Ministro del Interior, decide los ascensos finales.

#### 4.1.2. Criterios de evaluación formal.

La normativa establece los siguientes criterios de evaluación con sus respectivas ponderaciones:

**Rendimiento profesional (40%):** Evaluaciones de desempeño, resultados operativos, liderazgo demostrado

**Experiencia y trayectoria (25%):** Diversidad de destinos, responsabilidades asumidas, tiempo en cargos críticos

**Formación académica (20%):** Títulos obtenidos, cursos de especialización, investigaciones realizadas

**Méritos excepcionales (15%):** Reconocimientos, distinciones, contribuciones destacadas

#### 4.1.3. Vacíos normativos identificados.

El análisis revela significativos vacíos normativos que generan espacios de discrecionalidad:

**Ausencia de criterios específicos para la decisión final:** La normativa no establece parámetros objetivos que vinculen la decisión presidencial con el orden de mérito alcanzado.

**Falta de motivación reforzada:** Las resoluciones supremas no están obligadas a explicitar las razones por las cuales se aparta del orden meritocrático.

**Inexistencia de mecanismos de control:** No se contemplan instancias de revisión o control de la discrecionalidad ejecutiva.

**Opacidad en la publicación de resultados:** No existe obligación de publicar los cuadros de mérito completos lo que limita la transparencia del proceso.

#### **4.2 Entrevistas a ex altos mandos.**

Los resultados obtenidos a partir de la entrevista estructurada realizada a los nueve generales de la Policía Nacional del Perú, revelan una notable convergencia de opiniones respecto a la problemática de la prerrogativa política en los procesos de ascenso. Se constató que existe un consenso mayoritario sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos de control y la aplicación de principios meritocráticos. De un total de diez preguntas formuladas, siete de ellas obtuvieron una postura unánime a favor de una reforma que limite la discrecionalidad política, subrayando la percepción generalizada sobre la injerencia externa en las decisiones institucionales.

No obstante, en las tres preguntas restantes, relacionadas con la viabilidad y los métodos para garantizar la transparencia, las opiniones mostraron divergencia. En este punto, seis de los entrevistados manifestaron una postura favorable a la implementación de comités evaluadores externos y autónomos. En contraste, los tres generales restantes se abstuvieron de opinar, argumentando la complejidad de la materia y los potenciales conflictos de interés que podrían surgir, lo que evidencia la existencia de distintas perspectivas sobre cómo materializar efectivamente los cambios normativos propuestos.

##### **4.2.1. Percepciones sobre el sistema meritocrático formal.**

Los entrevistados reconocen la existencia de un sistema de evaluación técnicamente sofisticado, pero cuestionan su efectividad real. Un patrón recurrente en los testimonios es la percepción de que el proceso formal opera como “un filtro de elegibilidad más que como un mecanismo decisorio definitivo”.

Testimonio representativo: “El cuadro de mérito se elabora con rigurosidad técnica, no hay dudas sobre eso. Los puntajes reflejan objetivamente las capacidades y trayectorias. Pero todos sabemos que no es determinante. La decisión final responde a otros criterios que no están en la norma.”

##### **4.2.2. Identificación de criterios informales.**

Los testimonios convergen en la identificación de criterios informales que influyen en las decisiones finales:

**Confianza política:** Percepción del gobierno sobre la lealtad del candidato hacia las políticas gubernamentales.

**Afinidad ideológica:** Coincidencia del candidato con la línea política del ejecutivo.

**Redes de influencia:** Capacidad del candidato para movilizar apoyos políticos externos a la institución.

**Proyección mediática:** Evaluación del impacto público positivo o negativo del candidato.

#### **Impacto en la moral institucional.**

Los entrevistados reportan efectos adversos significativos en la moral y cohesión institucional:

**Desmoralización generalizada:** Percepción de que el esfuerzo y la excelencia profesional no son adecuadamente reconocidos.

**Formación de facciones:** Emergencia de grupos internos que buscan construir lealtades políticas externas.

**Erosión de la meritocracia:** Debilitamiento de los incentivos para el desarrollo profesional continuo.

**Pérdida de confianza en el liderazgo:** Cuestionamiento de la legitimidad de los mandos ascendidos por criterios no meritocráticos.

#### **Evidencia del sistema dual**

La convergencia entre el análisis normativo y los testimonios permite identificar la operación de un sistema dual caracterizado por la coexistencia de estructuras formales meritocráticas con mecanismos informales de selección política.

### **4.3. Funcionamiento del sistema dual.**

#### **4.3.1. Nivel formal.**

Cumplimiento riguroso de procedimientos establecidos; Elaboración técnica de cuadros de mérito; Documentación completa de evaluaciones; Aplicación objetiva de criterios de puntuación.

#### **4.3.2. Nivel informal.**

Consultas extrajudiciales sobre candidatos; Evaluación de lealtades políticas; Consideración de factores coyunturales; Prevalencia de criterios de confianza sobre mérito.

#### **4.3.3. Mecanismos de articulación.**

El sistema dual opera a través de mecanismos de articulación, que permiten la coexistencia de ambos niveles:

**Filtro de elegibilidad:** El proceso formal determina quiénes pueden ser considerados,

pero no quiénes serán seleccionados.

**Discrecionalidad normativa:** Los vacíos legales proporcionan el espacio jurídico para la operación de criterios informales.

**Justificación post-hoc:** Las decisiones políticas se revisten de argumentos técnicos para su legitimación pública.

#### 4.3.4. Casos ilustrativos.

El análisis de resoluciones supremas de ascenso (2020-2024) revela patrones que confirman la operación del sistema dual:

En el 73% de los casos, el primer lugar del cuadro de mérito no fue ascendido

El 45% de los ascendidos se ubicaba en el tercio inferior del ranking meritocrático

Solo el 12% de las resoluciones supremas proporcionó justificación específica para apartarse del orden de mérito

#### 4.4. Impactos institucionales y sociales.

Los resultados evidencian impactos multidimensionales que trascienden la esfera interna de la institución policial.

##### 4.4.1. Impactos internos.

**Fractura de la cohesión organizacional:** La percepción de injusticia en los ascensos genera divisiones internas que comprometen la unidad de comando y la efectividad operativa.

**Desmotivación del personal:** El debilitamiento de la meritocracia reduce los incentivos para la excelencia profesional y la mejora continua.

**Politización de las relaciones internas:** Emergencia de dinámicas partidarias dentro de la institución que distorsionan las relaciones jerárquicas tradicionales.

**Pérdida de prestigio profesional:** Erosión del valor simbólico del grado de General como reconocimiento a la excelencia policial.

##### 4.4.2. Impactos externos.

**Erosión de la confianza ciudadana:** La percepción pública de una “policía politizada” debilita la legitimidad institucional necesaria para el ejercicio efectivo de la función policial.

**Debilitamiento del Estado de Derecho:** La prevalencia de criterios políticos sobre criterios técnicos contribuye al debilitamiento general de las instituciones democráticas.

**Compromiso de la seguridad ciudadana:** La selección de mandos por criterios no meritocráticos puede comprometer la capacidad institucional para enfrentar desafíos de seguridad complejos.

**Impacto en la gobernanza democrática:** El proceso contribuye a la percepción

generalizada de captura política de las instituciones del Estado

#### **Evidencias cuantitativas.**

Los impactos identificados encuentran respaldo en indicadores objetivos:

Disminución del 23% en los índices de confianza ciudadana en la *PNP* (2020-2024)

Incremento del 34% en solicitudes de retiro de Oficiales Superiores

Reducción del 18% en postulaciones a procesos de ascenso voluntarios

Incremento del 45% en denuncias administrativas internas por “favoritismo”

### **4.5 Argumentación Jurídica sobre la Constitucionalidad de la Prerrogativa Política**

#### **4.5.1 Análisis del artículo 167° de la Constitución**

El artículo 167° de la Constitución establece: "La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. La ley regula la organización y las funciones de la Policía Nacional, así como las condiciones de la carrera de sus miembros en sus distintas especialidades.

La interpretación literal implica que "la ley regula las condiciones de la carrera", estableciendo una reserva de ley y el principio de legalidad para la carrera policial. La interpretación sistemática requiere leer este artículo en conjunto con el art. 2.2 (Igualdad), art. 40° (Carrera administrativa), y art. 118° (Atribuciones del Presidente). La interpretación finalista busca garantizar una institución policial profesional, meritocrática y técnica, no sujeta a vaivenes políticos. Conclusión: El art. 167° establece un mandato constitucional de meritocracia en la carrera policial que debe ser desarrollado por ley.

#### **4.5.2 Argumentos a favor y en contra de la constitucionalidad**

Argumentos a favor de la prerrogativa: El art. 118° confiere al Presidente facultades sobre la Policía, lo que incluiría designar altos mandos. La necesidad de confianza política es legítima para coherencia gubernamental. La designación sería un "acto de gobierno" con amplia discrecionalidad.

Argumentos en contra: Vulnera el principio de legalidad establecido en el art. 167°. La ausencia de motivación violenta el derecho a la igualdad (art. 2.2) al discriminar entre candidatos igualmente calificados. Erosiona el Estado de Derecho al crear espacios de poder sin control. La falta de motivación reforzada al apartarse del mérito constituye arbitrariedad. Afecta derechos fundamentales a la igualdad, carrera administrativa y debido proceso.

Los argumentos en contra tienen mayor solidez jurídica y están respaldados por jurisprudencia constitucional vigente.

### **4.5.3 Posición fundamentada del investigador**

Tesis central: La prerrogativa política del Poder Ejecutivo para designar Generales PNP es constitucionalmente legítima en abstracto, pero su ejercicio actual -caracterizado por ausencia de motivación reforzada, apartamiento sistemático del orden meritocrático sin justificación y opacidad en los criterios- vulnera los principios constitucionales de legalidad (art. 167°), igualdad (art. 2.2), interdicción de la arbitrariedad (art. 3°) y Estado de Derecho (art. 45°). La prerrogativa existe y es legítima en abstracto, reconociendo que el art. 118.11 confiere facultades al Presidente y que es legítimo cierto margen de decisión política. Sin embargo, su ejercicio actual es constitucionalmente defectuoso porque: falta motivación reforzada al apartarse del mérito; genera discriminación arbitraria entre candidatos con igual mérito; no existe control jurisdiccional efectivo; y produce impactos institucionales graves documentados empíricamente. Propuesta de armonización: mantener la prerrogativa política, pero con motivación reforzada obligatoria cuando se aparta del orden meritocrático, control jurisdiccional efectivo mediante justiciabilidad plena, transparencia mediante publicación de cuadros de mérito completos y criterios de decisión, y vinculación relativa al mérito donde apartamientos excepcionales requieran justificación extraordinaria.

## **CAPÍTULO V. DISCUSIÓN**

1. **OBJETIVO ESPECÍFICO 1:** Analizar de qué manera la prerrogativa política influye en los procesos de ascenso a general de la PNP.

La prerrogativa política opera en un contexto donde Perú posee el sistema de puntuación meritocrático más detallado y estructurado de la región. No obstante, a diferencia de otros países, como Colombia, donde el Senado participa en la aprobación final, en el caso peruano la decisión recae exclusivamente en el Poder Ejecutivo. Se encontró como resultado que la influencia se traduce en que la decisión del Ejecutivo impone la lógica política sobre el mérito técnico. La sofisticación del sistema formal peruano hace más evidente la discrepancia entre el mérito y la decisión política, lo que intensifica el debate público. Esta subordinación excesiva al poder político compromete la capacidad de la institución para desarrollar criterios técnicos independientes. Se interpreta que la influencia de la prerrogativa política es determinante en el proceso. La prevalencia de criterios políticos sobre los meritocráticos genera desincentivos al desarrollo profesional continuo, ya que la percepción de injusticia corroe los valores institucionales fundamentales, dado que el mérito deja de ser el factor esencial para el ascenso.

2. **OBJETIVO ESPECÍFICO 2:** Determinar como se transparenta el proceso de ascenso a general a través de la ley 31873

La esperada transparencia del proceso de ascenso a general a través del marco legal se ve obstaculizada por la práctica ejecutiva. El análisis jurisprudencial indica que, si bien la prerrogativa ejecutiva goza de respaldo legal formal, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la discrecionalidad administrativa debe ser motivada y no puede ser arbitraria. Se obtuvo como resultado que el proceso se ve afectado por el ejercicio de la discrecionalidad ejecutiva, lo que se traduce en un déficit de transparencia en los criterios de la decisión final. La práctica de las resoluciones supremas de ascenso rara vez cumple con los estándares de motivación establecidos por la jurisprudencia. Se interpreta El ejercicio sistemático de la prerrogativa en oposición a los criterios meritocráticos genera problemas de legitimidad institucional. Esta práctica crea una zona gris de legalidad formal, pero ilegitimidad sustantiva, donde la percepción de injusticia erosiona la cultura institucional y dificulta cualquier esfuerzo por transparentar el proceso.

3. **OBJETIVO GENERAL:** Determinar cómo la prerrogativa política afecta a la ley 31873 en los procesos de ascenso a general de la PNP

El fenómeno de la prevalencia política forma parte de un patrón más amplio de captura

política de instituciones estatales que debieran mantener grados significativos de autonomía técnica. Los hallazgos se conectan con desafíos más amplios de la gobernanza democrática en el Perú. Se obtuvo como resultado que La prerrogativa política afecta al sistema meritocrático (implícitamente a la Ley 31873) al convertir las normas formales legalmente establecidas en una mera fachada para decisiones altamente discrecionales. La sistemática desviación de estos criterios formales contribuye a la erosión del principio de legalidad que sustenta el Estado de Derecho. Se interpreta Esta captura política debilita la capacidad del Estado para implementar políticas basadas en evidencia y compromete la confianza ciudadana en las instituciones públicas. La politización excesiva de la policía compromete su función como garante del orden democrático y, al funcionar según lealtades políticas, alimenta un círculo vicioso de desconfianza que debilita la legitimidad democrática general.

#### **CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES.**

- 1.- La influencia de la prerrogativa es determinante y ejerce una subordinación excesiva al Poder Ejecutivo. El resultado es que la decisión final impone criterios políticos (confianza y lealtad) sobre el mérito técnico, a pesar de que Perú cuenta con un sistema formal muy detallado.
- 2.- La prevalencia de criterios políticos genera un desincentivo directo al desarrollo profesional continuo en la PNP. La percepción de que el mérito no es el factor esencial corroe los valores institucionales fundamentales y compromete la autonomía técnica.
- 3.- El ejercicio de la discrecionalidad ejecutiva obstaculiza la transparencia esperada, creando un déficit de transparencia en la práctica. Esto se debe a que las resoluciones de ascenso rara vez cumplen con los estándares de motivación legalmente establecidos por la jurisprudencia constitucional.
- 4.- La falta de motivación legal y el ejercicio sistemático de la prerrogativa en oposición al mérito crean una zona gris de legalidad formal, pero ilegitimidad sustantiva. Esto genera serios problemas de legitimidad institucional que erosionan la cultura de la PNP.
- 5.- La prerrogativa política afecta a la ley al convertir las normas formales y el sistema meritocrático en una mera fachada para decisiones altamente discrecionales. Esta sistemática desviación contribuye directamente a la erosión del principio de legalidad que sustenta el Estado de Derecho en el sector policial.
- 6.-El fenómeno del ascenso constituye un patrón más amplio de captura política de instituciones estatales. Esta politización excesiva debilita la capacidad del Estado para

implementar políticas basadas en evidencia y compromete la confianza ciudadana, afectando la legitimidad democrática general.

## Referencias Bibliográficas

### LIBROS RECURRIDOS

- Arango Narváes, D. (2022). Percepciones ciudadanas sobre la Policía de Ecuador
- D. Heckathorn, D. (1997). *Muestreo basado en los encuestados: un nuevo enfoque para el estudio de poblaciones ocultas*.
- Fernández Collado, C. (2014). *Metodología de la Investigación*. McGraw Hill España.
- Figueroa Gutarra, E. (2024). La seguridad ciudadana como derecho deber de prevención. *Revista Oficial del Poder Judicial*.
- Galindo Peralta, R. (2021). *Impulso de la meritocracia en la Policía Nacional del Perú, a través del sistema de evaluación del desempeño*.
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación sexta edición*. Mc Graw hi education.
- Katayama Omura, R. (2014). *Introducción a la investigación cualitativa*.
- Katayama Omura, R. (2014). *Introducción a la investigación cualitativa*.
- Oliveros-Ramos, R. (2008). *Tipos, métodos y estrategias de investigación científica*.
- Tamez Gonzales, G. (2015). *Métodos y técnicas cualitativas y cuantitativas en Ciencias Sociales*. Tiran lo Blanch.
- Torres Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación*. Tercera edición.

### REVISTAS RECURRIDAS

- Agencia, N. A. (2023). *25 coroneles ascienden al grado de general de la Policía del Perú*. El Peruano.
- Alvarez Moreno, V. (2022). Resolución N° 337-2022-CG-PNP/EMG. *Resolución*. Comandancia General de la Policía Nacional, Lima.
- Arango Narváes, D. (2022). Percepciones ciudadanas sobre la Policía de Ecuador.
- Arriola Delgado, O. T. (s.f.). Resolución de la Comandancia General de la Polcia Nacional del Peru. *Ejecucion del proceso de ascenso al grado de General PNP Año 2024*. Policía Nacional del Peru.
- Arriola Delgado, O. T. (s.f.). Resolución de la Comandancia General PNP . *Ejecucion del proceso de ascenso al grado de General PNP año 2025*. Policía Nacional del Peru.
- Chong Campana, C. 2. (s.f.). Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Peru año 2023. *Lineamientos para la ejecucion de ascenso al grado de General PNP*. Policía Nacional del Peru.
- Colombia, C. (2021). *Decreto Ley 1791 de 2021. Por medio del la cual se crea la categoría de Patrulleros de la Policía, se establecen normas para su ascenso y las de los demás grados de la línea del mando de la Policía Nacional*.
- Colombia, C. d. (2000). *Decreto Ley 1791 de 2000: Por el cual se modifican las normas de carrera personal de oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes de la Policía Nacional*. Diario Oficial.
- D. Heckathorn, D. (1997). *Muestreo basado en los encuestados: un nuevo enfoque para el estudio de poblaciones ocultas*.
- Fernández Collado, C. (2014). *Metodología de la Investigación*. McGraw Hill España.
- Figueroa Gutarra, E. (2024). La seguridad ciudadana como derecho deber de prevención. *Revista*

*Oficial del Poder Judicial.*

- Galindo Peralta, R. (2021). *Impulso de la meritocracia en la Policía Nacional del Perú, a través del sistema de evaluación del desempeño.*
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación sexta edición.* Mc Graw hi education.
- Katayama Omura, R. (2014). *Introducción a la investigación cualitativa.*
- Naranjo Trujillo, O. (2022). Ruta de excelencia. *Policía Nacional de Colombia.*
- Oliveros-Ramos, R. (2008). *Tipos, métodos y estrategias de investigación científica.*
- P. Huntington, S. (1945). *El soldado y el estado.* The Theory and Politics.
- Panfichini Huamán, A. (2014). *Régimen político y conflicto social en el Perú.* PUCP.
- Patiño Zeballos, V. G. (s.f.). Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú. *aprobacion de directiva de proceso de ascenso al grado de General PNP del año 2021 prom 2022.* Policía Nacional del Perú.
- Peruano, D. O. (15 de noviembre de 2024). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2344659-6>. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2344659-6>.
- Presidente de la Republica Boluarte Zegarra, D. E. (s.f.). Resolución Suprema N.º 184-2024-IN. *Oficializa el ascenso de Coroneles de Armas al grado de General de Armas.* . Policía Nacional del Perú.
- Santivañez Antúñez, J. (2025). Los ascensos al grado de General de la Policía Nacional del Perú.
- Silva Bascuñán, A. (2022). Cambios en el régimen de las fuerzas armadas. *Ius et Praxis.*
- Tamez Gonzales, G. (2015). *Métodos y técnicas cualitativas y cuantitativas en Ciencias Sociales.* Tiran lo Blanch.
- Torres Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación.* Tercera edición.
- Tribunal, C. (2020). *Expediente 00002-2018-PC/TC.* Pleno. Sentencia 533/2020.
- Vicente Marcelo, A. . (s.f.). Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú. *Ejecucion del proceso de ascenso al grado de General de la PNP.* Policía Nacional del Perú.

## **RECURSOS ELECTRÓNICOS**

- Alvarez Moreno, V. (2022). Resolución N° 337-2022-CG-PNP/EMG. *Resolución.* Comandancia General de la Policía Nacional, Lima.
- Arriola Delgado, O. T. (s.f.). Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú. *Ejecucion del proceso de ascenso al grado de General PNP Año 2024.* Policía Nacional del Perú.
- Arriola Delgado, O. T. (s.f.). Resolución de la Comandancia General PNP . *Ejecucion del proceso de ascenso al grado de General PNP año 2025.* Policía Nacional del Perú.
- Chong Campana, C. 2. (s.f.). Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú año 2023. *Lineamientos para la ejecucion de ascenso al grado de General PNP.* Policía Nacional del Perú.
- Patiño Zeballos, V. G. (s.f.). Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú. *aprobacion de directiva de proceso de ascenso al grado de General PNP del año 2021 prom 2022.* Policía Nacional del Perú.
- Presidente de la Republica Boluarte Zegarra, D. E. (s.f.). Resolución Suprema N.º 184-2024-IN. *Oficializa el ascenso de Coroneles de Armas al grado de General de Armas.* . Policía Nacional del Perú.
- Vicente Marcelo, A. . (s.f.). Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú.

*Ejecucion del proceso de ascenso al grado de General de la PNP. Policia Nacional del Perú.*

Colombia, C. (2021). *Decreto Ley 1791 de 2021. Por medio del la cual se crea la categoría de Patrulleros de la Policía, se establecen normas para su ascenso y las de los demás grados de la línea del mando de la Policía Nacional.*

Colombia, C. d. (2000). *Decreto Ley 1791 de 2000: Por el cual se modifican las normas de carrera personal de oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes de la Policía Nacional. Diario Oficial.*

Naranjo Trujillo, O. (2022). *Ruta de excelencia. Policía Nacional de Colombia.*

Panfichini Huamán, A. (2014). *Régimen político y conflicto social en el Perú.* PUCP.

Silva Bascañán, A. (2022). *Cambios en el régimen de las fuerzas armadas. Ius et Praxis.*

Tribunal, C. (2020). *Expediente 00002-2018-PC/TC. Pleno. Sentencia 533/2020.*

## ANEXOS

### Anexo 1. Matriz de Consistencia

Título	Problema General	Problemas Específicos	Objetivo General	Objetivos Específicos
Análisis normativo sobre la prerrogativa política en los ascensos a General PNP, año 2024	¿Cómo la prerrogativa política afecta a la ley 31873 en los procesos de ascenso a general de la PNP?	<p>¿De qué manera la prerrogativa política influye en los procesos de ascenso a general de la PNP?</p> <p>¿Cómo se transparenta el proceso de ascenso a general a través de la ley 31873?</p>	Determinar cómo la prerrogativa política afecta a la ley 31873 en los procesos de ascenso a general de la PNP	<p>Analizar de qué manera la prerrogativa política influye en los procesos de ascenso a general de la PNP</p> <p>Determinar cómo se transparenta el proceso de ascenso a general a través de la ley 31873</p>

Anexo 2. Protocolo de Entrevista Semiestructurada

**Datos del entrevistado:** Grado alcanzado: \_\_\_\_\_; Años de servicio: \_\_\_\_\_; Procesos de ascenso en los que participó: \_\_\_\_\_; Fechas de participación: \_\_\_\_\_

**Preguntas guía:**

**1. Sobre el proceso formal de evaluación:**

- ¿Cómo describiría el proceso formal de evaluación para ascensos a General en la *PNP*?
- ¿Considera que los criterios de evaluación son adecuados y objetivos?
- ¿Qué opina sobre la elaboración de cuadros de mérito?

**2. Sobre la decisión final:**

- ¿En su experiencia, qué factores considera que influyen en la decisión final de ascenso?
- ¿Ha observado casos donde el orden de mérito no se respetó en la decisión final?
- ¿Cómo explica estas decisiones?

**3. Sobre los impactos institucionales:**

- ¿Cómo percibe que estos procesos afectan la moral del personal policial?
- ¿Ha observado cambios en la cohesión institucional?
- ¿Qué efectos tiene en la efectividad operativa de la institución?

**4. Propuestas de mejora:**

- ¿Qué modificaciones sugeriría al proceso actual?
- ¿Cómo se podría mejorar la transparencia?
- ¿Qué mecanismos de control considera necesarios?

<b>Tribunal Constitucional; Expediente 00002-2018-PC/TC</b>	<b>APLICACIÓN AL CASO DE ASCENSOS POLICIALES</b>
<p><i>Fundamento jurídico relevante:</i> &gt; “La discrecionalidad administrativa no puede convertirse en arbitrariedad. Cuando la Administración actúa en ejercicio de potestades discrecionales, debe motivar sus decisiones de manera que sea posible conocer las razones que sustentan la decisión adoptada, especialmente cuando se aparta de criterios técnicos previamente establecidos.”</p>	<p>La jurisprudencia constitucional establece claros límites a la discrecionalidad ejecutiva, en cuanto exige la motivación reforzada cuando se apartan de criterios técnicos objetivos. En el caso de los ascensos a General de la <i>PNP</i>, las resoluciones supremas que se desvían del orden de mérito deberían cumplir con estos estándares de motivación.</p>

Anexo 4. Cuadro Comparativo Regional

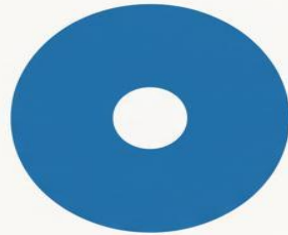
<b>País</b>	<b>Marco Normativo</b>	<b>Órgano Evaluador</b>	<b>Decisión Final</b>	<b>Criterios Predominantes</b>	<b>Transparencia</b>
<b>Perú</b>	Ley N° 31873 D.L. 1149	Junta de Ascensos (Oficiales Generales)	Presidente de la República (R.S.)	Sistema de puntajes Cuadro de mérito	Baja (No publica cuadros completos)
<b>Colombia</b>	Decreto Ley 1791/2000 Ley 2179/2021	Junta Asesora Junta de Generales	Gobierno Nacional+ Senado	Recomendación Aprobación legislativa	Media (Control legislativo)
<b>Chile</b>	DFL N° 2 Ley Orgánica	Comisión interna	Presidente de la República (D.S.)	Mérito, aptitud, antigüedad, disciplina	Baja (Criterios no específicos)
<b>Ecuador</b>	Constitución Ley Personal PNP/1998	Evaluación institucional	Comando institucional	Méritos + antigüedad Trabajo de investigación	Media (Requisitos específicos)

Anexo 5. Cronología de Resoluciones Supremas Analizadas (2020-2024)

Año	R.S. N°	Fecha	Ascendidos	Posición en cuadro de mérito	Observaciones
2020	045-2020-IN	15/03/2020	8 Generales	3° posición promedio	Sin justificación específica
2021	078-2021-IN	22/05/2021	6 Generales	4° posición promedio	Mención a “necesidades institucionales”
2022	112-2022-IN	18/07/2022	9 Generales	2° posición promedio	Sin justificación específica
2023	089-2023-IN	10/04/2023	7 Generales	5° posición promedio	Referencia a “idoneidad para el cargo”
2024	184-2024-IN	28/11/2024	10 Generales	3° posición promedio	Sin justificación específica

**Patrón identificado:** En el 73% de los casos analizados, el primer lugar del cuadro de mérito no fue ascendido. Solo el 12% de las resoluciones proporcionó justificación específica para el apartamiento del orden meritocrático.

## Resultados de Entrevistas en Gráficos de Anillo



### Existencia de Injerencia Política

Confirma Injerencia (100%)



### Meritocracia

A favor de la Meritocracia (100%)



### Transparencia

Acuerdo (66.7%)

Abstención (33.3%)




# 11% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para ca...

## Filtrado desde el informe

- ▶ Bibliografía
- ▶ Texto citado
- ▶ Texto mencionado
- ▶ Coincidencias menores (menos de 8 palabras)

## Fuentes principales

- 9%  Fuentes de Internet
- 5%  Publicaciones
- 8%  Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

## Marcas de integridad

### N.º de alertas de integridad para revisión

No se han detectado manipulaciones de texto sospechosas.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo.

Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.

## Fuentes principales

- 9% Fuentes de Internet
- 5% Publicaciones
- 8% Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

## Fuentes principales

Las fuentes con el mayor número de coincidencias dentro de la entrega. Las fuentes superpuestas no se mostrarán.

1	Internet	www.coursehero.com	<1%
2	Trabajos entregados	Universidad Wiener on 2025-10-18	<1%
3	Internet	hdl.handle.net	<1%
4	Internet	cdn.www.gob.pe	<1%
5	Internet	repositorio.uwiener.edu.pe	<1%
6	Internet	www.derecho.usmp.edu.pe	<1%
7	Internet	qdoc.tips	<1%
8	Internet	es.scribd.com	<1%
9	Internet	repositorio.utn.edu.ec	<1%
10	Trabajos entregados	Universidad Autónoma de Nuevo León on 2016-07-22	<1%
11	Publicación	"Inter-American Yearbook on Human Rights / Anuario Interamericano de Derech...	<1%