

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Maestría en Derecho

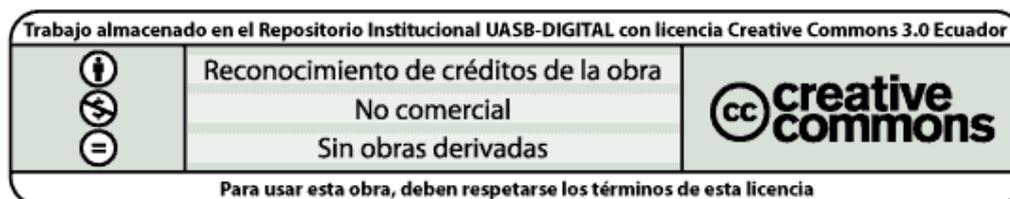
Mención en Derecho Administrativo

**Problemas contemporáneos del ordenamiento jurídico de la Policía Nacional en el marco del Decreto Ejecutivo 632 de enero de 2011 que reestructura la institución**

Angelita del Rosario Pérez Gutiérrez

Tutor: José Suing Nagua

Quito, 2017



## **Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis**

Yo, Angelita del Rosario Pérez Gutiérrez, autora de la tesis intitulada “Problemas contemporáneos del ordenamiento jurídico de la Policía Nacional en el marco del Decreto Ejecutivo 632 de enero de 2011 que reestructura la institución”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Derecho con mención en derecho Administrativo en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autora de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, a 9 de noviembre de 2017

Firma: .....

## Resumen

Este trabajo de investigación, cuyo título es “Problemas contemporáneos del ordenamiento jurídico de la Policía Nacional en el marco del Decreto Ejecutivo 632 de enero de 2011 que reestructura la institución”, tiene como objetivo central conocer los problemas contemporáneos del ordenamiento jurídico que regula la estructura y organización de la Policía Nacional, lo que permitirá estudiar la organización y estructura de la institución en el marco constitucional de derechos, para así identificar los cambios que ha experimentado la estructura orgánica y funcional de la institución policial a partir de la vigencia del Decreto Ejecutivo 632.

La investigación ha sido realizada aplicando la metodología propia del derecho que es la hermenéutica jurídica; la técnica de investigación utilizada es la documental, pues a lo largo de la investigación se ha manejado una serie de decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales, sentencias judiciales y constitucionales y resoluciones de los consejos reguladores la carrera policial.

El análisis que se realizará es de carácter eminentemente académico, en el que se pueda llegar establecer que el Decreto Ejecutivo 632 de 17 de enero de 2013, a la luz del análisis jurídico y doctrinario, no cumple con los requisitos constitucionales y legales para realizar la tan mentada ‘reestructuración’ de la Policía Nacional, para lo que esta investigación se servirá de una serie de problemas jurídicos y administrativos por los que atraviesa en este momento la institución policial, fruto de la aplicación del decreto ejecutivo en cuestión. En definitiva, este trabajo está encaminado a describir la incidencia de este decreto en el ordenamiento jurídico de la Policía Nacional.

**Palabras clave:** incidencia, Decreto Ejecutivo 632, ordenamiento jurídico de la Policía Nacional

## **Dedicatoria**

A la memoria de los seres más increíbles de mi vida: mis padres, que pese a ya no estar conmigo físicamente, están en sus enseñanzas, valores y -sobre todo- en su amor del que siempre me sentí bendecida. Gracias a esa dedicación de padres, que supo forjar en mí un ser humano útil a la sociedad, cada peldaño que avanzo en mi vida profesional siempre será en homenaje a su memoria.

## **Agradecimiento**

A Humbertito, por el amor, la paciencia y el apoyo incondicional en todo momento, sobre todo en esas largas horas de estudio que significa la elaboración de un trabajo de esta naturaleza.

Al doctor José Suing Nagua, de quien tuve el alto honor de ser alumna y ahora me beneficio de sus conocimientos como director de tesis, gracias a su comprensión, apoyo y desprendimiento de sus sapiencias como tutor de este trabajo.

A todo el personal administrativo de la Universidad Andina Simón Bolívar, por su desinteresada y oportuna colaboración y acompañamiento durante el desarrollo de esta investigación.

## Tabla de contenido

Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis.....	2
Resumen.....	3
Dedicatoria.....	4
Agradecimiento.....	5
Introducción .....	8
Capítulo primero .....	11
Análisis teórico del rol de la Policía como institución dedicada a la seguridad pública	11
1. La seguridad pública .....	11
1.1 Antecedentes de la seguridad pública en el Ecuador .....	13
1.2 Naturaleza jurídica .....	16
2. La Policía: institución dedicada a la seguridad pública .....	17
2.1 Misión y visión .....	18
2.2 Potestades de la institución .....	19
2.3 La jerarquía normativa en el ordenamiento jurídico de la institución dedicada a la seguridad pública en el Ecuador .....	21
3. Fuerza normativa de los actos administrativos emitidos por la institución de la seguridad pública .....	24
3.1 La motivación de los actos normativos y administrativos que regulan la actividad de la institución de la seguridad pública .....	25
Capitulo segundo .....	27
Ordenamiento jurídico de la Policía Nacional y el Decreto Ejecutivo 632 de 17 enero de 2011 .....	27
1. La seguridad pública en el Ecuador a partir de la República.....	27
2. Origen de la Policía Nacional .....	33
2.1 Marco constitucional y legal de la Policía Nacional.....	36

2.2 Análisis jurídico de la organización y funcionamiento de la Policía Nacional antes del Decreto Ejecutivo 632 .....	38
3. Antecedentes y Análisis jurídico del Decreto 632 de 17 de enero de 2011.....	40
3.1 Análisis jurídico del Decreto Ejecutivo 632 de 2011 .....	41
3.2 Incidencia del Decreto Ejecutivo 632 en el ordenamiento jurídico de la Policía Nacional .....	48
3.3 Las desvinculaciones de los servidores policiales en la Policía Nacional a partir de la vigencia del Decreto Ejecutivo 632 de 11 de enero de 2011 .....	51
4. El régimen jurídico disciplinario de la seguridad pública en Ecuador y en la legislación comparada.....	55
Conclusiones.....	59
Recomendaciones .....	61
Bibliografía .....	62

## Introducción

Desde los inicios de la organización de la humanidad la seguridad pública ha sido de trascendental importancia, pues esta garantiza el desarrollo de una comunidad. Es indudable que sobre la base de una convivencia pacífica los pueblos crecen, se desarrollan y progresan.

A través de los tiempos la idea de seguridad pública ha ido cambiando, lo que en un momento histórico anterior puede haber sido considerado como un privilegio de las clases dominantes, que se utilizaba para garantizar el *status quo*, en la actualidad ya se puede hablar de un ente dedicado a la seguridad pública más cercano a la comunidad, concretamente dedicado a la seguridad ciudadana, pues así reza la Constitución ecuatoriana del 2008.

Es innegable la constante intervención del Ejecutivo en la organización de la institución dedicada a la seguridad pública, pues a través de los años se ha visto cómo el Presidente de turno ha administrado a esta institución, de acuerdo a los intereses de su gobierno, no de la ciudadanía o la institución. Es así como entre estas intervenciones se puede observar la emisión de decretos ejecutivos con los que desconoce los derechos de los servidores dedicados a la seguridad pública, hechos que hacen evidentes la violación reiterada del ordenamiento de esta institución.

En el Ecuador la institución dedicada al control de la seguridad pública es la Policía Nacional, organismo público dependiente del Ejecutivo que fue profesionalizada a partir del 2 de marzo del 1938, con la creación de la Escuela de Carabineros, siendo este el inicio de una policía profesional. A partir de este acontecimiento, la Policía ha pasado por una serie de cambios, ya sea por la expedición de cuerpos normativos que regulaban la vida profesional, ya sea por normas administrativas emitidas por el Ejecutivo.

La Constitución establece que la Policía Nacional se regirá por sus propias leyes y, en base de este precepto, esta institución cuenta con autonomía administrativa y financiera, forma parte del Ministerio del Interior y tiene como máximo jefe al Presidente de la República; y a partir de la vigencia el Decreto ejecutivo 632 de enero de 2011, la representación legal la tiene el Ministro del Interior, representación legal que antes la ostentaba el Comandante General de la Policía Nacional, al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Policía Nacional, acontecimiento jurídico que ha dado lugar a una

serie de inconvenientes de orden constitucional y legal que ha puesto a la institución policial al frente de una serie de demandas de orden judicial y constitucional por parte de los servidores policiales que han visto conculcados sus derechos de estabilidad laboral.

Dentro del análisis de este trabajo, la misión y la visión de la Policía Nacional son muy importantes, pues que a partir de la vigencia del D.E. 632 de enero de 2011 también ha influido en ellas, puesto que ahora responden al modelo político del gobierno, que no al interés de la ciudadanía y de la institución.

La fuerza normativa de los actos administrativos emitidos por la institución dedicada a la seguridad pública es uno de los temas importantes a tratar en este trabajo, puesto que a través de la doctrina y del derecho comparado se explicará la diferencia entre los actos administrativos y el reglamento. La motivación de los actos administrativos emitidos por el organismo dedicado a la seguridad pública es uno de los elementos esenciales, sin el que constitucionalmente carecería de valor jurídico.

El revisar la evolución de la seguridad pública a lo largo de la vida republicana del Ecuador dará una idea de cómo ha ido cambiando su concepción a través de los años, hasta llegar a la actualidad, en la que se tiene un concepto muy diferente al de los inicios del Ecuador como república.

Al estudiar los inicios de la Policía Nacional se puede demostrar cómo los gobernantes de turno han manejado a esta institución, alineándola a sus intereses políticos y partidistas.

La Constitución es la norma básica del ordenamiento jurídico ecuatoriano, de la que nace la misión de la Policía Nacional, y bajo los preceptos de esta se deben hacer los cambios en las leyes propias que rigen a la institución policial. Aquí es muy importante el tema de la jerarquía de la norma, que llevará establecer si este orden establecido en el texto constitucional se cumplió o no cuando se trata del tema de la intervención del Ejecutivo en el ordenamiento jurídico de la Policía Nacional.

Sin lugar a dudas, el Decreto Ejecutivo 632 de enero de 2011 es el instrumento jurídico que dio lugar a este trabajo de investigación. Es una obviedad decir que su análisis será exclusivamente en el ámbito académico, el que llevará a determinar las violaciones a los procedimientos establecidos en las leyes orgánicas y de personal de la Policía Nacional y sus respectivos reglamentos, que están desembocando en reclamos de orden judicial y constitucional.

Recurriendo al derecho comparado, se revisará la legislación disciplinaria policial de otros países de Latinoamérica, lo que permitirá conocer si en estos países ocurre algo similar con relación a las desvinculaciones, hecho que ha causado mucha expectativa en la legislación policial ecuatoriana.

Finalmente, este trabajo cuenta con conclusiones a las que se llegó luego de la investigación realizada, y de la misma manera, producto de estas conclusiones se han generado ciertas recomendaciones que servirán para tratar de evitar en lo posterior los problemas que en la actualidad enfrenta la institución policial.

## **Capítulo primero**

### **Análisis teórico del rol de la Policía como institución dedicada a la seguridad pública**

El mantenimiento del orden cumple un rol preponderante en el desarrollo de las sociedades actuales, puede decirse que es, junto con la ley, que atañe a la función judicial en todos los países democráticos, la función más importante del Estado como organización, por lo que su profesionalización y funcionamiento son vitales.

#### **1. La seguridad pública**

Luciano Pareja y Roberto Dromi, al referirse a la seguridad pública dicen que esta comprende prioritariamente la situación del hombre en la relación ciudadana, como *sujeto de la civitas de la polis* (el hombre ciudad), en la relación masiva, grupal o social, de encuentros o fenómenos colectivos (el hombre masa), y en la relación de comunicación y de información el hombre dialogo<sup>1</sup>.

Desde los inicios de la humanidad la búsqueda de la seguridad ha sido uno de sus fines, pues solo al sentirse seguros se afirma la cohesión de la comunidad. Podría decirse que la idea que ha tenido el hombre de Dios y su afán de agradar al mismo ha constituido una forma de controlar el comportamiento de las personas, en el sentido de que no les estaba permitido cometer tal o cual conducta que moleste a su dios, para que no se produzcan catástrofes, producto de la ira de esas deidades en respuesta a su mala actuación. Aquí se pueden ver los primeros controles impuestos por la clase teocrática y gobernante, de alguna manera para asegurar la tranquilidad de la sociedad.

Se puede considerar como las primeras legislaciones de seguridad de estas nacientes comunidades a “Las normas religiosas, éticas jurídicas, de prejuicios, de carácter mágico o de índole práctico, constituían controles sociales formales e informales para esos grupos sociales”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Luciano Pareja Alfonso y Roberto Dromi, *Seguridad pública y derecho administrativo* (Buenos Aires: Marcial Pons, 2001), 67.

<sup>2</sup> Octavio Orellana Wiarco, *Seguridad pública. Profesionalización de los policías* (México, D.F.: Porrúa, 2010), 17.

Es innegable que Octavio Orellana tiene razón al afirmar que las normas religiosas, éticas y jurídicas han servido de controles, y lo es también que han sido de mucha importancia para construir lo que hoy es la seguridad ciudadana. Si bien es cierto que la mayoría de las personas decide vivir en armonía respetando el derecho ajeno, hay una minoría que altera la seguridad pública al no acatar las normas establecidas para todos.

Avanzando en el desarrollo de estos grupos llamados primitivos y llegando a la Edad Antigua y Media, donde ya se puede hablar de grupos humanos organizados de manera un poco más compleja, y cuyo hito que marca el fin de estas son la caída del imperio Romano de Oriente, ahí se puede comprobar lo que afirmaba el autor cuando se observa que el control social tenía un fuerte contenido teocrático, constituyéndose en factores determinantes del mantenimiento o del desarrollo de una sociedad los factores político, económico, social y cultural.

El paso del tiempo ha hecho que la idea de seguridad haya evolucionado y, de hecho, inclusive la Constitución ecuatoriana dice que la Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público<sup>3</sup>, además de proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional<sup>4</sup>, dejando de ser considerada como fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas. Un logro, sin lugar a dudas, dentro de la organización social nacional, porque el desprendimiento de esa idea de una policía militarizada<sup>5</sup> genera más confianza de la sociedad, ya que la ciudadanía percibe ahora al policía como un servidor público más, que se encuentra al servicio de la comunidad no al servicio del poder, que

---

<sup>3</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, 2008. “Orden público.- es una forma de vida, un estatus social establecido y condicionado por la voluntad formal de una comunidad jurídica, en función de su tradición histórica, sus convicciones éticas más arraigadas, sus costumbres y convencionalismos más generalizados, sus necesidades y exigencias más sentidas”.

<sup>4</sup> *Constitución de la República del Ecuador [2008]*, tít. III “Garantías constitucionales”, cap. segundo, “Función legislativa”, art. 163 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s. f.): 132.

<sup>5</sup> Comisión Andina de Juristas, *Seguridad ciudadana* (Lima: SIKLOS, 1999), 25-6. “Desde un punto de vista conceptual, el esfuerzo por consagrar una noción de ‘seguridad’ que enfatice la protección de los ciudadanos por parte del Estado parece algo insólito, dada la íntima conexión que se supone existe entre estado y Sociedad Civil en las sociedades modernas; pero desde una perspectiva histórica, esta labor es bastante comprensible. Ello se debe a que a lo largo de la década de los 60 y hasta fines de la década pasada predominó en el conjunto del continente -aunque con diferente fuerza en el ámbito regional- una determinada concepción de seguridad de carácter militarista centrada en la defensa de la ‘Nación’, en la derrota del comunismo y en el mantenimiento del orden público a partir de la violencia institucional”.

en muchos casos ya se concibe a la seguridad de manera exclusiva encaminada a atender esta necesidad.

Podría afirmarse, entonces, que en la actualidad a la seguridad pública se la concibe como el “Conjunto de agentes de la autoridad, armados, y generalmente uniformados, que bajo la dependencia del poder público tiene por objeto mantener el orden interno”<sup>6</sup>.

En el libro denominado *Seguridad*, cuyo autor es un policía (coronel Edwin Báez Tejada), se halla la siguiente definición de seguridad pública, concepto que en opinión de esta tesista describe lo que en sí es la seguridad pública. El autor dice al respecto lo que sigue:

En la sociedad democrática la seguridad de la nación es seguridad de los hombres y mujeres que la componen e implica además la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la existencia de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación y otras. Quiere decir que la seguridad tiene una connotación más amplia que la mera defensa de la represión del enemigo interno y se relaciona más con el Estado, con la sociedad y el individuo, con la seguridad cotidiana, que abarca además la no-violencia, su capacidad para vivir, alimentarse, existir sanamente, educarse, participar en las elecciones, y que en su totalidad, sus derechos le sean respetados<sup>7</sup>.

De lo anotado se puede inferir que la seguridad pública es una de las obligaciones del Estado para con la sociedad, estableciéndose que es una función exclusiva de este, que no puede ser ejercida por otro ente público que no sea el que disponen la Constitución y la Ley.

### **1.1 Antecedentes de la seguridad pública en el Ecuador**

En lo que hoy es Ecuador, al igual que en el resto de las colonias de España en América Latina, al recibir a los españoles también recibieron su sistema jurídico y -por ende- el de seguridad pública. De acuerdo a varios textos dedicados a la investigación de este tema, entre ellos el publicado por el Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional, *Apuntes históricos de la Policía Nacional*, se ha podido determinar como un punto de partida en la seguridad pública a la primera organización establecida para el efecto, conocida como Quito-Cara, en la que los guardianes tenían el nombre de Cari,

---

<sup>6</sup> Orellana Wiarco, *Seguridad pública*, 17.

<sup>7</sup> Edwin Báez Tejada, *Seguridad* (Quito: Impresión Eurocolor, 2003), 19.

tratándose de varones adultos, quienes eran los encargados de organizar grupos de vigilancia y cuidado de la población.

En el año 1487, cuando los incas conquistaron este territorio, introdujeron una nueva forma de organización que había adoptado ciertas particularidades de la Quitucara, sobre todo en lo judicial y en lo policial. En esta nueva organización ya se habla de los *chapacs*<sup>8</sup>, cuerpo policial liderado por Chapac Camayuc, estando acompañado este jefe de personas que se especializaban en el cuidado de personas importantes de la sociedad.

En la época colonial se establece un sistema de seguridad y control del orden público en los territorios coloniales en los que hoy se asienta el Ecuador, similar al que regía en la España de aquella época, pudiendo destacar que esta incipiente organización encargada de la seguridad estaba organizada de la siguiente manera: un alguacil mayor como jefe de protección de la ciudad y alguaciles menores como sus ayudantes.

En aquellos años, los asuntos policiales involucraban la seguridad de las personas y sus bienes, la vigilancia de los poblados, el cuidado de la moral y la salubridad pública, la mejora y aseo de las calles, el reparo y conservación de las fuentes de agua, caminos, puentes y calzadas, el abasto público, el ornato de los edificios, entre otros que hoy asumen los gobiernos locales. La legalidad y uniformidad de las monedas, pesas medidas, también estaban a cargo de los Guardianes del Orden. Hay que entender que la conflictividad social de la época colonial respondía a diferentes problemáticas sociales que han ido evolucionando con el paso del tiempo<sup>9</sup>.

Al crearse la Real Audiencia de Quito en el año de 1563 la organización que ya existía se amplía, así, un nuevo grupo de alguaciles y un cuerpo de cadetes como personal subalterno operativo.

El primer reglamento de policía es dictado por el Presidente de la Real Audiencia, y tenía como finalidad generar tranquilidad, aseo y gobierno político en todo el territorio. En esta misma época se establece la primera Comisaría General de Policía de Quito; más adelante, en el año 1799, por disposición del Barón de Carondelet, se crea el Cuerpo de Serenos, cuya función exclusiva era la vigilancia nocturna de la ciudad.

---

<sup>8</sup> Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional, *Apuntes históricos de la Policía Nacional 1938-2013* (Quito: Edición Elsa Pachacama, 2005), 55

<sup>9</sup> Ministerio del Interior, *Análisis de presencia institucional en territorio* (Quito: Ministerio del Interior, 2.015), 4.

El incremento de la población hace que el Presidente de la Real Audiencia del año 1814 apruebe un nuevo plan de policía, en el que se incluye a los alcaldes ordinarios y regidores del cabildo, al servicio de vigilancia nocturna de la ciudad, auxiliados por una patrulla de soldados de milicia.

En 1818 se expide otro plan de policía, en el que divide a la ciudad en cuatro sectores, asignándole al Oidor la responsabilidad del control policial nocturno en su jurisdicción, en calidad de alcaldes mayores; entendiéndose que su objetivo fundamental era el de velar por la quietud y sosiego público, actividad que la cumplían ayudados por la milicia.

Dos meses antes de la Batalla de Pichincha, el Presidente de la Real Audiencia de 1822 emite un reglamento provisional de policía, en el que se puede destacar que el Presidente es la máxima autoridad de la Policía. En 1884, en la presidencia de José María Placido Caamaño, se crea la primera institución policial ecuatoriana, llamada Policía de Orden y Seguridad. En los años veinte del siglo pasado, el gobierno cambió su nombre a Policía Nacional y llegó una misión francesa para abrir escuelas de policía en Quito y Guayaquil.

En 1938 el General Alberto Enríquez Gallo, presidente del Ecuador, cambió el nombre de la Policía a Fuerzas de Policía<sup>10</sup>, y luego a Cuerpo de Carabineros. En ese mismo año la policía fue estructurada como una institución híbrida policial-militar. Desde entonces, a pesar de varios cambios nominales, la Policía Nacional ha conservado una cultura y estructura militar.

En 1944 el nombre se cambió a Guardia Civil Nacional; en 1952 a Policía Nacional; en 1973 a Policía Civil Nacional; y, en 1975, nuevamente a Policía Nacional.

En la Constitución Política del Ecuador de 1998 la Policía Nacional forma parte de la fuerza pública, al igual que las Fuerzas Armadas, estableciendo que su misión y organización será regulada por la ley.

En la Constitución del año 2008, en el Art. 163, al igual que en años anteriores, a la institución policial se la considera como un organismo estatal de carácter civil, su misión organización, preparación, empleo y control serán regulados por la ley.

---

<sup>10</sup> Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional, *Apuntes históricos*, 265. “El 4 de enero de 1938 el gobierno del general Alberto Enríquez Gallo expide la Ley Orgánica de las Fuerzas de Policía; pero lo más importante de este gobierno es el decreto ejecutivo de 2 de marzo de 1938, con el que crea la escuela Militar de Carabineros considerando que: “es de urgente necesidad mejorar el Servicio de la Policía Nacional de la República, con oficiales que respondan a las funciones del ramo de orden y seguridad”.

A breves rasgos, estos son los inicios de la seguridad pública en el país, en los que se nota que como propósito fundamental siempre ha estado el de crear un ambiente de tranquilidad para la comunidad, lo que a la postre es considerada como parte esencial del motor del desarrollo de un país; también es importante notar cómo a lo largo del tiempo, generalmente se habla de que será una ley la que organizará a esta institución dedicada a brindar seguridad a la ciudadanía.

## 1.2 Naturaleza jurídica

Buscando la naturaleza jurídica de la seguridad pública se encuentra con el hecho de que esta es consecuencia de la existencia del Estado, considerando por lo tanto importante referir lo que dice Jorge Fernández Ruiz al respecto:

Entiendo al Estado como un sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico, y a un poder soberano cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida una u otra de las partes<sup>11</sup>.

Se dice, entonces, que el Estado es el producto del intelecto del ser humano, que en busca del bien común se organiza a fin de asegurar una convivencia pacífica entre sus asociados. Entendería que esta (convivencia pacífica) debería ser la razón de ser del Estado, pues si este no fuera el norte de este ente, al menos sí se deben tener en cuenta las nuevas concepciones de Estado, se estaría hablando de cualquier cosa menos de Estado.

Esta tesis comparte el criterio de que el Estado es la organización social que cuenta con territorio, población, gobierno, orden jurídico y finalidad<sup>12</sup>, que busca la satisfacción de las necesidades de sus habitantes, entre ellas la fundamental que es la de la seguridad pública.

De esta manera, se entiende que la naturaleza jurídica de la seguridad pública está en el nacimiento del Estado, y es muy cierto afirmar que con el apareamiento de este

---

<sup>11</sup> Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y administración pública* (México: Porrúa, 2011), 19.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, 8. “El Estado es un ente complejo compuesto de elementos de diversa naturaleza, la difundida definición tripartita del Estado señala los elementos tangibles: población y territorio, más un elemento ostensible: el gobierno, a los que otras definiciones agregan el orden jurídico y la finalidad”.

apareció también la idea de seguridad, porque una de las razones del inicio de la organización estatal más que el bienestar fue la búsqueda de tranquilidad: la sociedad puede realizar sus actividades diarias en paz cuando sabe que existe una intuición encargada de velar por el control del orden público<sup>13</sup>.

Desde sus inicios la seguridad pública ha sido una atribución del Estado, se puede decir que es una herramienta fundamental que garantiza el desarrollo normal de las actividades cotidianas de la comunidad.

En este sentido, si se reconoce que la naturaleza jurídica de la seguridad pública es la de ser una función estatal, de manera natural se afirma que no puede existir un Estado sin seguridad pública, que ante la ausencia de esta, desaparece aquel<sup>14</sup>. Concretando, puede decirse que la seguridad pública está garantizada por la norma constitucional y es una atribución propia del Estado, siendo la función ejecutiva la llamada a garantizar su vigencia a través de la Policía Nacional y de las fuerzas Armadas.

Para concluir este apartado es necesario sostener que en la actualidad se concibe a la seguridad pública de manera exclusiva encaminada a atender la seguridad ciudadana y a garantizar la paz social.

## **2. La Policía: institución dedicada a la seguridad pública**

En el Ecuador la institución jerarquizada, disciplinada y especializada dedicada al control de la seguridad pública es la Policía Nacional, institución pública dependiente del ejecutivo que, habiendo sido profesionalizada a partir de marzo del 1938, se viene encargando de la seguridad ciudadana conforme lo dispone la Constitución del año 2008.

---

<sup>13</sup> Rodrigo Borja Cevallos, *Enciclopedia de la política* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2012), 1447. “El orden público es la disposición de las cosas en función de las jerarquías establecidas de modo peculiar por cada sistema social. Es la colocación jerárquica de cada una de las partes de la sociedad con miras a alcanzar la vida y operación del todo. Comprende grados, niveles y planos en la organización y ejercicio de la autoridad, la estructuración de su poder; el escalonamiento de sus órganos de mando, la regulación de los derechos y deberes de las personas, la disciplina social, disposición funcional de todos los elementos estatales: En una palabra: la organización jurídica, política y administrativa del Estado”.

<sup>14</sup> Ángel Zarazúa Martínez, “¿La naturaleza jurídica de la seguridad pública corresponde a la de un servicio público? El caso de México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UMAN, (2004): 486, <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2654/19.pdf>>.

## 2.1 Misión y visión

La misión de la Policía Nacional se encuentra establecida en el Art. 163 de la Constitución de la República (2008), la que consiste en atender la seguridad ciudadana y el orden público y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas en el Ecuador. Es posible afirmar, entonces, que la Policía Nacional busca brindar servicios de seguridad ciudadana y orden públicos, esto siempre bajo principios y valores, teniendo en cuenta el marco legal vigente y, sobre todo, respetando la dignidad humana, para de esta manera asegurar una convivencia pacífica, de tal manera que la sociedad pueda libremente ejercer sus derechos<sup>15</sup>.

En el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional se establece la misión, organización y funciones de la Policía Nacional, y en su Art. 2 prescribe: La Policía Nacional tiene por misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social<sup>16</sup>.

Sin lugar a dudas, que como rezan la Constitución y la Ley Orgánica de la Policía Nacional, la misión institucional es la de generar tranquilidad para el desarrollo de la sociedad, a través de la seguridad ciudadana y de la protección del orden público.

La visión de la institución policial representa la imagen de futuro que se quiere alcanzar, para lo cual es imprescindible el compromiso y la colaboración de todos los niveles: estratégicos, tácticos y operativos, bajo la premisa de aunar esfuerzos que contribuyan al desarrollo organizacional.

En su diseño, la Policía Nacional ha considerado que debe ser un planteamiento soñador, pero a la vez alcanzable, es decir, acorde a la realidad y bajo los principios y valores aplicados, ventaja competitiva de la organización y mercado atendido<sup>17</sup>.

Entonces, la Policía se percibe como una institución sólida, confiable, efectiva y eficiente, al servicio de la ciudadanía, sustentada sobre principios morales, éticos y jurídicos, dotada de una preparación permanente, tecnología moderna y estructura adecuada; con talento humano calificado y comprometido con los intereses de la comunidad, que contribuya a mejorar los niveles de competitividad para el desarrollo integral del país, a fin de enfrentar con éxito los retos del futuro.

---

<sup>15</sup> Plan Estratégico de la Policía Nacional ,2013-2017.

<sup>16</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Policía Nacional*, en Registro Oficial, No. 368 (24 de julio de 1998): 2.

<sup>17</sup> Plan Estratégico de la Policía Nacional, 2014-2017.

Como toda institución pública que tiene el cumplimiento de un mandato constitucional, se proyecta en el tiempo a ser el puntal fundamental del desarrollo del país, puesto que este viene de la mano de la tranquilidad con la que la comunidad realiza sus actividades.

Se considera que una de las aspiraciones institucionales es -en algún momento en el futuro- hacer que el ordenamiento jurídico institucional policial sea respetado por los gobernantes de turno y que los cambios necesarios para mejor administrar se los haga en observancia de la Constitución y la Ley, esto permitiría que la institución crezca y permanezca en el tiempo y garantizaría que todas las decisiones de la autoridades policiales no estén al vaivén de la inseguridad jurídica.

## **2.2 Potestades de la institución**

Según Juan Alfonso Santamaría Pastor, una potestad es “aquella situación de poder que habilita a su titular para imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación del estado material de las cosas existentes”<sup>18</sup>. Sin lugar a dudas o cuestionamientos, lo sostenido por Santamaría Pastor es acertado, pues en realidad eso es una potestad, un poder que le permite a determinada autoridad imponer normas de conducta a través de la Constitución, modificación o extinción de las relaciones jurídicas; en sí, es un título de intervención para fines específicos previstos en el ordenamiento jurídico. En caso de no ser así, se estaría frente a una desviación de poder, lo que lleva a pensar que la potestad nace de la Constitución y la Ley.

Es así como el ejercicio de las potestades administrativas otorgadas por el ordenamiento jurídico les permite realizar varias acciones administrativas para la consecución del interés público, es por ello que se puede decir que estas potestades están ligadas al principio de legalidad

Si bien es cierto que la potestad es aplicable al derecho en general, cuando el poder que nace de esta potestad es atribuido a una persona jurídica pública se conoce como “potestad administrativa”. Las potestades administrativas se delimitan como atribuciones que la Constitución de la República y la Ley confieren directamente a la Administración

---

<sup>18</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios del derecho administrativo general* (Madrid: Iustel, 2016), 364.

pública y que la facultan para realizar actividades de interés general o público. Estos poderes otorgados por la norma los sitúan en una posición de supremacía y de prerrogativa, que también les faculta para constituir, modificar o extinguir situaciones jurídicas y de que son titulares activos los administrados; lo que conlleva a la imposición de obligaciones y situaciones jurídicas de manera unilateral, prescindiendo incluso de su voluntad o consentimiento, aunque sometido al ordenamiento jurídico y ejecutivo.

Sobre este particular, Garrido Falla afirma que cuando las potestades se ejercitan no en beneficio de un interés propio, o al menos exclusivamente propio, sino en beneficio de intereses ajenos o de carácter objetivo, algún sector doctrinal encuentra aquí el concepto de función<sup>19</sup>.

Según este tratadista el concepto de potestades puede ser útil en el derecho privado, donde sirve para caracterizar ciertas situaciones de poder cuyo ejercicio se impone al mismo tiempo como un deber de su titular. Cita como ejemplo para mejor entender el caso de la patria potestad, hace una diferencia con las potestades jurídico-privadas citando como ejemplo para el caso la potestad de hacer un testamento. Entonces, aquí se puede apreciar, siguiendo a este tratadista, que lo que se cumple en el derecho administrativo es una función mas no una potestad. Se considera que potestad es como un término más personal, y función haría pensar como en algo público.

En cuanto tiene que ver con las potestades de la institución dedicada a la seguridad pública, que en este caso es la Policía Nacional, estas tendrían su origen en la Constitución, se localizan en el Art. 163 y en la Ley Orgánica de la Policía Nacional.

El poder otorgado mediante norma constitucional a la Policía Nacional tiene una finalidad, que es atender la seguridad ciudadana, mantener el orden público y proteger el libre ejercicio de los derechos de las personas dentro del territorio nacional.

En efecto, esta es la finalidad con la que se le han otorgado estas potestades a la Policía Nacional, para proteger y generar un ambiente de paz y tranquilidad en la comunidad, para que esta desarrolle sus actividades cotidianas en un ambiente de paz.

De la misma manera, la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en el nivel normativo que le corresponde, respetando la Constitución, detalla las funciones que debe cumplir en atención a la potestad otorgada a esta institución.

---

<sup>19</sup> Fernando Garrido Falla, *Tratado de derecho administrativo* (Madrid: Tecnos, 2005), 532.

En definitiva, se puede afirmar que este es el campo de acción de la institución que se dedica a la seguridad pública en el Ecuador, funciones que en todo momento estarán articuladas con el ordenamiento jurídico nacional.

### **2.3 La jerarquía normativa en el ordenamiento jurídico de la institución dedicada a la seguridad pública en el Ecuador**

Toda organización de cualquier índole está sujeta a un ordenamiento jurídico que determina su estructura, su misión, sus funciones, señala las pautas por las que se ha de regir; entonces, se puede decir que la expresión ordenamiento jurídico hace referencia sustancialmente a organización, estructura, posición de un ente social como tal entre sus miembros. Allí donde hay un ente social organizado (de cualquier clase dice Romano, incluso una agrupación de bandidos) hay también derecho, hay un ordenamiento jurídico en sentido propio<sup>20</sup>.

El tema del ordenamiento jurídico es fundamental en el presente estudio, por lo que es pertinente remitirse a la doctrina con respecto a este, en cuanto tiene que ver con el ordenamiento jurídico en el derecho administrativo, pues el tema de investigación tiene que ver con la forma como nace la normativa jurídica legal y la norma jurídica administrativa para la reorganización de la Policía Nacional, que se la hizo por medio del Decreto Ejecutivo 632 de enero de 2011. Así, Agustín Gordillo afirma al respecto lo que sigue:

Las normas y principios que son objeto de estudio por parte del derecho administrativo no forman, según ya hemos dicho, un verdadero sistema coherente, sino tan solo un conjunto de normas jurídicas positivas, de principios de derecho público y de reglas jurisprudenciales, frecuentemente asistemáticas. En ello juega un papel preponderante la doctrina, que en nuestro país arrastra una inexplicable tendencia a favorecer las teorías cesaristas y no las que enfatizan el control judicial, parlamentario o por entes o autoridades independientes. A diferencia de otras ramas del derecho positivo, no se halla ésta completamente legislada y por ello debe recurrirse frecuentemente a elaboraciones jurisprudenciales o a principios constitucionales o de derecho supranacional para configurar una institución de derecho administrativo: eso lo torna bastante impreciso, muy librado a disquisiciones, contradicciones y oscuridades doctrinarias, arbitrariedades de los órganos administrativos cuando los jueces no imponen en tiempo oportuno la protección de la persona humana; a evoluciones e involuciones<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Eduardo García de Enterría, *Curso de derecho administrativo* (Bogotá: Temis, 2008), 60-70.

<sup>21</sup> Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, 143.

Igualmente, lo que afirma Fernando Garrido Falla en su obra *Tratado de Derecho administrativo*, cuando aborda el tema del ordenamiento jurídico, abona a lo manifestado por Gordillo, criterios que oportunamente se comentarán:

El derecho administrativo está constituido por normas de organización y normas de comportamiento. La distinción entre normas de organización y normas de comportamiento comprendiéndose en estas últimas las que regulan las relaciones entre la Administración y los particulares, (...) Implica esta distinción la afirmación del carácter de jurídicas para las normas que determinan la organización administrativa, frente a una vieja tendencia de LABAND y que, distinguiendo los reglamentos administrativos de los *jurídicos*, negaba el carácter de normas jurídicas y se comprenden en el ordenamiento jurídico-administrativo<sup>22</sup>.

De las posturas doctrinarias transcritas se entendería que dentro del ordenamiento jurídico administrativo hay dos tipos de normas, las que tienen que ver con la organización de una institución y las que tiene que ver con el comportamiento de los particulares y la administración.

Se entiende así que la organización de una institución debe ser realizada sobre la base de una norma jurídica legal, y surge una interrogante: ¿por qué cuando se dispuso el reordenamiento de la Policía Nacional se lo hizo a través de una norma jurídico-administrativa y no a través de una norma jurídica legal? Tomando en cuenta que se estaba reorganizando una institución y no se trataba de regular simples comportamientos de los administrados y la administración, que en el caso que ocupa a este texto podría tratarse de una situación particular de un servidor policial frente a la administración.

El cuanto a la cuestión de la jerarquía normativa del ordenamiento jurídico de la institución dedicada a la seguridad pública, que en este caso es la Policía Nacional, al estar frente a una entidad que pertenece a la Administración pública y, por ende, está regida por el derecho administrativo, es oportuno referirse a la estructura jerarquizada del ordenamiento jurídico-administrativo, al que se refiere García de Enterría en los siguientes términos:

La administración es el sujeto por excelencia del derecho administrativo, como ya sabemos. Pero, por diferencia notable de otros sujetos de derecho, la administración no está simplemente infraordenada a las normas jurídicas, sino que ella misma tiene la potestad de crearlas. La norma creada directamente por la administración es el

---

<sup>22</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de derecho Administrativo y obras selectas* (Buenos Aires: FDA, 2012), X24.

reglamento. Un problema capital del ordenamiento jurídico-administrativo es el de la coexistencia y articulación se ordenan alrededor de los principios de jerarquía (la ley vale más que el reglamento y esta está subordinada aquella) y de reserva de la Ley [...] Pero, a la vez, no existe un tipo único de reglamento, sino una pluralidad de formas reglamentarias, pluralidad que se organiza también mediante una disposición jerárquica interna<sup>23</sup>.

De lo afirmado por García de Enterría haría pensar que en el ordenamiento jurídico de la institución policial coexiste un sistema plural de normas, que se expresa en un orden jerárquico de normas, que se traduce en un reparto abstracto de competencias y funciones entre los diversos tipos de normas.

Resulta interesante ver cómo en el sistema normativo administrativo convergen sobre un mismo objeto normas de distinto valor normativo. Cabe señalar que en otros ámbitos del ordenamiento también se produce esta convergencia, pero no con tanta frecuencia e intensidad como ocurre en el ámbito jurídico-administrativo.

Con este razonamiento sobre la jerarquía del ordenamiento jurídico-administrativo se entendería que una es la norma jurídica legal y otra es la norma jurídico-administrativa que, como queda demostrado, nunca puede estar por sobre la Ley.

Centrando el análisis en el tema, el orden jerárquico normativo de la institución Policial sería el siguiente: Constitución, Ley, reglamento, acuerdos ministeriales, resoluciones y directivas.

Ocurre que con la vigencia del Decreto Ejecutivo 632 de 2011 se rompió ese orden jerárquico, cuando esta norma jurídica de carácter administrativo que se encuentra en los niveles más bajos, conforme a la pirámide de Kelsen, irrumpió en el ordenamiento jurídico de la institución policial alteró la Ley Orgánica y de Personal de la Policía Nacional, generando una serie de efectos jurídicos que la institución encargada de la seguridad pública se ve en la obligación de enfrentar y dar solución, puesto que gran parte de estos efectos jurídicos tienen que ver con ingentes indemnizaciones producto de esta errónea introducción de normas al ordenamiento jurídico de la Policía Nacional. Evidenciándose así una inobservancia absoluta de los artículos 424 y 425 de la Constitución, que trata de la jerarquía normativa en la legislación ecuatoriana.

---

<sup>23</sup> García de Enterría, *Curso de derecho Administrativo*, 47.

Habiendo razonado de esta manera el tema de la jerarquía de la norma, se hace imperioso incluso hacer referencia al principio de legalidad<sup>24</sup>, pues si se piensa que no se observó el orden jerárquico de la norma, el o los funcionarios que lo hicieron tuvieron actuaciones que podría ser consideradas ilegales, es pertinente aludir a lo que dice Jairo Ramos Acebedo en su libro *Catedra de derecho administrativo*: “El principio de legalidad se manifiesta en el sentido de que todos los actos de las autoridades administrativas deben tener su base, en las disposiciones legales, puesto que, como hemos visto, las autoridades administrativas pueden hacer lo que la ley les autorice”<sup>25</sup>, este principio en la legislación nacional se encuentra establecido en el Art. 266 de la Constitución de la República.

Se consideraría entonces que, al haberse expedido el Decreto 632-2017, en las condiciones y con el contenido que tiene, se atropelló al principio al que se acaba de hacer referencia.

### **3. Fuerza normativa de los actos administrativos emitidos por la institución de la seguridad pública**

Para explicar lo referente a la fuerza normativa de los actos administrativos es pertinente recurrir a la doctrina y al derecho comparado, y para ello se hace referencia al derecho positivo español, donde existe una marcada diferencia entre los actos administrativos y el reglamento.

De tal manera que cuando hablan del acto administrativo se refieren a las resoluciones administrativas, y cuando se refieren a las disposiciones generales se están refiriendo al reglamento.

Lorenzo Martín Retornillo afirma que esta diferenciación no tiene un mero valor de carácter ilustrativo o de dicción, hace referencia más bien a que la diferencia radica en los efectos jurídicos tanto del acto administrativo como de la disposición general o reglamento<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Jaime Orlando Santofimio, *Tratado de derecho administrativo* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996), 378-9. Para ser más exactos, el principio de legalidad así entendido resulta asimilable al principio del respeto y acatamiento del bloque de legalidad que recoge la totalidad de elementos articulados en el llamado sistema jurídico.

<sup>25</sup> Jairo Ramos Acebedo, *Catedra de derecho administrativo* (Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003), 7.

<sup>26</sup> Lorenzo Martín-Retortillo, *Comentarios monográficos. Actos administrativos generales y reglamentarios* (Madrid: Facultad de Derecho Universidad de Madrid), 148.

Siguiendo este razonamiento, es posible decir que los actos administrativos que nacen de los cuerpos colegiados que regulan la actividad profesional de los servidores policiales, que están dedicadas a la seguridad pública, no tienen fuerza normativa, únicamente sirven para hacer cumplir la Constitución y la Ley.

### **3.1 La motivación de los actos normativos y administrativos que regulan la actividad de la institución de la seguridad pública**

El tratadista español García de Enterría, al respecto de la motivación dice que:

Es un medio técnico de control de la causa del acto. Por eso no es un requisito meramente formal, sino de fondo (más técnicamente: la motivación *interna corporis*, no *externa*; hace referencia a la perfección del acto más que a formas exteriores del acto mismo). Quiere decirse que la motivación no se cumple con cualquier fórmula convencional; por el contrario, la motivación ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión<sup>27</sup>.

Es así como para otro tratadista: “La motivación consiste en una sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho. Pero su brevedad no supone que pueda ser cumplida con cualquier formulismo. La motivación ha de ser suficiente para dar razón plena del proceso lógico y jurídico del acto en cuestión, sin que valgan las falsas motivaciones”<sup>28</sup>.

Puede notarse que los dos autores coinciden en manifestar que la motivación es la expresión de las razones por las que se emite un acto administrativo, es así que se puede decir que motivar implica detallar el porqué de las decisiones que toma la autoridad administrativa.

Revisando la obra del tratadista Ramón Parada respecto de la motivación, hay una referencia que parece importante y tiene que ver con que: “La motivación es una exigencia relativamente moderna. En el Antiguo Régimen ni siquiera se exigía en las sentencias judiciales, pues se consideraba incompatible con el prestigio de la autoridad en el Estado Absoluto, que no tenía que dar explicaciones de sus actos o sentencias”<sup>29</sup>. Se ha creído pertinente hacer referencia a este comentario de Parada, pues en la actualidad se ha retrocedido en el tiempo en cuanto tiene que ver a las resoluciones que las

---

<sup>27</sup> García de Enterría. *Curso de derecho administrativo*, 547.

<sup>28</sup> Ramón Parada, *Derecho administrativo* (Madrid: Marcial Pons, 2010), 135.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, 134

autoridades administrativas toman con relación a las actividades profesionales de los servidores policiales, se encuentran motivaciones tan pobres que se nota que las ponen únicamente para cumplir con una exigencia formal. Estas motivaciones, al ser analizadas distan de ser lo que deben, por lo que al entender de esta tesista no existe motivación realmente. Y cuando se producen los reclamos, en el mejor de los casos, la Administración se pronuncia ratificándose en lo que ya dijo o, literalmente, como dice la cita, ofendiéndose porque se les pide la razón de sus resoluciones. Entonces, para que la motivación sea justificada, se debería unir el hecho con el derecho y el resultado de esta fusión de lo fáctico con la norma dará como resultado la razón de por qué se tomó una resolución en tal o cual sentido.

Tratándose del tema de la motivación de los actos administrativos de la institución dedicada a la seguridad pública, en el momento en que se hablaba de cómo estaba organizada esta institución ya se dijo que cuenta con tres consejos que están encargados de regular la actividad profesional de los servidores policiales, las resoluciones que nacen de estos órganos colegiados tienen como fundamentos de derecho un Decreto Ejecutivo, que desde todo punto de vista jurídico ha visto cuestionada su legitimidad.

Es importante señalar también que el Ministerio del Interior toma decisiones con respecto a la vida profesional de los policías, señalando en su exposición de motivos o considerandos al D.E. 632 -2011-01, lo que haría pensar que la motivación de alguna manera está siendo en base a un Decreto Ejecutivo que a todas luces fue dictado sin la observancia del ordenamiento jurídico que rige en el país.

De esta forma se emiten varios actos normativos y administrativos en la Policía Nacional, en base de un acto normativo emitido por el Ejecutivo, que en el orden jerárquico de la legislación nacional vigente está por muy debajo de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, dejando en entredicho la validez jurídica de estos y generando un problema que desemboca en cuestiones jurisdiccionales, que a la postre se traducen en indemnizaciones por los daños y perjuicios causados.

## **Capítulo segundo**

### **Ordenamiento jurídico de la Policía Nacional y el Decreto Ejecutivo 632 de 17 enero de 2011**

El tema que se tratará en este capítulo tiene por objeto revisar lo que ha sido la seguridad pública en el Ecuador desde el momento en que inicia la vida republicana, y analizar lo que sostiene la Constitución con las disposiciones del Decreto Ejecutivo 632 para llegar a conclusiones respecto a su legitimidad.

#### **1. La seguridad pública en el Ecuador a partir de la República**

Dentro del contexto constitucional, la seguridad pública responde a uno de los fines del Estado, que es el de garantizar la seguridad de sus ciudadanos en el territorio nacional, es por ello que la misión de la Policía consiste en proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad ciudadana. Y al ser la seguridad pública una obligación propia del Estado, es pertinente que se revisen las constituciones del Ecuador para ver sus inicios y evolución.

En la Constitución de 1830, en sus Arts. 85 (numeral 1) y 104, respectivamente, prescribe: “El destino de la Fuerza Armada [...] mantener el Orden Público”<sup>30</sup>; “El objeto de la Fuerza Armada es mantener el orden público”<sup>31</sup>. Es evidente que, de acuerdo a esta Constitución, el control del orden público estaba encargado a las Fuerzas Armadas, y es de destacar que la Fuerza Armada depende directamente de la Función Ejecutiva. Se entendería entonces que en esta época ellos incluso cumplían función de control interno de la seguridad pública, por el clima de convulsión en que se desenvolvía la flamante república; la conservación del orden público y ejercicio mismo de las funciones propias de la Policía ha sufrido un notorio debilitamiento<sup>32</sup>.

El 25 de septiembre de 1830, en Congreso Constituyente se decreta la derogatoria de todos los reglamentos de la Policía y se entrega al Ejecutivo la seguridad pública para para que se encargue de ella, mientras se expide la nueva normativa.

---

<sup>30</sup> Ramiro Borja y Borja, *Derecho constitucional ecuatoriano* (Quito: Universidad Central, 1979), 21.

<sup>31</sup> *Ibíd.* 22.

<sup>32</sup> Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional, *Apuntes históricos de la Policía Nacional*, 58.

La Constitución de 1830, en el Art. 35, numeral 1, prescribe: “Conservar el Orden Interior [...]”<sup>33</sup>, de la misma manera en el Art. 51 le concede como tarea a la Fuerza Armada mantener el orden Público, haciendo ver que esta no solo que se ocupaba de la seguridad externa sino también de la interna, recalcando que la seguridad pública seguía confiada a la Fuerza Armada.

En junio de 1832 entra en vigencia provisional el Reglamento de Policía, elaborado por el Consejo Municipal de Quito, el mismo que ha sufrido algunas reformas realizadas por el Ejecutivo. En vista de que estos reglamentos se apartaban de los sistemas propios de las instituciones del Estado, resuelven que cada municipio dicte sus propios reglamentos, dejando en claro que la Policía no tendrá otra atribución que las que le confieran las leyes; este se podría decir es un antecedente para decir que la Policía se organizará por una Ley y no por reglamentos o decretos.

La Constitución de 1835, en el Art. 62, numeral 1 y el 85, afirma exactamente lo mismo que la constitución de 1830; haciendo innecesario hacer algún comentario.

La Constitución de 1843, en su Art. 60, numeral 1, dice: “Conservar el orden y tranquilidad interior”<sup>34</sup>, es importante señalar aquí que a la Fuerza Armada ya no le dan la función del control interno de la seguridad como lo hacían en las constituciones anteriores, esto significa que esta función la cumplía un ente diferente a las Fuerzas Armadas, y se entendería que es la institución que hoy se conoce como Policía, lo que sí puede observarse es que desde la primera Constitución, de 1830, las Fuerzas Armadas estaban bajo la responsabilidad de la Función Ejecutiva, como es lógico puesto que la seguridad pública tiene que ver con la Administración del Estado.

En la Constitución de 1845, en su Art. 70.1 dice: “Conservar el Orden Interior [...]”<sup>35</sup>, encontrando como novedad que en el Art. 102 le vuelve a entregar a las Fuerzas Armadas la conservación del orden interior.

La Constitución de 1851, en el Art. 58.4 dice: “Conservar el Orden y tranquilidad Interior de la República [...]”<sup>36</sup>; y en el Art. 100 al igual que en la Constitución de 1845, las Fuerzas Armadas siguen conservando la obligación de controlar el orden interno.

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*, 113-7.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, 169.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, 202.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, 237.

La Constitución de 1852, al referirse al control del orden interno, dice: “conservar el orden interior”<sup>37</sup>, de igual manera las Fuerzas Armadas continúan con la labor de conserva el orden interior en el Art. 101.

En la Constitución de 1861, en el Art. 66, numeral 1, se puede leer lo siguiente: “Conservar el Orden Interior [...]”<sup>38</sup>, consecuentemente, en el Art. 99 dice que las Fuerzas Armadas también conservarán el orden interior.

Es importante señalar que el Congreso de 1864 dispone, mediante Decreto Legislativo, que el poder Ejecutivo organice la Policía de Seguridad Pública, para lo que se debería nombrar un jefe general para cada uno de los tres distritos en los que estaba dividida la república: Quito, Guayaquil y Cuenca, contando cada uno de ellos con dos o tres comisarios y con los gendarmes suficientes para el cumplimiento de sus labores. Cabe destacar que quien toma decisiones sobre la organización de la Policía es el Congreso y no el Ejecutivo por iniciativa propia, lo que significa que se requiere de una Ley para tomar medidas sobre la organización de esta institución<sup>39</sup>.

La Constitución de 1869, en el Art. 59 dice: “[...] la conservación del Orden Interior [...]”<sup>40</sup>, y en el Art. 84 trata sobre la Fuerza Armada y dice que una de sus funciones es la conservación del orden interior.

En las constituciones de 1878, 1889 y 1894, lo relacionado con la conservación del orden interior es igual a la de 1869, se entiende que esta misión estaba a cargo de las Fuerzas Armadas.

En 1897 se hace una reforma a la Constitución de 1869, en la que nada hace referencia al control del orden interior.

La Constitución de 1906 conserva las mismas disposiciones en referencia a conservar el orden interior, con un cambio en el Art. 117, que dice que las Fuerzas Armadas tendrán como objeto el mantenimiento del orden público, empleando por primera vez la expresión orden público<sup>41</sup>. Se puede ver que a medida que pasa el tiempo

---

<sup>37</sup> *Ibíd.*, 283.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, 309.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, 57.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, 341

<sup>41</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, 2008. “En la mitad de las constituciones sudamericanas consignan la expresión ‘orden público’, pero no en todas tienen la misma acepción. Las constituciones de Paraguay, Honduras y República Argentina contienen disposiciones casi idénticas al Art. 8º de la Constitución Uruguay de 1829, levemente modificado en 1918: Las acciones privadas de los hombres –dice–, que de ningún modo atacan al orden público ni perjudican a un tercero, está, exentas de la autoridad de los magistrados. Las otras tres constituciones mencionadas difieren de la Uruguay en que no usan la palabra

ya se van utilizando términos más apropiados para referirse a lo que es la seguridad pública.

La Constitución de 1929, Art. 83, dice conservar el orden interior y cuidar de la seguridad exterior, mientras que en el Art. 145 ya se habla de la Fuerza Pública, y dice: “Para la defensa de la nación y conservación del orden interior, y para garantizar la ejecución de las leyes, habrá fuerza pública de acuerdo a la Ley”<sup>42</sup>. En esta Constitución ya se hace referencia a la Fuerza Pública, de la que se dice que se regulará por su propia ley. Es importante recalcar que ya se menciona que se regirá por sus propias leyes, que no dice que se regirá por una norma de carácter inferior a la Ley como es un Decreto Ejecutivo. En este punto, se podría decir que estas son las primeras manifestaciones constitucionales de que la organización de la institución dedicada al control del orden público será en base de una Ley, lo que constitucionalmente es así pero en la realidad la institución que se dedica al control del orden interno está siendo regida en base de un Decreto Ejecutivo y de acuerdos ministeriales, que en muchos casos contienen disposiciones que se contraponen a lo que establece la Ley Orgánica de la Policía Nacional y la Ley de Personal de la Policía Nacional.

La Constitución de 1945, en el Art. 65.3, dispone lo que sigue: “Conservar el Orden y Tranquilidad Interior de la República”; en el artículo 112 se menciona ya a la Policía, cuando dice: “las Fuerzas Armadas y la Policía constituyen la Fuerza Pública”<sup>43</sup>, algo muy importante que se puede destacar de esta disposición constitucional es que se dice que la organización y servicios se regulan por las leyes respectivas.

En la Constitución de 1946, en el Art. 92.1, se puede leer una disposición similar en la mayoría de constituciones “Mantener el Orden Interior y velar por la seguridad exterior de la República”<sup>44</sup>; el Art. 153, en el inciso segundo, ya se habla de una Policía Civil para encargarse de proporcionar orden y seguridad interna y los servicios civiles, recalcando que esta institución estará regida por sus propias leyes.

---

ataca, sino ‘atacan’, sino ‘ofendan’ o ‘alteren’. La Constitución peruana de 186, no contiene ninguna disposición semejante a la uruguaya, pero en su Art. 18 dice: “Nadie podrá ser arrestado sin mandamiento escrito de juez competente, o de las autoridades encargadas de conservar el orden público, excepto infraganti delito”. [...] De la lectura de estas disposiciones constitucionales resulta el orden público con un significado bien preciso que no podría dar lugar a confusión alguna. Según ellas, orden público es sinónimo de tranquilidad quietud o paz pública; y en la Constitución peruana de 1860 se aclara aún más el concepto, definiéndolo implícitamente como el orden cuya guarda está encomendada a la Policía.

<sup>42</sup> Ramiro Borja y Borja, *Derecho constitucional ecuatoriano* (Quito: Universidad Central, 1979), 23.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, 584.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, 658-79.

La Constitución de 1967, en el Art. 184, señala que es atribución del Ejecutivo mantener la paz interna; en el Art. 248 al hablar de la fuerza pública dice que está constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Civil Nacional, y en el inciso tercero agrega que “la Policía Civil Nacional es la encargada de salvaguardar la seguridad y el orden internos”<sup>45</sup>. En el Art. 248 ya se menciona que el fuero de sus miembros se regirá por la Ley. El Art. 254 se dice que se garantiza la estabilidad profesional de los miembros de la fuerza pública: no podrá decretarse su baja, individual y colectivamente, sino con arreglo a la Ley. Cabe destacar que a esa época ya estaba prohibido despojar de sus derechos laborales a los miembros de la Policía a través de decretos y de manera masiva; en la actualidad ha ocurrido exactamente lo contrario, puesto que muchos servidores policiales han sido desvinculados de la institución policial, encontrando que esta coyuntura es una evidente involución de los derechos de los miembros de la Policía Nacional.

La Constitución aprobada en 1978, mediante referéndum, en el título VI de la Fuerza Pública, en el Art. 126, prescribe: “Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional constituyen la Fuerza Pública”<sup>46</sup>, es importante señalar que aquí ya se menciona a la Policía Nacional sin el carácter de civil. En esta Constitución, en el Art. 136, a la Policía Nacional se le asigna como misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social.

En la Constitución de 1998, en el Art. 183, la Policía Nacional es parte de la fuerza pública, y se expresa que su misión, organización, preparación, empleo y control serán regulados por la ley; también es pertinente recalcar que la organización institucional será en base de leyes y no de decretos ni acuerdos ministeriales, debiendo señalar que durante la vigencia de esta Constitución no se produjeron reformas de artículos de la Ley Orgánica de la Policía Nacional en base a decretos ejecutivos. Es importante señalar como un antecedente relevante que en esta Constitución ya se elimina el fuero para los delitos cometidos por los policías en actos de servicio, sin embargo de ello, durante la vigencia de esta Constitución no se concretó la unidad jurisdiccional, pese a que existía la transitoria 26 que disponía el paso del juzgamiento de este tipo de delitos a la justicia común, que en su momento se hará referencia.

---

<sup>45</sup> *Ibíd.*, 78-9.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, 126-33.

En La Constitución de 2008 ya no se habla de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional como dos instituciones que forman la fuerza pública, como se lo ha considerado en la mayoría de constituciones que han regido en el Ecuador y que en líneas anteriores han sido referidas, ahora estas dos instituciones, de acuerdo al Art. 158, se consagran como protectoras de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos; lo que puede ser considerando como un gran avance en cuanto tiene que ver con el reconocimiento y respeto de los derechos de las personas.

A la Policía Nacional se le entrega la misión de la protección y el mantenimiento del orden interno; es destacable señalar que en esta Constitución nuevamente se refiere a la Policía Nacional como Policía civil, esto, es evidente, con el propósito de quitarle a la policía el carácter de militar, el mismo que tiene una connotación en la formación de sus miembros.

Es importante señalar para el tema que se trata aquí el contenido de los incisos: segundo y tercero del Art. 160, en cuanto dice que los miembros de la Policía Nacional estarán sujetos a leyes específicas que regulan sus derechos y obligaciones; y que no podrán ser privados de sus grados, pensiones y condecoraciones y reconocimientos por causas establecidas en la Ley.

Revisadas todas las constituciones que han regido en el Ecuador, se ha podido observar que el control del orden interno del país es una de las responsabilidades del Estado y es administrada por la Función Ejecutiva, y como tal se ha venido manejando hasta la actualidad; pero es importante señalar que en todos estos cuerpos constitucionales se hace referencia a que la organización y regulación de la institución dedicada a la seguridad pública se la hará en base de sus propias leyes, no dice que se lo hará a través de decretos ni de acuerdos ministeriales, como ha ocurrido a partir el enero del 2011, cuando fue expedido el D.E. 632.

Entonces, la Policía Nacional, como parte del Estado, constituye un organismo que depende del poder Ejecutivo, no obstante, en cuanto a su estructura, organización y funcionamiento, se rige por su propia normativa legal, es decir, cuenta con su propio ordenamiento jurídico, tiene como misión constitucional atender la seguridad ciudadana, misión que está contenida en el Art. 163 del referido cuerpo constitucional, teniendo como jefe máximo al Presidente de la República, quien es el representante de la referida función.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 158, dispone que la Policía Nacional sea una institución de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, además, tiene como función fundamental la protección interna y el mantenimiento del orden público<sup>47</sup>. La Policía Nacional está contemplada dentro de los organismos que conforman la Función Ejecutiva, que tiene como misión constitucional atender la seguridad ciudadana.

Revisadas las constituciones que han regido en el Ecuador, en cuanto tiene que ver con la institución encargada de la seguridad pública, se puede observar que esta institución estará organizada por su propia normativa jurídica de orden legislativo no administrativo, la misma que garantiza el funcionamiento de la institución y la estabilidad de sus miembros; entendiéndose que todo lo que tiene que ver en sí con la administración se lo hace con decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales, mas lo que tiene que ver con la organización institucional y lo relacionado con la estabilidad profesional se regirá por la Constitución y la Ley, lo que en los últimos años no se ha cumplido, como ya se explicó en líneas anteriores.

## **2. Origen de la Policía Nacional**

En líneas anteriores se han revisado brevemente los orígenes de la seguridad pública en el Ecuador, sin embargo, este numeral se centrará en el punto de vista de su profesionalización, la misma que tiene sus inicios en la presidencia del ingeniero Federico Páez, quien mediante decreto supremo de 11 de enero de 1936 dicta la Ley Orgánica de la Policía Nacional, disponiendo que esta dependerá del Ministerio de Gobierno, organizada como una Dirección General.

En 1938 el Jefe Supremo, general Alberto Enríquez Gallo, dispone la publicación de la Ley Orgánica de la Fuerzas de Policía; el 12 de enero de 1938 decreta la composición del orgánico funcional con 3547 hombres, entre oficiales y tropa; posteriormente, se dicta la Ley de Situación Militar y Ascensos de las Fuerzas de Policía.

El año de 1938 es de mucha importancia para la Policía Nacional, puesto que en este año se crea la Escuela Militar de Carabineros, la misma que es fundada con la idea

---

<sup>47</sup> Rodolfo Vigo, *Interpretación jurídica* (Buenos Aires: Rubinzal Culzoni, 2009), 184.

de que exista una organización que ejerza la seguridad interna, con conocimientos de la actividad, respaldo jurídico, identidad y un código de comportamiento definido<sup>48</sup>.

El referido mandatario, el 2 de marzo de 1938 decreta la creación de la Escuela de Carabineros, para que se haga cargo de la trascendental tarea de proteger a la sociedad e imponer la Ley y el orden, lo que estaba seguro de que conseguiría con la profesionalización de los policías. Este Decreto Ejecutivo es de mucha importancia para la Policía Nacional, pues este es el punto de partida para una de las instituciones más grandes del Estado, que está dedicada al control del orden público y a atender la seguridad ciudadana. Esta etapa de perfeccionamiento de la Policía Nacional responde a la necesidad apremiante de reformar el servicio de la Policía a nivel nacional.

En 1939 se dicta la Ley Orgánica de la institución del Cuerpo de Carabineros, en la que se puede destacar como trascendental que el fuero militar les asiste a los funcionarios de este cuerpo de carabineros para juzgar los actos antijurídicos, producto de la función profesional.

En 1944 el presidente Velasco Ibarra ejecuta la disolución del Cuerpo de Carabineros; como se ve, esta práctica de intervención en la institución policial por parte del poder político no es nueva. Incluso en esas épocas ya se especuló sobre los “privilegios” en remuneraciones y uniformes, hechos que según las personas dedicadas a estudiar la historia de la institución policial no era tan cierto. En reemplazo del Cuerpo de Carabineros, o más bien dicho, le cambia de nombre y le denomina Guardia Civil Nacional, la modificación en la denominación parecería no revertir mayor importancia, pero no es así, puesto que junto con ello venía el desconocimiento de los grados militares que se utilizaban, e incluso se han desconocido los beneficios de la seguridad social de la que gozaban por su condición especial de servicio diferente al del resto de servidores públicos<sup>49</sup>.

La eliminación del Cuerpo de Carabineros hizo que el Presidente de la República decreta la “reorganización” de la institución dedicada a la seguridad pública, disponiendo para ello que las directrices las daría el Ministerio de Gobierno. Hay que destacar que esta reorganización vino acompañada de que 260 oficiales y personal de tropa hayan sido

---

<sup>48</sup> José Vargas Vacacela, *Apuntes históricos de la Policía Nacional* (Quito: Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional, 2005), 105-7.

<sup>49</sup> Lenin Vinuesa Maderos, *Apuntes históricos de la Policía Nacional* (Quito: Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional, 2005), 156-8.

dados de baja de las filas de la recién creada Guardia Civil, desconociéndoseles así sus derechos.

Es de destacar que en este gobierno de Velasco Ibarra también se desconocen los grados militares que ostentaban los miembros del cuerpo de carabineros, aparentemente esto no revertiría ninguna consecuencia, sin embargo, este hecho tiene un impacto en lo relacionado con la Ley de Pensiones de las FFAA, puesto que ya no podían acogerse ni a retiro ni al montepío en las condiciones que rezaba esta ley.

Con el pasar de los días, el Presidente Velasco Ibarra reconoce la importancia que tiene la Policía en el desarrollo de una sociedad y restituye algunos derechos a la Policía, y como algo trascendental de esta época, se expide el Código Penal y Código de Procedimiento Penal de la Guardia Civil, además de varios reglamentos para normar el cabal desempeño de la institución.

El 31 de octubre de 1951, mediante Decreto Legislativo, se realizan algunas reformas a los códigos y leyes de la Guardia Civil, entre los que es pertinente hacer referencia al Art. 6, que cambia la denominación de Guardia Civil por la de Policía Civil. Quedando así establecido el nombre de la institución dedicada a la seguridad Pública como Policía Civil Nacional<sup>50</sup>.

En noviembre de 1964 se expide la Ley Orgánica de la Policía Nacional, que la determina como una institución semimilitar destinada al mantenimiento del orden público en la república. En la Constitución de 2008 la Policía Nacional vuelve a tomar el nombre de Policía Civil Nacional.

De lo manifestado en líneas anteriores se puede concluir que el ordenamiento jurídico de la Policía Civil Nacional, al ser una institución que depende directamente del poder ejecutivo, ha sido intervenido de acuerdo a los intereses y políticas del gobierno de turno, práctica que hasta la actualidad de sigue dando, lo que genera inestabilidad en las decisiones que toman las autoridades administrativas de la Policía Nacional, pues estas deben alinearse a los mandatos del funcionario que está al frente de la Función Ejecutiva.

Por lo tanto, se colige que ni el hecho de haber emitido una Ley Orgánica para organizar la institución encargada de la seguridad pública ha sido suficiente para que se

---

<sup>50</sup> Federico Mera Cevallos, *Apuntes históricos de la Policía Nacional* (Quito: Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional, 2005), 175.

respete su ordenamiento jurídico, por el contrario, la intervención en la normativa legal de la Policía Nacional se la realizó sin la observancia de la Constitución y la Ley.

## **2.1 Marco constitucional y legal de la Policía Nacional**

La Constitución es la norma básica del ordenamiento, precede a la Ley en el orden jerárquico y vincula positivamente su contenido. La libertad de determinación del legislador encuentra aquí su límite: la ley no puede contradecir los preceptos y principios constitucionales bajo pena de invalidez<sup>51</sup>.

Desde los inicios de la vida republicana del Ecuador se ha podido llegar a la conclusión de que todo lo relacionado con la seguridad pública nace de la Constitución, y nace como una Ley Orgánica; aquí es pertinente acotar lo que afirma García de Enterría cuando se refiere a la primacía de las leyes orgánicas, la importancia que tienen estas y por qué la regulación de ciertas materias debe ser a través de leyes orgánicas, como ocurre en España, por ejemplo, que las bases de la organización militar están en una ley orgánica, y, de acuerdo al autor, esto tiene una razón de ser:

La simple lectura de esta larga lista revela la inexistencia de un hilo conductor capaz de explicar de forma coherente una categoría o concepto diferenciado. Como ha advertido ALZAGA, que participó en los trabajos constituyentes, la reserva de materias se ha realizado con fundamento en los criterios más diversos, técnicos unas veces (la complejidad e importancia del asunto) y políticos las más de ellas, incluido el propósito de bloquear indirectamente por tiempo indefinido la regulación de algunas cuestiones sobre las que se albergaban dudas o recelos y, sobre todo, la necesidad perentoria de conseguir un mínimo consenso en temas sobre las que existía desacuerdo entre las diferentes fuerzas políticas<sup>52</sup>.

Pensaría que cuando en la Constitución existe una reserva de ley ha de entenderse que la reserva ha de ser a favor de la Ley Orgánica, seguramente en la Constitución española le da esa seguridad con la finalidad de que no sea reformada o derogada con la facilidad que se lo hace con las leyes ordinarias.

En la legislación ecuatoriana, de igual manera, para aprobar una ley orgánica se requiere mayoría absoluta; entonces resulta curioso cómo se pudo imponer a la Ley Orgánica de la PN un Decreto Ejecutivo.

---

<sup>51</sup> García de Enterría. *Curso de derecho administrativo*, 99.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, 105.

Luego de esta breve explicación, es pertinente decir que se alude aquí al hecho de que toda la organización y funcionamiento de la Policía Nacional se encuentra expresado en la Ley Orgánica de la Policía Nacional emitida en el año 1998, con su respectivo reglamento, que hace posible su aplicación; si bien es cierto que es un cuerpo normativo expedido bajo la vigencia de otra Constitución, por la fuerza normativa de norma suprema esta ley se ha adaptado a la norma constitucional (2008) vigente, que por cierto es eminentemente garantista.

El cuerpo normativo que se constituye en el ordenamiento jurídico de la Policía Nacional está integrado por:

- a. Ley Orgánica de la Policía Nacional, cuerpo normativo que está destinado a la organización de la institución policial, publicado en el Registro Oficial No.368, de 24 de julio de 1998;
- b. Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, permite la aplicación de la Ley, publicado en el Registro Oficial No. 187, de 10 de mayo 1999;
- c. Ley de Personal de la Policía Nacional, que regula la situación profesional de los servidores policiales, publicado en el Registro Oficial No. 5-378, de 07 de agosto 1998;
- d. Reglamento a la Ley de Personal, publicado en el Registro Oficial No. 200, de 28 de mayo de 2009;
- e. Reglamento del Consejo de Generales, publicado en el Registro Oficial No. 97, de 06 de octubre de 1995;
- f. Reglamento del Consejo Superior, publicado en la Orden General No. 52, de 3 de marzo de 1999;
- g. Reglamento del Consejo de Clases y Policías, publicado en la Orden General No. 142, de 25 de julio de 2006; y,
- h. Decreto 632, de 17 de enero de 2011.

El orden señalado se hace tomando en cuenta lo dispuesto en el Art. 424 de la Constitución, que prevé que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier ordenamiento jurídico, las normas y los actos del poder público deben guardar relación con la Constitución, en caso de la norma no guardar armonía se entenderán como actos que carecen de valor jurídico.

Respecto al caso que ocupa a esta investigación, es evidente que, tomando como referencia la pirámide de Kelsen, una norma jurídica administrativa inferior como es un Decreto Ejecutivo ha reformado una ley orgánica que en orden jerárquico está inmediatamente después de la Constitución, dejando en entredicho la eficacia de los actos que nacen del Decreto Ejecutivo 632.

En este sentido, es pertinente hacer referencia a lo que manifiesta Ramiro Borja y Borja al respecto:

Dada la alta posición que ocupan las normas legislativas y la categoría de las normas administrativas, a menudo el marco que ha de llenar la norma administrativa regida directamente por norma legislativa es amplio, y así es el arbitrio de aquel a quien le compete crear la primera sobre la base de la segunda, a la cual puede darle múltiples explicaciones igualmente admisibles (Merrkl, ob. cit., 10)<sup>53</sup>.

Del criterio transcrito se podría interpretar que el Ejecutivo al alterar una ley orgánica lo que hizo fue invadir un campo que únicamente le compete al legislativo, pues se salió de su órbita de ejecutor y creador de normas jurídicas administrativas, a creador de normas jurídicas legales, competencia exclusiva de la función legislativa; lo que en definitiva genera una alteración en el ordenamiento jurídico de la institución policial, que a la postre trae consecuencias de orden constitucional y legal en la relación administración-administrado, pues en base de estas normas que adolecen de legalidad en su formación se dictan actos administrativos que al final deciden sobre la vida profesional de los servidores policiales.

## **2.2 Análisis jurídico de la organización y funcionamiento de la Policía Nacional antes del Decreto Ejecutivo 632**

Es fundamental referirse a las funciones que de acuerdo a la Ley debe cumplir la Policía Nacional, pues el no hacerlo haría que no se tenga la oportunidad de relatar los cambios que se dieron dentro de esta a partir de la vigencia del Decreto Ejecutivo 632 que, a saber, son las que se detallan a continuación: la conservación de la moralidad pública, la prevención e investigación de los delitos, la aprehensión de los delincuentes, el control del tránsito, transporte terrestre y movimiento migratorio en el país, cooperar

---

<sup>53</sup> Ramiro Borja y Borja, *Teoría general del derecho administrativo* (Quito: Pudelpco 1995), 145.

en la protección del ecosistema; colaborar al desarrollo social y económico del país; y, otras funciones de carácter general que deben cumplirse veinticuatro horas al día en todo el país<sup>54</sup>.

Actualmente, conforme la Constitución de 2008, Art. 264, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y distritos metropolitanos han asumido la competencia de “Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”<sup>55</sup>. Estas competencias, al momento las han asumido los gobiernos autónomos descentralizados y distritos metropolitanos, de acuerdo a su capacidad presupuestaria, de tal manera que en los GAD donde no tienen aún los medios financieros para asumir la competencia de control del tránsito, la Policía Nacional aún conserva el control operativo.

El servicio de migración lo ha asumido el Ministerio del Interior, la Policía Judicial y la Fiscalía General del Estado, en la actualidad la Policía Nacional cumple únicamente actividades de control y apoyo a estas instituciones.

La Comandancia General es el órgano máximo de comando y administración de la Policía Nacional, se ejerce a través del Comandante General, es decir, bajo su responsabilidad está la administración de la Policía a nivel nacional, es quien imparte las políticas institucionales en base a las políticas del gobierno central, las mismas que son difundidas por el Ministerio del Interior.

El Comandante General será designado por el Presidente de la República a pedido del Ministro del Interior, de entre los tres generales más antiguos en servicio activo<sup>56</sup>. En caso de ausencia o de presentarse algún impedimento temporal le subrogará el Jefe de Estado Mayor, que es un oficial en el grado de general que le sigue en antigüedad al Comandante General.

La vida profesional de los miembros de la institución policial está regida por la Ley de Personal de la Policía Nacional, su reglamento establece derechos y obligaciones de sus miembros, garantiza su estabilidad, propende a su especialización y

---

<sup>54</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Policía Nacional*, en Registro Oficial, No. 368 (24 de julio de 1998).

<sup>55</sup> *Constitución de la República del Ecuador* [2008], tít. V “Organización territorial del Estado”, cap. cuarto, “Régimen de competencias”, art. 264 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s. f.): 152.

<sup>56</sup> Jairo Ramos Acevedo, *Cátedra de derecho administrativo*, 385. Citando a Diego Younes Moreno: “Servicio activo el ejercicio efectivo de las funciones propias del cargo y se traduce en el desarrollo de las tareas que tipifican el empleo de la planta de personal a la que se halle vinculado el funcionario”.

perfeccionamiento; y asegura la selección a base de un sistema de evaluación por capacidad y méritos<sup>57</sup> en el ejercicio de la función determinada por la Constitución de la República y las Leyes. Es de destacar que el proceso de selección y reclutamiento lo realiza el Ministerio del Interior en coordinación con la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional.

Para la regulación de la vida profesional de los servidores policiales la Policía Nacional cuenta con tres consejos:

- Consejo de Generales
- Consejo Superior
- Consejo de Clases y Policías

A breves rasgos, de esta manera ha quedado la organización de la Policía Nacional después de la vigencia del decreto Ejecutivo 632 de 17 de enero de 2011.

### **3. Antecedentes y Análisis jurídico del Decreto 632 de 17 de enero de 2011**

Con un propósito eminentemente de carácter académico se han querido rastrear los antecedentes reales que dieron origen al Decreto Ejecutivo 632-2011; es así como en aras de una explicación y aclaración del tema se ha localizado un comentario realizado al respecto por la catedrática de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, doctora Bertha García Gallegos, en un artículo intitulado “En la encrucijada: ¿hacia dónde va la cuestión policial ecuatoriana?”. Para esta socióloga, los cambios realizados en la Policía Nacional, que dieron origen al Decreto 632 de 17 de enero de 2011, obedecen a “(...) la revuelta policial de septiembre de 2010 esgrimida por el oficialismo como un intento de golpe de Estado”<sup>58</sup>.

Además, para la profesora García, los cambios estructurales ocasionados en la Policía Nacional obedecen a cuestiones eminentemente políticas; cambios tan rápidos que no permiten hacerlos respetando el sistema jurídico y se lesiona el ordenamiento jurídico

---

<sup>57</sup> *Constitución de la República del Ecuador* [2008], tít. IV “Participación y organización del poder”, cap. tercero, “Función ejecutiva”, art. 160, num. 2 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s. f.): 152.

<sup>58</sup> *Bertha García Gallegos, “En la encrucijada: ¿hacia dónde va la cuestión policial ecuatoriana?”*, Revista Cuestiones de Sociología, No. 10 (2014), <<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a07>>.

de las instituciones, en este caso el de la Policía Nacional; más adelante se hará evidente cómo se inobserva la norma para realizar los cambios deseados por el poder ejecutivo.

Se entendería que, aprovechando de las potestades entregadas por la Constitución y la Ley para dictar actos normativos (Decreto Ejecutivo), se modificaron artículos importantes de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, lo que haría pensar, conforme afirma la profesora García, que se trata de una represalia en contra de la institución por los acontecimientos ocurridos el 30 de septiembre de 2010, en que ciertos servidores policiales protagonizaron una paralización de sus actividades.

### **3.1 Análisis jurídico del Decreto Ejecutivo 632 de 2011**

Se inicia el análisis jurídico del Decreto Ejecutivo 632 preguntándose si este acto normativo cumple con los presupuestos constitucionales y legales; para ello se va a recurrir a ciertos autores, como Manuel Ossorio, quien lo define de la siguiente manera:

Resolución del poder ejecutivo que va firmada por el rey en las monarquías constitucionales o por el presidente en las repúblicas, con el refrendo de un ministro, generalmente el del ramo a que la resolución se refiere, requisito sin el cual carece de validez. Los decretos han de ser dictados dentro de las facultades reglamentarias que incumben al poder ejecutivo para el cumplimiento de las leyes, y sin que de modo alguno pueda modificar el contenido de éstas. Constituye el medio de desarrollar la función administrativa que le compete. Continúa, y hace referencia a Couture quien lo define como resolución del poder ejecutivo nacional o departamental de carácter general o particular, expedido en el ejercicio de sus poderes reglamentarios o de su función administradora. Dentro del orden de importancia, el decreto la tiene, naturalmente, inferior a la Ley y superior a las órdenes y resoluciones de origen y firma puramente ministerial, e incluso de organismos públicos de inferior categoría<sup>59</sup>.

Para el autor mexicano Gabino Castrejón, decreto es “una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad, a efectos de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido”<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Manuel Ossorio, *Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales* (Buenos Aires: Heliasta, 1997), 282.

<sup>60</sup> Gabino Eduardo Castrejón García, *Derecho administrativo* (México, D.F.: Cárdenas Blasco Editores S.A.), 101.

Rafael Oyarte, al referirse al Decreto Ejecutivo, expresa que “bajo esta categoría se expiden tanto actos normativos (reglamentos, por ejemplo) como actos administrativos (nombramientos, destituciones, remociones, ascensos, bajas, etc.)”<sup>61</sup>.

Expuestas estas tres posiciones sobre lo que es un Decreto Ejecutivo, esta tesista se inclina por la definición realizada por Couture, que es citada por Ossorio, en cuanto se refiere a que, dentro del orden de importancia, el decreto la tiene, naturalmente, inferior a la Ley y superior a las órdenes y resoluciones de origen y firma puramente ministerial, e incluso de organismos públicos de inferior categoría<sup>62</sup>. En este sentido, pues, aquí el autor aclara que el decreto ejecutivo tiene un carácter inferior a la Ley, criterio que se comparte, y resulta incómodo el solo pensar que este haya reformado tácitamente una Ley, como ocurrió en el caso que hoy corresponde analizar.

Tomando la posición de Oyarte, se diría que el Decreto Ejecutivo 632 de 17 de enero de 2011 es un acto normativo, pues en este lo que se puede observar son disposiciones para el Ministro del Interior relacionadas con una reestructuración, dejando en evidencia lo que en doctrina se conoce como desviación del poder<sup>63</sup>.

Continuando con el análisis del Decreto Ejecutivo en cuestión, y teniendo en cuenta las definiciones transcritas, se puede afirmar que todo decreto ejecutivo requiere de un antecedente, y revisado el Decreto Ejecutivo 632 de enero de 2011, resulta curioso encontrar únicamente la exposición de normas de carácter constitucional y legal, que en sí no informan de la razón de la expresión unilateral de la Administración, en este caso específico el Ejecutivo, lo que haría pensar que este acto administrativo carece de motivación<sup>64</sup>, puesto que se entiende que no se detalla la parte fáctica que dio origen a este Decreto Ejecutivo.

---

<sup>61</sup> Rafael Oyarte, *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014), 89.

<sup>62</sup> Manuel Ossorio, *Diccionario de ciencias jurídicas*, 341.

<sup>63</sup> Gordillo, *Tratado de derecho administrativo*, X24. “La desviación del poder siempre fue considerada como límite a la discrecionalidad administrativa, de directa base constitucional y racional (pues si la ley da una atribución determinada a un funcionario, solo cabe admitir que se la dio para que cumpla con la propia finalidad legal y no con una finalidad distinta, cualquiera sea su naturaleza)”.

<sup>64</sup> Teresita Rendón Huerta-Barrera, *Los conceptos jurídicos indeterminados en el derecho administrativo*. (México, D.F.: Roberto Cevallos, 2012), 102. “La motivación –palabra que deriva del latín *motivus*, significa causa del movimiento- no es un requisito meramente formal sino que es de fondo, , puesto que los gobernados solo conociendo los motivos, pueden conocer las razones que justifican la decisión, que si es desfavorable, le aportará los elementos para formular los conceptos de violación o agravios, rendir pruebas y formular alegatos. Si la motivación se omite, generará estado de indefensión, y la autoridad incurrirá en arbitrariedad por una actuación al margen de la constitución”.

Parecería que en la realidad nacional, respecto a la motivación, como que se ha regresado a tiempos en los que, como dice Parada: “En el Antiguo Régimen ni siquiera se exigía en las sentencias judiciales, pues se consideraba incompatible con el prestigio de la autoridad en el Estado absoluto, que no tenía que dar explicaciones de sus actos o sentencias”<sup>65</sup>.

Tomando en cuenta que el tema central de esta investigación es la incidencia del DE-01-2011 en el ordenamiento jurídico de la Policía Nacional, dentro de este existe un orden jerárquico de normas jurídicas, al momento de su aplicación, por ello es importante ubicar este acto normativo (Decreto Ejecutivo) en el lugar que, de acuerdo a la norma constitucional, le corresponde teniendo en cuenta que, conforme al Art. 425 de la Constitución de 2008, existe ya establecido un orden jerárquico de las normas jurídicas, orden que estamos obligados a respetar y a cumplir, y que en este caso no ha sido acatado por la autoridad administrativa, lo que derivado en una serie de inconvenientes de orden legal.

Este Decreto Ejecutivo contiene cinco considerandos en los que se limita a enunciar al artículo 147.5 de la Constitución de la República, el mismo que se refiere a la facultad que tiene el Presidente de la República para expedir decretos necesarios; de igual manera cita el Art. 147.16, que hace referencia a que el Presidente de la República es la máxima autoridad de la Policía Nacional. También anota en el tercer considerando que la Policía Nacional es una entidad estatal, como así lo prevé el Art. 163 de la Constitución, y que depende del Ministerio del Interior por disposición del Art. 2 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional para su integración, organización, regulación y control.

Si bien es cierto que dentro de las facultades del Ejecutivo está la de dictar decretos para mejor administrar la cosa pública, no es menos cierto que la personería jurídica de la Policía Nacional se encuentra aún en la Ley Orgánica de la Policía Nacional, porque es absurdo pensar que con la expedición de un Decreto Ejecutivo se haya derogado tácitamente un mandato legal; es pertinente considerar que si la intención del máximo personero de la función ejecutiva era “reorganizar”<sup>66</sup> la institución policial, se debió seguir el camino correcto, que es a través de la vía legislativa, para de esta manera no

---

<sup>65</sup> Parada. *Derecho administrativo*, 134.

<sup>66</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario enciclopédico de derecho usual* (Buenos Aires: Heliasta, 2008), 162.

dejar normas vigentes y válidas que no pueden ser aplicadas por que hay un acto normativo con características arbitrarias que se opone a la vigencia de esa disposición legal, que en el caso concreto es el del Art. 2 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en donde se despoja al Comandante General de la Policía Nacional de su condición de representante legal de la institución, viéndose entonces obligado a recurrir al Ministro del Interior para realizar cualquier actividad de orden legal; lo que ha ocasionado que muchos de los trámites administrativos que se llevan a cabo dentro de la institución policial sufran retrasos, puesto que estos tienen que ser validados por el ministerio rector.

Acontecimientos que dentro de la administración institucional generan incertidumbre al momento de tomar decisiones de carácter administrativo que afectan o benefician a los servidores policiales; por citar uno de los múltiples problemas de legalidad que el Decreto Ejecutivo 632 de enero de 2011 ha acarreado, de cómo dar cumplimiento a las resoluciones en las que los juzgados y cortes resuelven reivindicar los derechos conculcados de los servidores policiales.

El mismo artículo 147, numeral 16, del Código Constitucional prescribe: “el Presidente de la República ejerce la máxima autoridad de la Policía Nacional”; sin lugar a dudas esta es atribución propia del representante del ejecutivo, pero también hay que reconocer que uno de los deberes fundamentales de este, contenido en el Art. 147, numeral 1 de la Constitución, es el de cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia, lo que haría entrever que al expedir el Decreto Ejecutivo 632 no se dio cumplimiento a esta disposición de la norma suprema.

La Policía Nacional es una entidad estatal según el artículo 163 de la Constitución de la República, depende del Ministerio del Interior de acuerdo al artículo 2 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional; sin lugar a dudas es así, y se refiere al artículo 2 de la referida Ley, entendería que mediante el decreto en cuestión tácitamente se dejó sin efecto parte de este artículo, porque en lo que hace referencia a que depende del Ministerio del Interior sigue vigente, pero sin personería jurídica.

Es pertinente referirse al artículo 17 de la Ley de Modernización del Estado, puesto que en el Decreto Ejecutivo materia de este análisis consta como parte de los considerandos, y en él se establece que el Presidente de la República tiene la facultad de "emitir disposiciones normativas de tipo administrativo dentro del ámbito de Gobierno

Central para: a) Fusionar aquellas entidades públicas que dupliquen funciones y actividades, o que puedan desempeñarse más eficientemente fusionadas; b) Reorganizar y suprimir entidades públicas cuya naturaleza haya dejado de ser prioritaria e indispensable para el desarrollo nacional; o, que no presten una atención eficiente y oportuna a las demandas de la sociedad"<sup>67</sup>.

A este considerando cabe realizar el siguiente comentario de orden estrictamente académico:

- a. De la doctrina revisada en el capítulo anterior, que hace referencia a un criterio respecto del ordenamiento jurídico, con el que se está de acuerdo, se pudo destacar que todo lo relacionado con la organización de una institución pública, tiene que ser a través de normas jurídicas administrativas y no de normas administrativas, pues en este caso la disposición legal de la Ley de Modernización del Estado hace referencia a normas administrativas, no dice que el Ejecutivo emitirá normas jurídicas<sup>68</sup> de orden administrativo.
- b. Continuando con el análisis de este artículo, se encuentra un detalle muy particular, que consiste en facultar al Ejecutivo para fusionar aquellas entidades públicas que dupliquen funciones y actividades, o que puedan desempeñarse más eficientemente fusionadas. En el caso que interesa a esta investigación no se conoce de una función de otra institución que la Policía haya estado cumpliendo y se produzca la duplicidad de la que habla la norma, tomando en cuenta que la función que cumple la Policía Nacional es exclusiva y nace de la Constitución; además, no se justifica qué instituciones fueron fusionadas, si la Policía Nacional siempre ha sido parte del Ministerio de Gobierno, ahora Ministerio del Interior.

Se entendería que si el país se encuentra regido por una Constitución de Derechos y justicia, que determina que la Administración pública tiene que sujetarse a la Constitución y la Ley, se estaría, de este modo, frente a una contradicción; por un lado, se sostiene que la Constitución define los límites de

---

<sup>67</sup> Ecuador, *Ley de Modernización del Estado*. en Registro Oficial, No. 349 (31 de diciembre de 1993): 17.

<sup>68</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, 2008. "La norma jurídica es un mandato una orden. Durante mucho tiempo, esta idea simple fue patrimonio de la teoría del derecho y directa o indirectamente sirvió como base de las descripciones doctrinarias del concepto del derecho".

la Administración pública, y por otro, que la norma suprema establece una estructura de la Administración. Sin embargo, tal contradicción es solo aparente y encuentra su explicación en el principio de legalidad. El principio de legalidad, es el que da la movilidad necesaria a la Administración y constituye el verdadero límite de su permanente transformación<sup>69</sup>.

Quizá queriendo encontrar una justificación a la actuación de la Administración darían a entender que bajo esta premisa se actuó de esa manera, razonamiento que no comparte esta tesista, por cuanto con el acto normativo en análisis se afectó al ordenamiento jurídico de la Policía Nacional, como ya se ha explicado en líneas anteriores.

- c. Se hace referencia a que se reorganizará y suprimirá entidades públicas cuya naturaleza haya dejado de ser prioritaria e indispensable para el desarrollo nacional; a lo largo de este trabajo se ha demostrado que la función que cumple la Policía desde las incipientes organizaciones hasta llegar a lo que hoy es el Estado es de vital importancia para el desarrollo de una sociedad; también se hace mención a otra condición, y esta es que no presten una atención eficiente y oportuna a las demandas de la sociedad. Con respecto a este tema, se considera que la Policía Nacional ha venido cumpliendo su misión constitucional, con los medios y con personal profesional y especializado que le ha proporcionado el Estado, de manera eficiente.

Continuando con el análisis del D.E. 632, analizados ya los considerandos, decreta:

- a. Reorganizar la Policía Nacional, disponiendo que la representación legal<sup>70</sup>, judicial y extrajudicial de la Policía Nacional sea asumida por el Ministerio del

---

<sup>69</sup> Javier Robalino Orellana, *El marco constitucional del derecho administrativo en Iberoamérica* (Quito: Universidad San Francisco de Quito, 2006), 193.

<sup>70</sup> Cabanellas, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 176. “En las personas abstractas. En ellas juega así mismo la representación legal. Así, la del Estado, la de las provincias, y los municipios está fijada en las constituciones y leyes o estatutos provinciales y municipales; sin excluir la posibilidad de delegar algunas atribuciones y actividades”.

Interior, quien a su vez podrá delegar dichas atribuciones de conformidad con la ley<sup>71</sup>.

Se entiende de acuerdo a este artículo que se reorganiza la Policía Nacional, con la particularidad de que no se expresa cómo reorganiza; seguidamente dispone que la representación legal, judicial y extrajudicial la asuma el Ministerio del Interior, en una evidente transgresión de la norma constitucional y legal, por las consideraciones ya realizadas en líneas anteriores.

- b. En el artículo dos dispone que el personal policial de línea se dedique exclusivamente a las actividades operativas contempladas en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, sin que deba realizar funciones administrativas dentro de la institución, las mismas que serán prestadas por el personal civil que contrate o designe el Ministro del Interior.

Con respecto a esta disposición, es importante señalar que el personal de línea, aparte de cumplir funciones administrativas, también cumple funciones operativas propias de su formación; si el personal de línea está en la administración de la institución es por cuanto tiene formación académica acorde a las actividades administrativas que desempeñan; además, la Policía Nacional no contaba con el presupuesto correspondiente para cubrir las vacantes con personal civil.

En cumplimiento a una parte de este artículo, el Ministerio del Interior contrató aproximadamente 700 servidores públicos y los designó para trabajar en varias dependencias policiales, ocurriendo una situación *sui géneris*, en el sentido de que gran parte de estos funcionarios renunciaron por cuanto no se adaptaron al régimen disciplinario<sup>72</sup> y horarios de las Unidades Policiales.

Los pocos servidores públicos civiles que se han quedado en la Policía Nacional están esperando a que se les cumpla el plazo del contrato, por cuanto no existe presupuesto para renovación y menos nuevas contrataciones o nombramientos, de tal manera que existen vacantes que nuevamente tendrán que ser cubiertas por servidores policiales, porque la administración no puede detenerse.

---

<sup>71</sup> Ecuador, Presidencia de la República, “Decreto Ejecutivo 632 (Quito, 17 de enero de 2016).

<sup>72</sup> Jaime Ossa Arbeláez, *Derecho administrativo sancionador* (Bogotá: LEGIS, 2009), 168-9. “Es preciso anotar que esta especialidad disciplinaria es una manifestación del poder correctivo interno del Estado, en orden a garantizar el adecuado comportamiento de las personas que le sirven a cualquier sector de la Administración pública”.

- c. Pese a que en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 632 se faculta al Ministerio del Interior, y le da un plazo de 90 días para que emita los acuerdos ministeriales necesarios para “reorganizar” la institución, tal disposición hasta el momento no ha sido cumplida, existiendo únicamente acuerdos ministeriales, los mismos que ya han sido referidos en varias ocasiones, y que están dirigidos exclusivamente a tratar temas relacionados con la carrera profesional de los servidores policiales, como es el caso de las desvinculaciones, que actualmente le han generado a la institución una serie de inconvenientes, ya que el orden jurídico de la institución policial ha sido vulnerado, tal y como se verá más adelante.
- d. Las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera son las únicas que se han cumplido.

En definitiva, se puede afirmar que la “reestructuración”<sup>73</sup> de la Policía Nacional se viene realizando de manera incipiente, pues muchas de las estructuras organizacionales no las pueden cambiar por cuanto se requiere de una ley y no de un Decreto, como se ha venido manejando.

### **3.2 Incidencia del Decreto Ejecutivo 632 en el ordenamiento jurídico de la Policía Nacional**

Si se entiende que la Administración pública, según el Art. 225 de la norma suprema, comprende: “1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva (...)”<sup>74</sup>, es importante señalar el contenido del Art. 226 del mismo cuerpo constitucional, es mandatorio al decir que: “las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley. (...)”<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Cabanellas, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 84.” Con el propósito siempre proclamado de mejorar proceder a una reforma o reorganización en lo público o en lo privado. En lo administrativo, por bastardos influjos políticos, y en lo privado, por favoritismo y rencorosas postergaciones, la experiencia demuestra que las más de las reestructuras son destrucciones”.

<sup>74</sup> *Constitución de la República del Ecuador* [2008], tít. III “Garantías constitucionales”, cap. séptimo, “Administración pública”, Art. 225 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s. f.): 132.

<sup>75</sup> *Ibíd.*, Art. 226.

Tomando en cuenta que el Presidente de la República es el representante de la función Ejecutiva y quien representa al Estado, está sujeto a esta disposición constitucional, la misma que es concordante con la contenida en el Art. 147.1; de tal manera que su atribución contenida en el Art. 147.5 *ibídem*, que es la de “dirigir la Administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control”, texto que es concordante con el Art. 141 de la misma Constitución que expresa: “la presidenta o presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la Administración pública”.

Habiendo ya señalado una de las atribuciones de la Función Ejecutiva, prevista en el Art. 147.5 del catálogo Constitucional, se entendería que condecorador de la “desorganización” de la Institución Policial, el camino que debió tomar para cumplir su cometido, teniendo en cuenta que se trata de una institución organizada por medio de una Ley Orgánica<sup>76</sup>, era el previsto en el Art. 141 de la Constitución, activando así su atribución de iniciativa legislativa.

Según el artículo 147.5 de la Constitución de la República el Presidente de la República está facultado para expedir los decretos necesarios para la integración, organización, regulación y control de la Administración Pública”.

El Artículo 147 de la Constitución de la República del Ecuador señala:

Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: (...)

5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, (...)

16. Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial<sup>77</sup>.

La norma constitucional expresada con sus respectivos numerales hace referencia a que la máxima autoridad de la Administración pública es el Presidente de la República, y al ser la Policía Nacional un organismo más que depende de esta función está en la facultad de dictar normas para mejor administrar, pero es cierto también que la

---

<sup>76</sup> Ramón Parada, *Derecho administrativo*, 59.

<sup>77</sup> *Constitución de la República del Ecuador* [2008], tít. IV “Participación y organización del poder”, cap. tercero, “Función ejecutiva”, Art. 147, num. 5 y 16 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s. f.): 132.

organización de la Policía Nacional se encuentra contenida en una Ley Orgánica, y se entendería que la vía constitucional y legal para hacer cambios en su organización debió ser en estricto respeto del orden jerárquico de la norma, que está consagrada en el Art. 424 de la Constitución que dice: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”<sup>78</sup>.

Previo a realizar un comentario al respecto, es pertinente recurrir a la doctrina para obtener un concepto de lo que se debe entender por jerarquía normativa; así pues, en el Diccionario Espasa se encuentra lo siguiente:

Ordenación jerárquica o escalonada de las normas jurídicas de modo que las normas de rango inferior no pueden contradecir ni vulnerar lo establecido por una norma de rango superior que tiene mucho valor.

El principio de jerarquía normativa permite establecer el orden de aplicabilidad de las normas jurídicas y el criterio para solucionar las posibles contradicciones entre normas de distinto rango. La Constitución garantiza expresamente el principio de jerarquía normativa<sup>79</sup>.

El jurista ecuatoriano García Falconí dice, por su parte, que “El orden jerárquico rige para el hombre común como para el gobernante, pero este último es quien debe someterse con mayor rigurosidad, puesto que precisamente ejerce autoridad por mandato de la Ley”<sup>80</sup>.

Se entendería, entonces, que si la intención del Ejecutivo era realizar cambios en la organización de la Policía Nacional se debió seguir el procedimiento que para el efecto se encuentra establecido en la Constitución y la Ley, de tal manera que no sea objeto de críticas, y sobre todo que los actos administrativos que emanen de la administración policial no sean objetados por los administrados.

Es común ver como en los Consejos<sup>81</sup> de Generales, Superior y de Clases y Policías, quienes tiene el deber de resolver sobre los ascensos, transitorias, bajas y

---

<sup>78</sup> Constitución de la República del Ecuador 2008.

<sup>79</sup> *Diccionario Jurídico Espasa*, 2005.

<sup>80</sup> José García Falconí, *Manual de practica procesal constitucional* (Quito: Ministerio de Justicia, 2003), 20.

<sup>81</sup> Enrique Sayagues Laso, *Tratado de derecho administrativo* (Montevideo: Mastergraf, 2002), 188. “Los órganos pueden ser estructurados de distinta manera, respondiendo a razones y circunstancias diversas: naturaleza de la función que ejercen, principios de orden político, etc.”.

condecoraciones del personal de la Policía Nacional, recibir en su sede los reclamos de servidores policiales que han sido reincorporados a la institución policial mediante sentencias emitidas por el ex Tribunal Constitucional actual Corte Constitucional, quienes fueron desvinculados<sup>82</sup> en base a los Acuerdos Ministeriales emitidos por el Ministro del Interior, cuyo fundamento es el Decreto Ejecutivo 632 de enero de 2016.

De esta manera, se concluye que este acto normativo denominado Decreto Ejecutivo 632 sí ha tenido una incidencia fundamental en el ordenamiento jurídico de la Policía Nacional.

### **3.3 Las desvinculaciones de los servidores policiales en la Policía Nacional a partir de la vigencia del Decreto Ejecutivo 632 de 11 de enero de 2011**

La desvinculación constituye una decisión de terminar la relación laboral entre el servidor policial y la Policía Nacional. Según aseveraciones del Ministerio del Interior, parecería que desde hace un año antes de la primera desvinculación, el Alto Mando y el Estado Mayor de la Policía Nacional habían estado trabajando en esta autodepuración, con el propósito de recuperar la credibilidad de la sociedad y de tener en las filas a los mejores ecuatorianos y ecuatorianas; argumentando que el verdadero sentido de la función policial está al servicio de la sociedad, protegiendo los derechos fundamentales para que la ciudadanía viva sin miedo y en una convivencia pacífica<sup>83</sup>.

Las separaciones o desvinculaciones constituyen una decisión de terminar la relación laboral entre la empresa y el empleado; estas se pueden originar en razones disciplinarias, económicas, personales, entre otras. La función del departamento de personal consiste en emplear el método más satisfactorio para llevar a cabo el término del vínculo laboral con el mínimo de dificultades para la organización. Las separaciones se dan en las variantes de renunciadas y despidos<sup>84</sup>.

Es importante señalar las ventajas y desventajas de estos procesos de desvinculación, en una organización común, por ejemplo en una empresa:

#### **Ventajas**

---

<sup>82</sup> Ministerio del Interior, Acuerdo Ministerial, No. 5233, de 04 de enero de 2015.

<sup>83</sup> Ministerio del Interior, "Noticias" (2013), <[www.ministeriointerior.gob.ec](http://www.ministeriointerior.gob.ec)>.

<sup>84</sup> Keilis Piña, "Desvinculación laboral" (2017), <<http://ailiek.blogspot.com/2013/06/desvinculacion-laboral.html>>.

- Reducción de costos laborales.
- Sustitución de los malos trabajadores.
- Aumento de la innovación.
- Oportunidad de mayor diversidad.

### **Desventajas**

- Costos de reclutamiento.
- Costos de selección.
- Costos de formación.
- Costos de la ruptura laboral.
- Beneficios para el empleado.

Este proceso de desvinculación o separación es obvio que se lo hace siguiendo un procedimiento establecido en una norma jurídica, y tratándose de servidores públicos sería en aplicación de la Ley Orgánica del Servicio Público. En el caso de la empresa privada se tendría que aplicar el Código del Trabajo.

Volviendo al tema de las desvinculaciones en la Policía Nacional, ocurre algo que llama la atención, que lejos de aplicar la Ley Orgánica de la Policía Nacional y la Ley de Personal de la P.N., se aplicaron acuerdos ministeriales emitidos en función del Decreto Ejecutivo 632 de enero de 2011.

En la Policía Nacional se han dado varios procesos de desvinculación, entre las causas para la aplicación de esta “autodepuración” está el hecho de que hay servidores policiales que enfrentan juicios penales, sentencias de Tribunal de Disciplina, casos de reincidencia en el cometimiento de faltas disciplinarias graves o de segunda clase, reincorporados a la institución a través de sentencias judiciales y constitucionales.

De acuerdo a la normativa legal y reglamentaria que se encuentran vigentes en la Policía, cada una de estas circunstancias tiene su procedimiento propio al momento en el que se quiere desvincular a un servidor policial que enfrenta un proceso penal, y si es llamado a juicio este es puesto en transitoria mientras dure el enjuiciamiento; en caso de

que se dicte sentencia absolutoria, regresa a la situación de actividad con todos sus derechos y obligaciones<sup>85</sup>.

Cuando se trata de sentencias de Tribunal de Disciplina, es importante señalar que los servidores policiales que han recibido una sanción mediante resolución también han sido desvinculados, lo que haría pensar que se sancionó dos veces por una misma causa, lo cual evidencia una violación de Art. 76. 7, i) de la Constitución de la República.

También han sido desvinculados en base a acuerdos ministeriales servidores policiales que han sido reincidentes en el cometimiento de faltas disciplinarias graves, para este caso también existe la normativa pertinente para proceder con la desvinculación siguiendo los procedimientos establecidos en la Ley de Personal, Art. 54, que es la conducta profesional, el mismo que consiste en un sumario administrativo en el que en 60 días se investiga la conducta del servidor policial, a quien luego de comprobarse la reincidencia en el cometimiento de faltas se lo procede a desvincular, pero dándole el derecho al debido proceso.

Es importantes señalar que en las desvinculaciones<sup>86</sup> realizadas por el Ministerio del Interior también se separó de las filas policiales a policías que habían sido reincorporados a la institución mediante sentencias judiciales y constitucionales, lo que ha generado una serie de acciones de protección por parte de los perjudicados en contra de la institución, lo que está dando lugar a indemnizaciones a favor de los administrados, hecho que deviene en desmedro del presupuesto de la institución, pues se dejarán de atender necesidades propias que la institución tiene en su función de ocuparse de la

---

<sup>85</sup> Ecuador, *Ley de personal de la Policía Nacional*, en Registro Oficial, Suplemento, No. 378 (Quito, 7 de agosto de 1998): 60.

<sup>86</sup> Luis Fernando Álvarez Londoño, Fernando Castillo Cadena y Vanessa Suelst Cock, *Seguridad jurídica, estabilidad y equilibrio constitucional* (Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2011) 8. “En el uso de la facultad discrecional, la administración no solo ha violentado de manera flagrante el principio de la estabilidad jurídica, sino que a su vez ha quebrantado los valores de la seguridad jurídica y de la justicia que le subyacen y que constituyen un “fundamento esencial de la organización social”, sin los cuales, “no puede existir Estado de derecho y, menos aún, efectividad de los fines esenciales del Estado[...] Estas constataciones que vengo de evocar, se desprende dos hechos: en primer lugar, del hecho que desde el punto de vista de la racionalidad que debe dirigir la actividad de todo agente económico, resulta por lo menos difícil explicar, por qué si el Estado ha invertido importante sumas de dinero en la preparación de algunos de sus efectivos, intempestivamente, fundamentado únicamente “en unas razones del servicio”, lo desvincula de la institución, perdiendo así la posibilidad de recuperar su inversión. En segundo lugar, estas constataciones se desprenden del hecho que, desde el punto de vista de la estabilidad jurídica resulta imposible explicar por qué, por la vía del ejercicio de la facultad discrecional, se está cambiando el régimen de carrera de los militares por un régimen de libre nombramiento y remoción, violentándose derechos individuales tales como el derecho a la defensa, actuación esta que se ha traducido en un importante detrimento el patrimonio público, como consecuencia de las condenas que en la vía jurisdiccional se han decretado en contra de la administración por su actuar ilegal”.

seguridad ciudadana para tender estos atropellos de los derechos de los servidores policiales por parte de la administración.

En las fuerzas Armadas colombianas se llevaron a cabo desvinculaciones en similares condiciones a las ocurridas en la Policía Nacional, para lo que se hace pertinentes citar lo siguiente, sobre todo en cuanto tienen que ver con las consecuencias jurídicas de estas alteraciones en los ordenamientos jurídicos de este tipo de instituciones:

Los recientes fallos de los tribunales dejan en evidencia un desfase entre la utilización de la *Facultad discrecional* y la obligación de ejercer una actividad administrativa eficaz acorde con los principios del Estado moderno globalizado, dichos fallos han sido objeto de fuertes críticas por parte del estamento militar, por cuanto se ha considerado que estas decisiones judiciales han impuesto unos límites al ejercicio de la *Facultad discrecional*, que van en contra de una operatividad de unas Fuerzas Militares cuya actividad se desenvuelve en un país en conflicto. [...] <sup>87</sup>.

En el nuevo régimen disciplinario de la Policía de Buenos Aires se puede notar que existe la desvinculación, y al respecto se puede observar lo siguiente: “La desvinculación del agente es causa suficiente de extinción de la potestad disciplinaria, por cuanto esta importa la pérdida de relación de empleo, sea que se haya producido por renuncia, baja, cesantía o exoneración” <sup>88</sup>.

Sin lugar a dudas, cuando se toman decisiones apartándose del ordenamiento jurídico las consecuencias serán la misma aquí y en cualquier parte del mundo en que se viva en un Estado de derecho, y más aún en el nuestro, que es de derechos y justicia social. Cabe aquí referirse a lo que dice Gustavo Gómez al respecto: “[...] la estabilidad es al derecho administrativo disciplinario público lo que el principio de inocencia al derecho penal” <sup>89</sup>.

Finalmente, se puede decir que el haber realizado alteraciones al ordenamiento jurídico de la Policía Nacional, de la manera como se lo hizo, se está provocando un serio perjuicio a la seguridad jurídica y al erario; parecería que se retrocedió más de cincuenta años en que ocurrieron hechos similares, como se relató en líneas anteriores, cuando se trató el tema de la profesionalización de la Policía Nacional.

---

<sup>87</sup> Álvarez Londoño, Castillo Cadena y Sueli Cock, *Seguridad jurídica, estabilidad y equilibrio constitucional*, 37.

<sup>88</sup> Gustavo Gómez y Enzo Zornetta, *El nuevo régimen disciplinario de las Policías de la provincia de Buenos Aires. Ley 13.982* (Buenos Aires: Librería Editora Platense, 2012), 87-8.

<sup>89</sup> *Ibíd.*, 48.

#### **4. El régimen jurídico disciplinario de la seguridad pública en Ecuador y en la legislación comparada**

El régimen jurídico disciplinario de la seguridad pública se refiere al conjunto de leyes y normativas al que deben someterse los servidores policiales, teniendo en cuenta que la Policía Nacional es la institución que está a cargo de la seguridad pública en el Ecuador.

Haciendo un poco de historia sobre el régimen disciplinario de la Policía Nacional, es necesario hacer referencia al Código Penal de la Policía Nacional y al Código de Procedimiento de la Policía Nacional, cuerpos normativos que fueron derogados a partir de la vigencia de la Constitución del 2008. ¿Y por qué se citan estos dos cuerpos legales, que ya salieron del ordenamiento jurídico de la Policía Nacional? Pues porque hasta antes de 1998 el régimen disciplinario de la Policía Nacional estaba contemplado en los referidos cuerpos legales, en 1998 se dictó el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, el mismo que estuvo vigente hasta finales del año anterior.

Al ser una normativa que es emitida por el Ejecutivo, esta ha sufrido una serie de cambios, sobre todo a partir de la vigencia del tantas veces referido Decreto Ejecutivo 632.

En este reglamento, como aspecto importante se puede señalar que se eliminaron los arrestos disciplinarios, que consistían en penas corporales, pues por mandato constitucional estas están eliminadas, ya que no se encontraban en una Ley sino en un reglamento<sup>90</sup>. Hoy las sanciones son a través de amonestaciones por escrito, que consisten en reprensiones leves, graves y atentatorias<sup>91</sup>.

En la República de Argentina, concretamente en la Policía de la provincia de Buenos Aires, a diferencia de lo que ocurre en la Policía Nacional del Ecuador, las faltas disciplinarias se encuentran en una Ley, puesto que, ya se dijo anteriormente, en el sistema policial nacional las faltas disciplinarias están contenidas en un reglamento y son normas jurídicas eminentemente de orden administrativo.

---

<sup>90</sup> *Constitución de la República del Ecuador [2008]*, tít. II “Derechos”, cap. octavo, “Derechos de protección”, Art. 77, num. 14 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s. f.): 62.

<sup>91</sup> Resolución no. 2016-467-CSG-PN Consejo de Generales de la Policía Nacional.

Se encuentra similar la legislación policial disciplinaria ecuatoriana con la argentina en cuanto tiene que ver con la graduación de las faltas disciplinarias, pues en la Policía de la provincia de Buenos Aires se observa las siguientes faltas:

- Faltas simples
- Faltas leves
- Faltas graves
- Faltas gravísimas

Todas estas faltas tienen su propio procedimiento para ser sancionadas, al igual que en el sistema de sanciones al personal policial ecuatoriano.

Revisando el tema de las causas para la separación de la institución policial de la provincia de Buenos Aires, está la condena por el cometimiento de un delito doloso; en cambio, en la Policía Nacional el hecho de recibir una condena penal hace al servidor acreedor a la separación de la institución, es decir, que en la legislación policial ecuatoriana no se especifica si el hecho cometido fue doloso o culposo, lo que haría pensar que en Argentina es separado de las filas policiales únicamente cuando el delito es doloso<sup>92</sup>, quedando la expectativa de que si el delito fue culposo es reincorporado a la institución.

En la legislación policial ecuatoriana consta, en el Art. 65 de la Ley de Personal de la Policía Nacional, literal f) “Por sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada de conformidad con los códigos penales; estableciéndose que en nuestra legislación no se hace diferenciación alguna sobre si el delito es doloso o culposo”<sup>93</sup>.

Se colige que el separar de la institución policial por el cometimiento de un delito culposo, por un acto que no lo pudo prever, se entendería que es injusto; y quizá más injusto es el haber desvinculado a servidores policiales que obtuvieron sobreseimiento definitivo por el cometimiento de un delito en cumplimiento de sus funciones propias policiales, mediante un acuerdo ministerial, evidenciando cómo un acto administrativo se sobrepone sobre una sentencia judicial y se desconoce un derecho adquirido por mandato legal.

---

<sup>92</sup> Gómez y Zornetta, *El nuevo régimen disciplinario*, 51

<sup>93</sup> Ecuador, *Ley de Personal de la Policía Nacional*, en Registro Oficial, Suplemento, No. 378 (Quito, 7 de agosto de 1998): 65.

De la norma citada de la legislación policial argentina se evidencia que en materia de derechos de los servidores policiales están más avanzados.

La legislación policial chilena, al igual que en la ecuatoriana, la organización de Carabineros está dada en una Ley Orgánica, ley que le da mucha importancia a la disciplina en Carabineros, pues es conocido que uno de los pilares fundamentales de este cuerpo armado es la disciplina con que se rigen; de tal manera que al referirse a la carrera profesional, en su artículo 8º agrega: “El personal de Carabineros cumple las obligaciones y ejerce los derechos que corresponden a cada uno de los grados establecidos en su carrera profesional, dentro de un sistema jerarquizado y disciplinado fundado en normas legales y reglamentarias”<sup>94</sup>.

Es de destacar que en la Constitución chilena, en el artículo 101, se hace referencia a que Carabineros se trata de un cuerpo policial armado, siendo esta la base para que en la Ley Orgánica se diga lo siguiente con respecto a este organismo, que es “una institución policial, técnica y de carácter militar...”<sup>95</sup>, es importante señalar que la Ley Orgánica señala expresamente que Carabineros de Chile está sujeto al Código de Justicia Militar, además de la legislación común; lo que significa que los delitos propios de la función policial serán conocidos y juzgados por un juez militar, mientras que los delitos comunes podrán ser juzgados por los jueces comunes. Hasta antes de la vigencia de la Constitución del 2008, en el Ecuador ocurría algo similar, pues los delitos que los miembros de la Policía Nacional cometían en cumplimiento de su función específica policial eran sancionados por los jueces y cortes policiales<sup>96</sup>, esto es, que existía un fuero especial, el mismo que constitucionalmente se elimina en la Constitución de 1998; además, hay que hacer referencia a que la institución policial contaba con su propia normativa, esto es, Código Penal y de Procedimiento Penal de la Policía Civil Nacional; en la Constitución de 1998 se habla ya de la unidad jurisdiccional. Es importante señalar aquí la disposición vigésimo sexta del referido cuerpo constitucional, que disponía:

Todos los magistrados y jueces que dependen de la Función Ejecutiva pasaran a la función Judicial y, mientras las leyes no dispongan algo distinto, se someterán a sus propias leyes

---

<sup>94</sup> Chile, *Ley Orgánica Constitucional de Carabineros* (Santiago de Chile, 7 de marzo de 1990).

<sup>95</sup> *Ibíd.*

<sup>96</sup> Constitución Política del Ecuador de 1979, Art.165: Los miembros de la Fuerza Pública gozan de fuero especial. No se los podrá procesar ni privar de sus grados, honores ni pensiones sino por las causas y en la forma determinada por la Ley, con excepción de las infracciones comunes, que las juzgará la justicia ordinaria.

orgánicas. Esta disposición incluye a los jueces militares, de policía y de menores. Si otros funcionarios públicos tuvieran entre sus facultades la de administrar justicia en determinada materia, la perderán, y se la trasladará a los órganos correspondientes de la función Judicial. [...] <sup>97</sup>.

No obstante esta disposición transitoria constitucional, no se concretó esta transición y durante diez años se continuó aplicando el fuero especial para sancionar las infracciones cometidas por los miembros de la Policía Nacional en cumplimiento de sus funciones específicas policiales. Con la vigencia de la Constitución del 2008 se concretó la unidad jurisdiccional, y ahora los delitos cometidos por los policías en ejercicio de sus funciones policiales son conocidos y sancionados por los jueces comunes.

De la revisión somera al régimen disciplinario policial de Argentina y de Chile se puede decir que no se observa una forma de desvinculación similar a la que se ha aplicado en la legislación policial ecuatoriana, lo que hace pensar que de alguna manera existe un poco más de respecto al ordenamiento jurídico de estas instituciones dedicadas a la seguridad pública.

---

<sup>97</sup> Constitución Política de la República del Ecuador [1998]. [Quito]: Edit. Gonzalo Arias Barriga, s. f.

## Conclusiones

Luego del desarrollo de este trabajo, que como en varias ocasiones se ha recalcado, su contenido y comentarios obedecen a un ejercicio eminentemente de orden académico, se llega a las siguientes conclusiones:

1. Que la seguridad pública es una de las obligaciones del Estado para con la sociedad, estableciéndose que es una función exclusiva de este, que no puede ser ejercida por otro ente público que no sea el que disponen la Constitución y la Ley.
2. Que varios de los servicios policiales que aún constan en la Ley Orgánica de la Policía Nacional, unos por derogatoria tácita de la Constitución del 2008, y otros por mandato del Decreto Ejecutivo 632-2011, han dejado de ser prestados por la Policía Nacional, tal es el caso del servicio de Migración, que ahora la cumple el Ministerio del Interior, teniendo la Policía únicamente el control; la policía Judicial, que está a cargo de la Fiscalía General del Estado y el servicio de tránsito que la cumplen los gobiernos autónomos descentralizados, quedándole el control en algunos cantones que aún no han asumido en su totalidad la competencia en materia de tránsito y transporte terrestre debido a falta de presupuesto.
3. Que del análisis constitucional y doctrinario formulado se establece que la organización de una institución debe ser realizada sobre la base de una norma jurídica legal, y no como ocurrió en el caso en análisis, que se lo hizo en base de una norma jurídico-administrativa, teniendo en cuenta que se estaba reorganizando una institución, no se estaba regulando simples comportamientos de los administrados y la administración.
4. Que el Decreto Ejecutivo 632 de enero 2011 reformó una Ley Orgánica y eliminó la personería jurídica de la Policía Nacional, hecho que ha afectado notablemente la seguridad jurídica, resultando afectados directamente los administrados (servidores policiales).
5. Que, de acuerdo a la investigación realizada, se establece que los cambios estructurales ocasionados en la Policía Nacional obedecen a cuestiones eminentemente políticas; cambios tan rápidos que no permiten hacerlos

respetando el sistema jurídico, lo que lesiona el ordenamiento jurídico de la Policía Nacional.

6. Que los Consejos<sup>98</sup> de Generales, Superior y de Clases y Policías, que resuelven sobre los ascensos, transitorias, bajas y condecoraciones del personal de la Policía Nacional reciben en su seno los reclamos de servidores y servidoras policiales que han sido reincorporados a la institución policial mediante sentencias emitidas por el ex Tribunal Constitucional , hoy Corte Constitucional, y que fueron desvinculados en base de los Acuerdos Ministeriales emitidos por el Ministro del Interior, que tienen como uno de los considerandos y se fundamentan en el Decreto Ejecutivo 632 de 17 enero de 2016.
7. Que las decisiones tomadas por los órganos reguladores de la carrera policial de la Policía Nacional, en base de las disposiciones emitidas por el Ministerio del Interior, no han sido asumidas en respeto del ordenamiento jurídico vigente dentro de la institución policial, lo que está ocasionando que el máximo organismo de control de la constitucionalidad en el país como es la Corte Constitucional emita resoluciones en las que se obligue a pagar a la Policía Nacional ingentes cantidades de dinero por la afectación de los derechos de los servidores policiales. Esto podría ocasionar que se ejerza la acción de repetición en contra de los miembros de los organismos colegiados en cumplimiento del mandato constitucional.

---

<sup>98</sup> Enrique Sayagues Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, (Montevideo: Editorial Mastergraf SRL, 2002) p. 188. Los órganos pueden ser estructurados de distinta manera, respondiendo a razones y circunstancias diversas: naturaleza de la función que ejercen, principios de orden político, etc. Los órganos pluripersonales o colegiados, las voluntades individuales de sus componentes actúan de distinto modo. Para que el órgano se pronuncie es preciso seguir determinado procedimiento, a través del cual se forma la voluntad propia del cuerpo. El proceso de formación de la voluntad del órgano colegiado se desenvuelve a través de varias etapas: la convocatoria, es decir, la citación de los miembros integrantes para la sesión a celebrarse: la reunión del cuerpo, en su sede habitual, el día y hora indicados, para lo cual debe alcanzarse cierto quórum, es decir, estar presentes determinado número de sus miembros: la deliberación sobre los asuntos que figuran en el orden del día; finalmente la votación, para la cual se requiere también cierto número de votos.

## **Recomendaciones**

1. Se debería reformar el Art. 2 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, la Ley de Personal y sus correspondientes reglamentos, siguiendo el procedimiento establecidos en la Constitución y la Ley, puesto que estos cuerpos normativos de importancia dentro de la vida institucional han sido reformados tácitamente en base a normas de carácter inferior, como decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales, ello teniendo en cuenta que de acuerdo al orden jerárquico establecido en la norma suprema que rige el ordenamiento jurídico del país, como se ha demostrado durante el desarrollo de este trabajo.
2. Se deje sin efecto el Decreto Ejecutivo 632 y toda la normativa inferior que tiene como antecedente a este, a fin de que el Estado no siga asumiendo el costo de las arbitrariedades, disfrazadas de discrecionalidad, cometidas por ciertos funcionarios públicos.
3. Que los funcionarios públicos que forman parte de los Consejos de Generales, Superior y de Clases y Policías, que son quienes toman decisiones sobre la carrera profesional de los servidores policiales, deberían despojarse del temor reverencial a fin de que sus decisiones sean tomadas en estricto apego a la Constitución y la Ley.
4. Que las autoridades del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional deberían acatar las resoluciones emitidas por las autoridades competentes, en cuanto tiene que ver con las acciones de protección o los juicios contencioso-administrativos, en lo referente a resarcimiento de daños y perjuicios.

## Bibliografía

- Álvarez Londoño, Luis Fernando, Fernando Castillo Cadena, y Vanessa Suelst Cock. *Seguridad jurídica. Estabilidad y equilibrio constitucional*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2011.
- Báez Tejada, Edwin. *Seguridad*. Quito: Impresión Eurocolor, 2003.
- Borja Cevallos, Rodrigo. *Enciclopedia de la política*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Borja y Borja, Ramiro. *Derecho constitucional ecuatoriano*. Quito: Universidad Central del Ecuador, 1979.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.
- Camargo, Pedro Pablo. *Acciones constitucionales y contencioso administrativas*. Bogotá: Leyer, 2002.
- Carbonell, Miguel. *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*. Madrid: Trota / Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2007.
- Castrejon García, Gabino Eduardo. *Derecho administrativo*. México, D.F. : Ardenas Editores, 2010.
- Comisión Andina de Juristas. *Seguridad ciudadana*. Lima: SIKLOS , 1999.
- Dromi, Roberto. *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Ciencia y Cultura, 1998.
- Fernández Marchena, Juan. *Oficiales y soldados en el Ejército de América*. Sevilla: EEHA, 1983.
- Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho administrativo y Administración pública*. México, D.F.: Porrúa, 2011.
- Fernando, Carrión, y Manuel Dammert. *Economía política de la seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO, 2009.
- García de Enterría, Eduardo. *Curso de derecho administrativo*. Bogotá: Temis, 2008.
- García Falconí, José. *Manual de práctica procesal constitucional*. Quito: Ministerio de Justicia, 2003.
- Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho administrativo*. Madrid: Tecnos, 2005.

- Gómez, Gustavo; y Enzo Zornetta. *El nuevo régimen disciplinario de las Policías de la provincia de Buenos Aires. Ley 13.982*. Buenos Aires: Librería Editora Platense, 2012.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: FDA, 2012.
- Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional. *Apuntes históricos de la Policía Nacional*. Quito: Edición Elsa Pachacama, 2005.
- Mera Cevallos, Federico. *Apuntes históricos de la Policía Nacional*. Quito: Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional, 2005.
- Ministerio del Interior. *Análisis de presencia institucional en territorio*. Quito: Ministerio del Interior, 2015.
- Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público en general*. Tercera. Madrid: IUSTEL, 2011.
- Omeba . *Enciclopedia jurídica Omeba*. Buenos Aires: Bibliográfica Argentina, 2008.
- Orellana Wiarco, Octavio. *Seguridad pública. Profesionalización de los policías*. México, D.F. : Porrúa, 2010.
- Ossa Arbeláez, Jaime. *Derecho administrativo sancionador*. Bogotá: LEGIS, 2009.
- Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias políticas y sociales*. Buenos Aires: Heliasta, 1997.
- Oyarte, Rafael. *Derecho constitucional y comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014.
- Parada, Ramón. *Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2012.
- Pareja, Luciano, y Roberto Dromi. *Seguridad pública y derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2001.
- Pérez Camacho, Efraín. *Derecho administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2006.
- Pérez Royo, Javier. *Curso de derecho constitucional*. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales, 2010.
- Ramos Acevedo, Jairo. *Cátedra de derecho administrativo general y colombiano*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003.
- Real Academia Española de la Lengua. *Diccionario esencial de la lengua española* . Madrid: Espasa Calpe, 2006.

- Rendón Huerta-Barrera, Teresita. *Los concepto jurídicos indeterminados en el derecho administrativo*. México, D.F.: Roberto Cevallos, 2012.
- Rivero, Jean. *Derecho administrativo*. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela, 2012.
- Robalino Orellana, Javier. *El marco constitucional del derecho administrativo en Iberoamérica*. Quito: Universidad San Francisco de Quito, 2006.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios del derecho administrativo general*. Madrid: Iustel, 2016.
- Santofimio, Jaime Orlando. *Derecho administrativo*. Bogotá: D Vinni Editores, 1998.
- . *Tratado de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996.
- Sayagues Laso, Enrique. *Tratado de derecho administrativo*. (Montevideo: Mastergraf, 2002.
- Secaira Durango, Patricio. *Curso breve de derecho administrativo*. Quito: Universitaria, 2004.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*. México, D.F.: Porrúa, 2010.
- Vargas Vacacela, José. *Apuntes históricos de la Policía Nacional*. Quito: Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional, 2005.
- Vigo, Rodolfo. *Interpretación jurídica*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni, 2009.
- Vinuesa Maderos, Lenin. *Apuntes históricos de la Policía Nacional*. Quito: Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional, 2005.
- Zavala Egas, Jorge. *Lecciones de derecho administrativo*. Guayaquil: Edilex, 2011.

### **Fuentes de consulta normativa**

- Ministerio del Interior. «Acuerdo Ministerial 4421.» Quito: Registro Oficial, No. 284, 09 de Junio de 2014.
- Asamblea Constituyente. «Constitución de la República del Ecuador.» Quito: Registro Oficial, No. 449, 20 de Octubre de 2008.
- Congreso Nacional. «Ley de Modernización del Estado.» Quito: Registro Oficial, No. 349, 31 de Diciembre de 1993.

- «Ley de Personal de la Policía Nacional.» Quito: Registro Oficial, Suplemento, No. 378, 7 de Agosto de 1998.
- «Ley Orgánica de la Policía Nacional.» Quito: Registro Oficial, No. 368, 24 de Julio de 1998.
- Ministerio de Gobierno y Policía. «Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional.» Quito: Registro Oficial, No. 35, 28 de Septiembre de 1998.
- Ministerio del Interior. «Acuerdo Ministerial 018 .» Quito, 19 de Enero de 2011.
- «Acuerdo Ministerial 1854.» Quito : Registro Oficial, No. 869 , 21 de Enero de 2011.
- «Acuerdo Ministerial 2405.» Quito, 17 de Noviembre de 2011.
- «Acuerdo Ministerial 2626.» Quito: Registro Oficial, Suplemento, No. 395, 16 de Mayo de 2012.
- «Acuerdo Ministerial 2770.» Quito, 03 de Julio de 2012.
- «Acuerdo Ministerial 3733.» Quito, 15 de Octubre de 2013.
- «Acuerdo Ministerial 4763.» Quito, 02 de Octubre de 2014.
- «Acuerdo Ministerial 4766.» Quito, 18 de Septiembre de 2014.
- «Acuerdo Ministerial 4768.» Quito: Registro Oficial, No. 383, 23 de Agosto de 2014.
- «Acuerdo Ministerial 5233-A.» Quito: Registro Oficial, No. 488, 04 de Enero de 2015.
- «Acuerdo Ministerial 5395.» Quito: Registro Oficial, No. 491, 09 de Marzo de 2015.
- Presidencia de la República. «Decreto Ejecutivo 632.» Quito: Registro Oficial, No. 102, 17 de Enero de 2011.
- «Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.» Quito: Registro Oficial, No. 536, 18 de Marzo de 2002.
- «Reglamento a la Ley de Personal de la Policía Nacional.» Quito: Registro Oficial, No 200, 28 de Mayo de 1999.
- «Reglamento a la Ley Orgánica de la Policía Nacional.» Quito: Registro Oficial, No. 187 , 10 de Mayo de 1999.

### **Netgrafía**

García Gallegos, Bertha. *Cuestiones de Sociología*. 2014.  
<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a07>  
 (último acceso: 13 de Febrero de 2016).