



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas

TÍTULO DE LA TESIS:

**“REFORMA AL CAPÍTULO DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS
CONTEMPLADAS EN EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA DE LA POLICÍA
NACIONAL DEL ECUADOR”**

Previa a la obtención del Grado Académico de Magíster en:
DERECHO PROCESAL

ELABORADO POR:
DR. GUILLERMO RODRIGO PALACIOS LÓPEZ

Guayaquil, a los 20 días del mes de Junio del año 2013.



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por el Sr. **DR. GUILLERMO RODRIGO PALACIOS LÓPEZ**, como requerimiento parcial para la obtención del Grado Académico de Magíster en **DERECHO PROCESAL**.

Guayaquil, a los 20 días del mes de Junio del año 2013

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Santiago Velásquez V. M.Sc.

REVISORES:

Dr. Iván Castro Patiño. Mgs.
REVISOR DE CONTENIDO

Dr. Nicolás Rivera Herrera, M.Sc.
REVISOR METODOLÓGICO

DIRECTOR DEL PROGRAMA:

Dr. Santiago Velásquez V. M.Sc.
DIRECTOR DE LA MAESTRÍA DE DERECHO PROCESAL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DE LA UCSG.



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, **DR. GUILLERMO RODRIGO PALACIOS LÓPEZ**

DECLARO QUE:

La Tesis “**REFORMA AL CAPÍTULO DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS CONTEMPLADAS EN EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR**”, previa a la obtención del Grado Académico de Magíster, ha sido desarrollada en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico de la tesis del Grado Académico en mención.

Guayaquil, a los 20 días del mes de Junio del año 2013

EL AUTOR:

DR. GUILLERMO RODRIGO PALACIOS LÓPEZ.



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO

AUTORIZACIÓN

Yo, **DR. GUILLERMO RODRIGO PALACIOS LÓPEZ**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución de la Tesis de Maestría titulada: **“REFORMA AL CAPÍTULO DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS CONTEMPLADAS EN EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR”**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 20 días del mes de Junio del año 2013

EL AUTOR:

DR. GUILLERMO RODRIGO PALACIOS LÓPEZ

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I.....	10
1.1 ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA.....	10
1.2 DIAGNÓSTICO PREVIO A LA PROPUESTA.....	11
1.3 JUSTIFICACIÓN:.....	13
1.4 OBJETIVOS:.....	16
1.4.1 OBJETIVO GENERAL:.....	16
1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:.....	16
1.5 DELIMITACIÓN:.....	16
CAPÍTULO II.....	17
2.1 MARCO TEÓRICO.....	17
2.2 EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL SOBRE LA CONCEPCIÓN DE ESTADO Y SU REPERCUSIÓN... 20	
2.3 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 23	
2.3.1 DERECHOS FUNDAMENTALES Y LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES.....	24
2.3.2 LOS PRINCIPIOS DE APLICACIÓN DE LOS DERECHOS.	29
2.4 EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA ACTIVIDAD JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 30	
2.4.1 DERECHO ADMINISTRATIVO.....	31
2.4.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	34
2.5 NORMATIVA QUE CONSTITUYE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RESOLUCIÓN O ACTO ADMINISTRATIVO. 37	
2.5.1 ACTIVIDAD JURÍDICA NORMADA POR EL ESTATUTO DE RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA.....	38
2.6 EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS EN LA POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR..... 43	
2.6.1 DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	44
2.6.2 FALTAS DISCIPLINARIAS.....	46
2.6.3 SANCIONES DISCIPLINARIAS.....	47
2.6.4 PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE DEBEN REGIR EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES DISCIPLINARIAS.....	49
2.6.5 PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.....	52
2.7 DEFINICIÓN DE TÉRMINOS.....	54
2.8 ESTUDIO JURÍDICO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DISCIPLINARIOS DE LAS POLICÍAS DE COLOMBIA, PERÚ Y BOLIVIA..... 55	
2.8.1 SISTEMA DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA DE COLOMBIA.....	57
2.8.2 SISTEMA DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA DE PERÚ.....	59
2.8.3 SISTEMA DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA DE BOLIVIA.....	61
CAPÍTULO III.....	64
3.1 PROCEDIMIENTO EMPLEADO.....	64

3.2 RECURSOS PARA LA PROPUESTA	70
CAPÍTULO IV	71
4.1. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA.....	71
4.2. LA REPRESIÓN POR ESCRITO COMO SANCIÓN DISCIPLINARIA, EN LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE DISCIPLINA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR.....	74
4.3. LA SANCIÓN PECUNIARIA EN LA POLICIA NACIONAL DEL ECUADOR (MULTA ADMINISTRATIVA).....	75
4.4. LA BAJA O DESVINCULACIÓN DEL CARGO DENTRO DE LA POLICIA NACIONAL DEL ECUADOR.....	78
CAPÍTULO V	81
5.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:.....	81
5.1.1. CONCLUSIONES.....	82
5.1.2. RECOMENDACIONES.....	85
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:.....	87

INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, la reglamentación de los particulares en lo relativo a la policía y buen gobierno ha correspondido, indebidamente al Órgano Ejecutivo, sin base en una Ley de la Asamblea Constituyente, pretendiendo encontrar su fundamento en su legislación; sin embargo en la actualidad el Gobierno Central, pretende dar las bases normativas para regular la actividad de los particulares en lo atinente a los actos que puedan afectar la seguridad ciudadana, moralidad, tranquilidad y salubridad públicas, excluyendo, de la aplicación de la Ley a muchas otras actividades reguladoras de los particulares en materia de policía administrativa que siguen siendo reglamentadas, por las normas que en la actualidad no se encuentran actualizadas.

Al ser un fin fundamental del Estado, procurar el bienestar común de la colectividad planificar y programar el desarrollo físico, acrecentar el espíritu de nacionalidad, promover el desarrollo económico y social del país; y entre los medios a su alcance a fin de cumplir sus aspiraciones tiene el ejercicio de la función pública a través de funcionarios, empleados y trabajadores, que operativizan la administración pública y que ejecutan sus actividades para otorgar obras y servicios dentro de la normatividad constitucional, legal y toda disposición que nace del ejercicio del poder público; y que, para lograr su eficiencia, y eficacia se somete a los principios de la supremacía constitucional, aplicabilidad directa e inmediata de la norma constitucional, legalidad, tutela, responsabilidad, servicio a la comunidad, seguridad jurídica, obligatoriedad, cooperación, celeridad, y transparencia; mediante la racionalización de los recursos humanos, económico, materiales, científicos y técnicos con los que cuenta. Es necesario hacer un estudio de la forma en que incide la no actualización de las leyes y reglamentos internos que regula la estructura y por ende la administración disciplinaria de las servidoras y servidores públicos, lo cual ha generado una constante vulneración a sus derechos fundamentales por no encontrarse en armonía con la Constitución de Montecristi.

La Institución policial enfrenta una diversidad de situaciones en términos de los distintos grados de legitimidad y reconocimiento público, de su profesionalismo y de los niveles de delincuencia y violencia que busca reducir. Sin embargo, comparte un desafío mundial común: enfrentar la necesidad de transformaciones institucionales profundas, dirigidas a producir una renovación de mentalidades y virtudes, indispensables para mejorar su desempeño e incrementar la confianza que la sociedad deposita en ella.

El mundo actual exige un alto nivel de competitividad; para el caso de instituciones como la Policía Nacional reclama que deben estar en el marco de principios doctrinales, basados en la atención prioritaria al ciudadano, el respeto a la ley, a los derechos humanos, la efectividad del servicio y la transparencia en las actuaciones de cada uno de sus funcionarios. Estos principios marcan las pautas para el crecimiento, posicionamiento y sostenimiento de la Policía Nacional del Ecuador.

El presente trabajo plasma reformas dentro del desempeño del hombre y la mujer policía hacia el devenir inmediato y futuro, entendiéndolo como un esfuerzo compartido para asegurar el máximo desempeño del servicio sobre resultados efectivos, en base al cumplimiento de su deber y al respeto de sus deberes, así como también para que se respeten sus derechos. La doctrina y esencia en cumplimiento del deber ser del personal que integra la Policía Nacional del Ecuador, entendiéndola como el conjunto de ideas u opiniones, preceptos éticos y legales, así como los conceptos oficialmente aceptados y en los cuales se fundamenta la labor policial.

En concordancia con lo anterior, la Institución establece los niveles de despliegue operacional y determina los mecanismos de coordinación inter-agencial, intra-institucional e inter-institucional orientados a la interacción permanente de la Policía Nacional con la comunidad y otras entidades públicas, privadas, nacionales e internacionales, entre otras, en busca de la articulación y sumatoria de esfuerzos que generen corresponsabilidad y satisfagan las expectativas de los ciudadanos en materia de seguridad y convivencia

ciudadana.

El propósito imperante es la actualización, consolidación y proyección dentro del servicio de Policía, y por ende, dentro de su reglamentación interna, por medio de la definición de las líneas de acción, de los conceptos y el establecimiento de los criterios para el diseño y formulación de las estrategias, planes, programas, evaluación y monitoreo, con el fin de optimizar el servicio para mejorar los niveles de seguridad ciudadana.

En este contexto, es necesario implementar lineamientos generales de la política institucional con un enfoque humanista, donde se posiciona al talento humano como el centro de una estrategia encaminada a incrementar los niveles de satisfacción y efectividad en la prestación de un servicio, con estándares de calidad en beneficio de la comunidad. Es por esto que se debe proyectar y asegurar el equilibrio del profesional policía como persona, como integrante de una familia, de una comunidad y como servidor público en el rol operativo, administrativo, docente y comunitario, con el fin de alcanzar los objetivos que permitan garantizar la seguridad y convivencia ciudadana, dentro del marco constituido, tarea fundamental que amerita actualización de la reglamentación interna.

Así mismo, se hace prioritario propender por la adopción de una cultura del reconocimiento, la motivación y el empoderamiento continuo del personal mediante la estimulación del conocimiento como elemento dinamizador de los niveles de satisfacción espiritual, personal y laboral; lo cual permitirá que sean respetados nuestros derechos fundamentales primero como personas y luego como policías.

CAPÍTULO I

1.1 ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA.

Actualmente dentro de la política económica y jurídica del Estado, existiría una crisis que aparece y se acentúa como consecuencia de la concentración monopólica de la riqueza, y la violación de los derechos humanos, encontrándose cada vez más lejos de ser un Estado moralizador, desburocratizado y descentralizado, que planifique una política económica socializadora de los medios de producción, con la participación libre y democrática de todos los sectores en las secciones gubernamentales. El poder que el Estado tiene, consiste en la capacidad constitucional, legal y moral para que, los gobernantes puedan ejercer autoridad orden y disciplina, tomando decisiones políticas económicas y sociales dentro del marco jurídico de una libertad controlada y limitada por el ordenamiento jurídico constitucional del Estado. La justificación ética del poder está dada por la rectitud en el obrar con miras a un fin específico que es el bienestar colectivo o el bien común, el poder elabora el derecho, pero a la vez se subordina a él, teniendo siempre un derecho anterior que le impone el reconocimiento de cualidades libertades o derechos individuales y esenciales que la naturaleza ha otorgado al derecho positivo.

Al ser la Policía uno de los más importantes organismos sociales y por tener asignada funciones específicas, cualquier reforma de la institución policial, debe estar fundamentada en principios legales y sobre todo en las necesidades actuales; para cuyo efecto se debería tomar en cuenta, el modelo de sociedad, el modelo de policía a aplicarse, las tendencias generales de la sociedad, la evolución de la sociedad y sus repercusiones visibles, además la tendencia de la criminalidad, y sobre todo la justicia penal. Conociendo que la Policía es una institución social cuyos orígenes se remontan a las primeras aglomeraciones urbanas, siendo considerada comúnmente como una de las formas más antiguas de protección social y el principal modo de expresión de la autoridad; íntimamente ligada a la sociedad que la ha creado, su filosofía, su forma de

organización y las funciones específicas que ha de cumplir dependerán fundamentalmente de las características socio-políticas y culturales de la comunidad en la que debe actuar. Siendo imprescindible que a más de que se establezca una estructura institucional en la que disponga de un nuevo modelo de Policía, es necesario que los policías al ser considerados servidores públicos también tengan sanciones similares a las de los demás servidores públicos con ciertas particularidades.

Con estos antecedentes y dentro del plano constitucional se plantea la eliminación de los tribunales de disciplina, los arrestos disciplinarios y todo tipo de sanción que vulnere los derechos fundamentales, replanteando un nuevo sistema de sanciones. En la actualidad el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, contempla 174 tipos de faltas disciplinarias que hoy en día están totalmente desactualizadas, principalmente porque no hay armonía con la Constitución vigente.

La reforma planteada en el presente trabajo investigativo, permitirá que se racionalice y se fortalezca el sistema de sanciones de tal forma que no se vulneren los derechos de los gendarmes o se afecte su integridad física y moral, y muchas veces hasta sicológica; siendo imprescindible y a la vez urgente eliminar los arrestos y las denominadas faginas, que implican la extensión de la jornada laboral de los policías, de acuerdo a la falta cometida, más aún si no es remunerado este recargo, dentro de su servicio normal.

1.2 DIAGNÓSTICO PREVIO A LA PROPUESTA.

Considerando que han sido varios los intentos por alcanzar reformas sustanciales en la Policía Nacional, sin que hasta el momento podamos alcanzar el verdadero cambio; ya sea, por diversos factores de toda índole, la reforma o cambio institucional es un proceso que ha sido afectado por varias circunstancias, entre ellos la inestabilidad de los mandos policiales, que han ido de la mano con la situación política ecuatoriana; sumada a la falta de una adecuada y moderna legislación policial que permita una selección rigurosa del recurso humano institucional, y al mismo tiempo una selección cuidadosa de sus

líderes y administradores, que no ostenten tan solo el grado jerárquico sino, otros valores y virtudes que hacen un buen líder el jefe ideal para comandar a una institución, a fin de asegurar los cambios deseados; y por otra parte, un adecuado recurso económico y apoyo gubernamental, sin que se torne una institución pública politizada por el sólo hecho, de que hoy en día podamos ejercer el derecho al voto. La transformación de las instituciones, es una necesidad imperiosa que busca poner a tono con el resto de organizaciones de acuerdo con las múltiples y complejas manifestaciones de la sociedad del siglo XXI. Si bien es cierto los individuos no cambian porque se imponga una reforma, o porque surjan nuevas normas o varíen los puestos de poder; los esquemas mentales se renuevan con base en los elementos de juicio que proporcionan la formación y la actualización, solo de esta manera la actitud podrá orientar nuevos comportamientos acordes a las exigencias de la ciudadanía en general.

Dentro de nuestra realidad social y jurídica, al ser un tema trascendental en la vida Institucional de la Policía Nacional del Ecuador, la presente investigación es el fiel reflejo de una inclinación por conocer la verdadera situación en la que se halla el Sistema de aplicación de sanciones disciplinarias, a los servidores y servidoras policiales que adecúan su conducta con lo estipulado en el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional del Ecuador; en cuyo proceso, la aplicación de la sanción, subyacen estrategias depredadoras de la dignidad humana como formas de mantener la disciplina, que, sin lugar a dudas, ameritan replanteamientos a las nuevas políticas en el sistema del derecho administrativo aplicado en este caso, puntualizando las razones de la inconstitucionalidad que genera la aplicación de un Reglamento que no se encuentra acorde a la Constitución vigente, esto llevará, a aportar con algunas reflexiones como soluciones que, sin ser la panacea del problema, de alguna forma deben coadyuvar a efectuar nuevos replanteamientos como medidas alternativas a la imposición de sanciones menos degradantes.

Al hablar de protección de los derechos humanos, como valor universal y

elemento constitutivo del Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social, guarda en la Policía Nacional no solo su protección, a partir de la garantía de derechos y libertades públicas como establece la Constitución, sino que los promueve en desarrollo de la actividad de Policía, regulando las conductas sociales e incidiendo en ellas para garantizar la convivencia democrática. Bajo esta premisa, se ha concentrado un amplio esfuerzo doctrinal desde la formulación de política institucional y particularmente de los lineamientos, con el fin de fijar criterios sostenibles para la actuación de los integrantes de la Policía Nacional, que en materia de protección de los derechos humanos, se configuran con base en el aporte legal y procedimental en cuanto al uso y goce de sus derechos dentro de las funciones que cumplen día a día.

¿Qué genera la violación del debido proceso, en la aplicación de sanciones disciplinarias, impuestas a los miembros policiales por las faltas disciplinarias cometidas en el desempeño de sus funciones?. Dentro de éste contexto, estas violaciones a las que hacemos referencia en la presente investigación; se generan por:

- Imposiciones de sanciones que limitan la libertad de los servidores y servidoras policiales.
- Sanciones disciplinarias que generan un recargo en el servicio que cumplen los miembros policiales, sin que este recargo sea remunerado.
- Llamadas de atención en público consideradas como sanciones disciplinarias denominadas represiones, que conllevan a la violación del derecho a la honra.

1.3 JUSTIFICACIÓN:

Nuestra querida Institución, la Policía Nacional del Ecuador, ha tenido una larga evolución por el devenir del tiempo, que va desde la época de la Gran Colombia, bajo la dependencia de Municipios, hasta la iniciación de la República, en que esta actividad fue confiada a los militares que detentaban el poder. Con el decreto del 15 de agosto de 1885, por el cual se organizó militarmente a la Policía de Orden y Seguridad, también fue expedido un Reglamento General de

Policía vigente en toda la República. De conformidad con lo dispuesto en la Constitución, el presidente de la República aprobó el 16 de mayo de 1902, el Reglamento para la organización y servicio de la Policía de la República. Es así que el 11 de Enero de 1936 se sanciona la primera Ley Orgánica de la Policía Nacional, conceptuándole a la policía como una institución del Estado, de carácter civil, encargada de mantener el orden. Mediante decreto supremo No. 220 del 8 de julio de 1938, se promulga la Ley Orgánica con sus respectivos reglamentos del Cuerpo de Carabineros de la República, luego de esto desaparece el Cuerpo de carabineros y se eliminan todas las leyes y reglamentos que normaban el funcionamiento de la institución, mediante el decreto ejecutivo del 14 de febrero de 1945, especialmente el Reglamento de Disciplina. La actual denominación de la Policía Nacional, se fundamenta en la Ley Orgánica expedida el 9 de noviembre de 1964, suprimiendo la que regia desde 1951, luego de este devenir del tiempo el 24 de junio de 1998, el Plenario de las Comisiones legislativas, promulga la nueva ley orgánica de la Policía Nacional, con sus respectivos reglamentos entre ellos el Reglamento de disciplina de la Policía Nacional, el cual se encuentra vigente hasta la fecha. En la actualidad la Policía Nacional se constituye como una institución dependiente del Ejecutivo y es de carácter civil, altamente especializada cuya misión es atender la seguridad ciudadana, el orden público y la protección interna.

El presente trabajo investigativo, se genera de la imperiosa necesidad de armonizar el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional con la Constitución expedida el 2008, ya que la función pública y la administración pública expresadas por un conjunto de actos y hechos administrativos, acciones y prácticas de intervención en acciones administrativas y dependiendo de las acciones contenciosas que se orientan al desarrollo del Estado, sus órganos e instituciones; su actividad se rige por la Constitución de la República de Ecuador, las leyes secundarias que regulan los servicios y obras públicas y que conforman el Derecho Administrativo; así como las otras normas que por su naturaleza se relacionan.

La normativa a utilizarse establece con precisión el campo de acción y las prácticas profesionales derivadas del Derecho Administrativo en su amplia proyección entre los que se mencionan: el proceso disciplinario administrativo donde se conjugan los actos, hechos administrativos de los que se derivan las acciones de reclamaciones administrativas y demandas contenciosas administrativas; los recursos como forma de impugnar decisiones, las consultas y la elaboración de los documentos y demás actos decisorios en general, con lo que se cumple la función pública.

La suerte de la Policía esta ligada indisolublemente a la suerte de nuestra Nación, hemos vivido épocas difíciles que sin embargo, no doblegan la pujanza, la dedicación del trabajo honesto, la perseverancia y la creatividad que caracterizan a la mayoría de los ecuatorianos. Estamos en un nuevo país que exige una policía diferente, fortalecida en sus valores, principios, historia y tradición, siendo de esta manera imperioso la reforma y la promulgación de nuevas leyes y reglamentos y evaluación para los miembros de la Institución Policial, que contenga estrictas normas orientadas a canalizar la conducta de sus hombres en el marco del debido proceso, para garantizar la permanencia de los mejores y el respeto y acatamiento de la ciudadanía.

Existen estudios científicos sobre la policía, efectuados particularmente en los países europeos, sobre todo a partir de 1950, y en especial a finales de los años sesenta y que en la actualidad requieren de más investigación, ya que esta considera a la policía como un organismo sumamente importante en la estructura social de una nación, pronunciarse sobre este tema parece incómodo, poco rentable políticamente hablando e incluso mal visto en los medios universitarios, es curioso saber como en este último sector parece haber inconvenientes en estudiar este tipo de temas institucionales, por lo tanto hay que romper con estas actitudes hostiles y reconocer que, en un Estado democrático es necesaria la policía, una policía democrática, que se funde en el respeto de todos y que a la vez necesita ser respetada en sus derechos. Este tipo de reforma en el ámbito disciplinario es vital para la consolidación de la

democracia e indispensable para la aplicación de diversas disposiciones constitucionales referentes a la aplicación del derecho administrativo en el ámbito disciplinario.

1.4 OBJETIVOS:

1.4.1 OBJETIVO GENERAL:

1. Plantear una reforma legal, al capítulo de sanciones disciplinarias del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, en el cual se encuentran tipificadas, las faltas atribuidas a los uniformados.

1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Analizar los tipos de sanciones contempladas en el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que son impuestas a quienes infringen la disciplina y el orden jerárquico establecido; y, que vulneran sus derechos fundamentales.
2. Demostrar la vulneración del debido proceso, en la aplicación de sanciones disciplinarias contempladas en el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, en base del cual se impone sanciones disciplinarias, a los miembros policiales.

1.5 DELIMITACIÓN:

CAMPO: Procesal Constitucional

ÁREA: Derecho Constitucional

ASPECTO: Administrativo

TEMA: “REFORMA AL CAPÍTULO DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS CONTEMPLADAS EN EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR”.

DELIMITACION ESPACIAL: Nivel Nacional.

DELIMITACION TEMPORAL: Enero 2011 – Octubre 2011

CAPÍTULO II

2.1 MARCO TEÓRICO

A fin de asegurar la obediencia, la disciplina, la eficiencia en el cumplimiento de las obligaciones y el adecuado comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos, el legislador ecuatoriano expidió el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, (1998), el cual determina qué conductas se consideran faltas disciplinarias, las sanciones en las que se puede incurrir y el procedimiento que debe seguirse para establecer la responsabilidad disciplinaria. Con la expedición de este reglamento se buscó la instauración de un estatuto uniforme y comprensivo de todo el régimen disciplinario aplicable a los servidores de la Institución Uniformada.

No obstante, en razón a la naturaleza específica de sus funciones, la propia Constitución otorgó al legislador la facultad para establecer regímenes especiales de carácter disciplinario aplicables a los miembros de la fuerza pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional). En este sentido, en el Art. 160 inciso 4º la Carta Magna prescribe que “Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por los órganos de la Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial. Las infracciones disciplinarias serán juzgadas por los órganos competentes establecidos en la ley”.

Por tanto los regímenes disciplinarios especiales que rigen la conducta funcional de los miembros de la fuerza pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional), revisten tal naturaleza en virtud de la concurrencia de dos caracteres: a) porque están conformados por un conjunto de normas singulares o particulares en las que se consagran las faltas, las sanciones, los funcionarios competentes para imponerlas y el procedimiento o trámite que debe seguir el proceso respectivo, incluyendo términos, recursos, etc., aplicables a un determinado grupo de

personas, en este caso a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional: y b) por la especificidad de las funciones que corresponde cumplir a sus destinatario.

Sin embargo, esta especificidad del régimen disciplinario propio de la fuerza pública, y su prevalencia, no impide que también sean destinatarios de las normas del régimen disciplinario de los servidores del Estado, en cuanto ellas resulten procedentes. La índole de las funciones específicas que están llamados a ejecutar estos cuerpos armados, es lo que determina la configuración de faltas propias de un régimen especial y las sanciones que se les pueden imponer. Sobre la naturaleza y funciones específicas que el régimen constitucional ecuatoriana adscribe a la Policía Nacional.

La Policía como autoridad administrativa, cumple funciones preventivas más no represivas, salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales en ejercicio de la función de policía judicial. Este cuerpo policial tiene que actuar dentro del respeto por los derechos humanos y tiene como finalidad esencial mantener las condiciones necesarias para el goce de los derechos y libertades de los ciudadanos y asegurar que los habitantes de nuestro país convivan en paz. Es pues un mecanismo preventivo de protección de los derechos humanos, esto amerita que también sean respetados sus derechos y que se proponga una reforma urgente a esta reglamentación caduca y violatoria a los derechos humanos.

Es evidente la relevancia social de las funciones que en un sistema democrático se asigna al cuerpo policial como garante de las condiciones necesarias para el goce efectivo de los derechos y las libertades ciudadanas, y para el aseguramiento de una convivencia pacífica. Su ubicación en la estructura del Estado como integrante de la fuerza pública, con acceso al poder monopólico de las armas, y eventualmente al uso de la fuerza bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, exige sin duda cuidadosos controles al ejercicio de su actividad, uno de ellos el disciplinario.

No obstante, la delicada tarea que cumplimos los miembros de la Policía Nacional y el incuestionable impacto social de nuestra función, no tienen la virtualidad de despojar los procesos de configuración y aplicación de las faltas disciplinarias de los límites que le impone el concepto de ilicitud sustancial como presupuesto del injusto disciplinario, o del abuso de poder por parte de los superiores jerárquicos.

En tal sentido considero que hasta la presente fecha, el legislador no ha consagrado cláusulas de responsabilidad disciplinaria que permitan la imputación de conductas desprovistas del contenido sustancial requerido en todo ilícito disciplinario. Corresponde al Estado orientar su potestad disciplinaria al cumplimiento de los deberes funcionales de los servidores públicos, y al aseguramiento de la primacía del interés general en la función pública, sin que esté legitimado, al amparo del ejercicio de la potestad disciplinaria, intervenir en la esfera íntima de los individuos, y con mucha más razón de la Institución Policial.

De manera reiterada, con fundamento en los Arts. 158, 159, y 160 de la Constitución, ha sostenido que el legislador, como supremo representante del poder soberano del pueblo, ostenta una libertad de configuración normativa de carácter general. Esta potestad le permite, a partir de consideraciones políticas, de conveniencia y de oportunidad desarrollar la Constitución en los términos de su propia competencia, y dentro de los límites impuestos por los principios y valores superiores.

La libertad de configuración legislativa en materia disciplinaria, específicamente la facultad de definir las faltas y su grado de intensidad, como expresión del carácter democrático del Estado, ha sido desarrollo en varios pronunciamientos sin que se haya tomado en cuenta y peor aún sin que haya existido un estudio profundo al respecto, teniendo el poder legislativo un amplio margen de libertad para establecer el régimen disciplinario y que ese amplio margen sea consustancial a un régimen constitucional en cuanto remite la configuración de

las reglas de derecho como supuestos necesarios para la convivencia pacífica a la instancia del poder público de mayor trascendencia democrática. Se ha señalado también que la potestad legislativa en la configuración de los regímenes disciplinarios está limitada por el fin que persigue el ejercicio de la potestad disciplinaria, consistente en asegurar el cumplimiento de la función pública por parte de los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas, dentro de los principios a que se refieren los artículos antes citados de la Constitución. Luego los regímenes disciplinarios no pueden erigir cualquier conducta en falta disciplinaria; su ámbito está exclusivamente delimitado a aquellas conductas con potencialidad de afectación de la función pública.

Las conductas que pertenecen al ámbito del derecho disciplinario, en general, son aquellas que comportan quebrantamiento del deber funcional por parte del servidor público. En cuanto al contenido del deber funcional, la jurisprudencia ha señalado que se encuentra integrado por: a) el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo, b) la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley; c) garantizando una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales. Se infringe el deber funcional si se incurre en comportamiento capaz de afectar la función pública en cualquiera de esas dimensiones. El incumplimiento al deber funcional, es lo que configura la ilicitud sustancial que circunscribe la libertad configurativa del legislador, al momento de definir las faltas disciplinarias, más aún si no se tiene un conocimiento claro del funcionamiento interno de una Institución jerarquizada y disciplinada.

2.2 EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL SOBRE LA CONCEPCIÓN DE ESTADO Y SU REPERCUSIÓN.

La Constitución Política de 1979 señalaba que el Ecuador es un Estado de Derecho; en la Constitución Política de 1998, en el Art. 1 decía en la parte pertinente “El Ecuador es un Estado Social de Derecho...”; y en la actual

Constitución del 2008 el Art. 1 dice: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia...”. De tal manera que existe una evolución dentro de la doctrina del Estado y para comprender lo que dice la Constitución de la República, es menester señalar que la teoría del Estado ha evolucionado, partiendo de profundos cataclismos políticos sociales hacia un nuevo constitucionalismo, siendo éste el instante histórico que vive el país y la institución policial, al señalar que el Ecuador “Es un Estado constitucional de derechos y justicia”, esta calificación le otorga un contenido diferente al país, con un contenido social profundo; pues la concepción de que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, implica que nuestro país se fundamente en la solidaridad, en la dignidad, en el trabajo, y la prevalencia del interés general que se traduce en la vigencia inmediata de los derechos constitucionales, pero también en la sanción constitucional al incumplimiento de los deberes constitucionales.

Podemos evidenciar claramente que un planteamiento acorde a la realidad social nos permitirá, garantizar el respeto a los derechos fundamentales de todo servidor o servidora policial, a fin de que se apliquen sanciones, justas, coherentes, y sobre todo que guarden estrecha armonía con la constitución vigente.

Al haber determinado los factores que generan la vulneración de los derechos de los uniformados en la aplicación de sanciones disciplinarias de carácter administrativo, ya que el tantas veces citado reglamento se encuentra en concordancia, con la Constitución Política de 1998, la cual señalaba que el Ecuador es un Estado Social de Derecho, esto implicaba que se establecía la primacía del derecho consagrado en las leyes frente al autoritarismo y a los totalitarismos; además definía la responsabilidad social que tenía el Estado para lograr el bienestar de todos los ciudadanos, y buscaba la máxima aplicación y ejercicio de los derechos constitucionalmente protegidos, además se garantizaba estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación,

seguro para todos los ciudadanos bajo la idea de derechos y no simplemente de caridad; por el contrario, el Estado Constitucional es un concepto más avanzado y renovador, es un concepto nuevo porque consagra el principio de la supremacía de la Constitución por encima de la ley. Hoy al señalar en la Carta Magna que el Ecuador es un Estado Constitucional, quiere decir que el país tiene una Constitución escrita, que es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, con la única salvedad de los tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por el país, que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución¹. De tal manera que todas las personas, estamos sujetas a la Constitución; y, los jueces, autoridades administrativas y servidores públicos, deben aplicar las normas constitucionales y las de los tratados internacionales.

Hay que considerar que el Estado ecuatoriano se funda con la nueva constitución en nuevos valores-derechos, que se consagran en esta Carta Magna y se manifiestan institucionalmente a través de la creación de mecanismos de democracia participativa, del control político y jurídico en el ejercicio del poder; y, sobre todo a través de la consagración de un catálogo de principios y de derechos constitucionales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política de nuestro país. El Estado de Justicia se caracteriza, entre otros factores, por leyes justas, necesarias, bien escritas, eficaces, con sanciones proporcionadas al hecho ilícito tipificado y que sean acatadas por la sociedad en su conjunto, esto quiere decir, que no sean draconianas ni débiles, innecesarias, difíciles de entender o confusas, simbólicas o de imposible cumplimiento. Por esa razón se señala que el anhelo de todas y todos los ecuatorianos de una justicia responsable, al alcance de cualquier persona y colectividad sin distinciones ni discriminación de ningún tipo sino efectiva y eficiente, participativa, transparente y garante de los derechos, requiere que el reglamento de disciplina de la Policía Nacional, que regula el

¹ (ECUADOR, CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL;, 2008)

accionar disciplinario de los policías, se fundamente, tanto en la realidad social como en el Estado en el que vivimos.

2.3 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Es conocido por todos que, hasta la Constitución de 1998 el Ecuador se regía bajo la concepción ideológica de Estado Liberal de Derecho, a decir, en su fase de Estado social, en el que el poder público actuaba conforme a la ley, dejando de existir la voluntad del gobernante como manifestación y sede de la soberanía, formándose un gobierno de la ley, que es la expresión de la voluntad del pueblo, soberano, sin embargo, contenía elementos del Estado Constitucional con elementos iniciales para garantizar los derechos, la vinculación a los derechos fundamentales de todo el Estado, su eficacia directa por ser anterior a los poderes constituidos, un sistema de garantías normativas, tanto legislativas como administrativas, y judiciales, pero sólo eran enunciados de la vigencia de ese tipo de Estado, ya que no existía la independencia de la interpretación constitucional del poder legislativo, la que se mantuvo y con ella se dejó sobrevivir la concepción centralista y legalista del Estado. Con este antecedente la concepción ideológica vigente hasta el 2008, en nuestro país se construye el Estado, siendo el reino de la ley, concebido como norma general y abstracta, pues su generalidad y alejamiento de casos concretos eran garantía de la justicia para todos y de la voluntaria sujeción de todos a ella.

La nueva versión del Estado Constitucional adoptada por nuestro país en el que la Constitución es la norma jerárquicamente superior, cuya eficacia vinculante es directa y tiene garantía jurisdiccional para el control de su aplicación, implica que el poder del pueblo, llamado constituyente, este sobre el poder del legislador, al cual le impone barreras que delimitan el ámbito donde no pueden intervenir por ningún concepto, esta versión a la cual estamos haciendo referencia, es una versión del constitucionalismo norteamericano originario, el mismo que al final se

resuelve en un judicialismo, estrictamente limitado a controlar y vigilar el respeto hacia las reglas básicas de la organización política.

Se debe señalar que la jerarquía superior de la Constitución tiene un efecto negativo, es decir, tiene un poder que limita al legislativo y le atribuye al poder no político de los jueces la función de garantía de la organización. Toda actividad de la Administración pública de cualquier Estado, persigue un fin, el cual siempre estará ligado a los objetivos del mismo, por lo tanto hay que enfatizar, en que el Estado Social de Derecho, funda sus características en una administración promotora de la prestación de servicios públicos con eficiencia, calidad, calidez, equidad, oportunidad, respetando los derechos humanos, dentro de un equilibrio económico y social, en la norma jurídica vigente.

2.3.1 DERECHOS FUNDAMENTALES Y LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES.

Nuestra Constitución tiene una extensa lista de derechos que abarcan varias generaciones, aunque varios autores mencionan muy sabiamente que los derechos no deben ser clasificados por generaciones sino todos deben tener el mismo tratamiento, ahora, al hablar de nuestra constitución, que abarcan varias generaciones, que garantiza normativamente o en forma primaria, en el lenguaje de FERRAJOLI²; esto claramente lo vemos plasmado en nuestra constitución en el Art. 84: “La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados Internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del Ser Humano, o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes y otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”.

²FERRAJOLI Luigi. Derechos y garantías. La ley del más débil. TROTTEA, Madrid, 2001, Capítulo 2.

La norma constitucional deja en claro que el origen de los derechos y su fundamentación se encuentran en un concepto propio de la moralidad, siendo éste el de la dignidad humana, cuya reflexión trae consigo el rol de los derechos en el sistema político en el cual aparecen, en primera instancia como morales y políticos, antes que jurídicos. El Estado Constitucional de derechos sólo legitima el poder político por una triple concurrencia: su origen democrático, bajo el imperio de la juridicidad que genera la Constitución a demás por tener como objetivo final los derechos de las personas asociaciones o grupos.

No debemos olvidar que los derechos de las personas son condiciones de legitimidad para la construcción argumental de cualquier Estado democrático y que la realizan ciudadanos y ciudadanas que son, quienes deciden los derechos que se adjudican en forma autónoma. “Los derechos del hombre pueden venir fundamentados a títulos de derechos morales tan bien como se requiera; pero en cuanto se conciben como ingredientes del derecho positivo, salta a la vista que no pueden ser encasquetados al legislador soberano, por así decirlo en términos paternalistas. Pues los destinatarios del derecho no podrían entenderse simultáneamente así mismo como autores de él si el legislador se limitara a encontrar ahí los derechos del hombre como hechos morales, respecto a los que no pudiera hacer otra cosa que positivarlos. Por otra parte, el legislador, pese a su autonomía, no debe poder decir nada que vulnere los derechos del hombre...”³

El Estado constitucional de derechos que acoge como categorización nuestro pueblo no es el de la vertiente formal Kelseniana, esto es: que todo un Estado que utiliza normas jurídicas para expresarse, sino que más bien tiene un material plenamente definido; siendo estos los derechos fundamentales que se constituyen, en límite de poder soberano de ese mismo pueblo que no puede decidir por mayoría o, incluso por unanimidad, nada que atente a ellos, de ahí que se haya afirmado antes que la legitimación entre derechos fundamentales, democracia y Estado de Derecho, los que están relacionados uno con otro.

³HABERMAS Jürgen. Facticidad y validez. TROTTA, Madrid, 1998, p.478.

Con este fin podemos decir que todos los derechos fundamentales tienen una identidad esencial que se encuentra en su reconocimiento constitucional, sus titulares son todas las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades, que como tales gozarán de estos derechos que, por otra parte son garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, de esta manera se enuncia en la normativa la universalidad de los derechos fundamentales, esta abarca a todas las personas que se encuentran bajo la conexión de la Constitución, permitiéndonos una identificación dogmática de los mismos, ya que forman parte del propio lenguaje jurídico-positivo de nuestra norma.

A los derechos fundamentales podemos mencionarlos como una realidad jurídica a favor de la cual la Constitución ha diseñado técnicas de protección, sin embargo nuestra Constitución no menciona derechos fundamentales, pero sí constantemente se refiere a los derechos constitucionales, entendiéndolo de mi parte, que el constituyente ha pretendido caracterizar a estos derechos por su nivel normativo supremo, de acuerdo al nivel normativo en que los ha ubicado, conllevando esto a una serie de consecuencias para todas las personas; nuestra Constitución vigente no admite la distinción de los derechos que reconoce, todos son constitucionales y todos son fundamentales, esto podemos observar claramente en el artículo 11.6: “Todos los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”; de esto se colige que para nuestra constitución los derechos humanos fundamentan las categorías jurídicas que los contienen.

Dentro de este estudio cabe recalcar, que todos los derechos constitucionales son derechos fundamentales y todos rigen por el principio de su eficacia directa, entendida como la precedencia lógica de la vinculación del derecho o de la sujeción a éste del poder constituido y, por tal razón, es norma previa a su desarrollo que queda a cargo del legislador; además podemos mencionar que los derechos constitucionales son fundamentales porque su esencialidad es intangible a la actuación del legislador que no puede restringirla, desfigurarla o desconocerla, sin menos cabo de la inconstitucionalidad de la norma legal que lo

pretenda.

La Constitución por ser la norma suprema del Estado consagra ciertas garantías para la persona que es parte de un proceso, con el fin de salvaguardar sus derechos fundamentales y alcanzar el restablecimiento de la “paz jurídica quebrantada”, es por esto que la aplicación de dichas garantías es obligatoria aun cuando existan normas que discordaren con aquellas.

Es así, que dentro del conjunto de principios constitucionales, tal como es el debido proceso, reconocido por la Constitución, ofrece a las partes procesales seguridad jurídica y mantiene el equilibrio entre las mismas. Ya que el Ecuador, como lo mencioné en líneas anteriores, es un Estado constitucional de derechos y justicia, define y garantiza los derechos fundamentales en la Constitución, estableciendo si se quiere las reglas en las que debe basarse todo proceso en cualquier materia.

Ahora dentro de este contexto y a fin de que se ponga en plena aplicación los derechos fundamentales, me voy a referir como breve ejemplo, el derecho al debido proceso a través del cual, según algunos autores, se precipitan todas las garantías, derechos fundamentales y libertades públicas de las que es titular la persona. Y es que todo proceso tiene su cimiento en la Constitución, pues frena los abusos que pueden darse por parte del Estado al ejercer su facultad sancionadora (*ius puniendi*) en detrimento de los derechos básicos de la persona.

La garantía del debido proceso se estipuló por primera vez en la Carta Magna de 1215 de Inglaterra, en la cual el rey Juan Sin Tierra, otorgó a los nobles ingleses entre otras garantías la del *due process of law*, consignada en la cláusula 48 de ese documento que disponía que “ningún hombre libre podrá ser apresado, puesto en prisión, ni desposeído de sus bienes, costumbres y libertades, sino en virtud del juicio de sus partes, según la ley del país”. Posteriormente, el derecho al debido proceso se incorporó en la Constitución de los Estados Unidos en las enmiendas V y XIV. En el siglo XX el derecho al debido proceso ha sido

incorporado a la mayor parte de constituciones de los países del continente americano y de todo el mundo, además fue incluida en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en cuya cláusula 8 se establece que toda persona tiene un recurso para ante los tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, reconocidos por la Constitución o por la ley.

El derecho al debido proceso, en el ámbito internacional, entre otras, contiene la garantía a ser oído por un tribunal. El procesado es oído a lo largo de todo el proceso, sin embargo, hago hincapié en esta garantía porque en el derecho internacional esta garantía está íntimamente relacionada con el juicio oral, es más, se considera que sin el juicio oral esta garantía no sería efectiva y real. Por esto, en cuanto a derechos humanos se refiere, el juicio oral es un marco de protección general para todas las garantías del procedimiento. El derecho al debido proceso se encuentra preceptuado en los siguientes tratados internacionales: La Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y Convención Europea de Derechos Humanos, los tres primeros suscritos y ratificados por el Ecuador.

En el Ecuador, el derecho al debido proceso se encuentra contenido en el Art. 76 de la Constitución Política de la República. El debido proceso es el derecho que tiene toda persona a la recta administración de justicia, es por esto que el juicio oral es considerado como un instrumento para el cumplimiento de este derecho, porque mediante éste se puede seleccionar la información que cuente con la consistencia y credibilidad necesarias para la realización de la justicia que es el fin último del derecho. Todo esto enmarcado en el respeto de los derechos y garantías fundamentales o constitucionales, como se los denomina hoy en día.

2.3.2 LOS PRINCIPIOS DE APLICACIÓN DE LOS DERECHOS.

Dentro de este marco de aplicación de derechos, es necesario hacer referencia a la fundamentación dentro del ámbito Constitucional sobre los derechos, los mismos que son exigibles tanto individualmente como colectivamente ante la autoridad pública correspondiente, ya que está, en la obligación plena de garantizarlos y tutelarlos. A mi criterio al hablar de Autoridad pública, estamos haciendo mención a cualquier persona que actúa, dada su vinculación con un órgano del poder público, al que se le ha atribuido potestad pública, esto es en referencia a la Constitución (Art. 226 CRE). Por lo tanto no hay discriminación por razón alguna en el goce de los derechos, en el cumplimiento de los deberes y en el aprovechamiento de las oportunidades, además los que tengan desigualdades naturales serán favorecidos con acciones positivas por parte del Estado ecuatoriano. Al hablar de los derechos y las garantías reconocidos serán de directa e inmediata aplicación por parte de toda autoridad pública, en donde ésta por intermedio de cualquier persona, incluso de oficio tendrá la obligación de precautelar el respeto a los derechos y garantías de todas las personas.

En consecuencia, no hay acto instrumental de por medio que dirija lo directo de su efecto vinculatorio ni la inmediatez de la misma. Además son plenamente justiciables, ya que los derechos son objeto de tutela administrativa y judicial, toda persona tiene derecho a la acción frente a la violación o desconocimiento de los mismos siempre que sean invocables. Toda norma que tenga por efecto una restricción al contenido esencial de los derechos es inválida e igual efecto produce con la que restrinja el ámbito de las garantías de los derechos. Dentro de este marco es necesario hacer referencia a los derechos implícitos, los derechos programáticos, cuya función negativa de tornar inconstitucional cualquier norma, política pública o acto que los contradiga, pero de desarrollo progresivo, tal cual lo ratifican los artículos 340 y 341 de la Constitución de la República del Ecuador, haciendo referencia a la inclusión y equidad, siendo esto, el más alto deber del Estado.

Es de conocimiento general, que existe en el Ecuador violación de los derechos ciudadanos; y, es así que quienes vivimos en el país, buscamos por los medios jurídicos a nuestro alcance que las garantías constitucionales que le son inminentes a su condición de ciudadanos nos sean respetados. Las garantías constituyen técnicas de protección diferentes a los derechos mismos; y, las garantías se encuentran específicamente detalladas en el Art.76 de la Constitución de la República, cuyos preceptos legales en la actualidad no se toma en cuenta, al imponer una sanción disciplinaria a los miembros policiales.

2.4 EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA ACTIVIDAD JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Al revisar en el Diccionario de la Lengua Española, el verbo ADMINISTRAR equivale a todos los efectos a gobernar, regir o cuidar, y el denominado administrador se define, en una de sus acepciones, como la "persona que administra bienes ajenos", significado éste que resulta perfectamente aplicable a la Administración Pública, en la cual el administrador, efectivamente, gestiona siempre bienes e intereses ajenos: en concreto, los de la comunidad política a la que él se limita a servir. Lo fundamental en todo caso es llevar a cabo la determinación de lo que sea Administración Pública, establecer, por tanto, si el concepto subjetivo y objetivo coinciden; es decir, si toda administración emana de la Administración y, viceversa, si todo lo que hace la Administración es administración.

En sentido objetivo, la Administración Pública es, necesariamente, "una zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo". Como dicha actividad se exterioriza, de manera sustancial, a través tanto de actos de ejecución como de legislación e incluso, de jurisdicción, debemos considerar que la actividad administrativa aparece como no homogénea, razón por la cual se justifica el hecho de que la única forma de reconducirla a unidad venga dada por la

consideración del poder estatal del que emana, mediante la promulgación de la reglamentación pertinente. Por otro lado, y desde un punto de vista subjetivo en este caso, la Administración Pública sería el sujeto de aquella actividad; por consiguiente, es un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo.

Planteadas estas dos orientaciones, puede observarse como, tanto en uno como en otro, el concepto de Administración Pública se encuentra en el área del Poder Ejecutivo. Sin embargo, no debemos entender como equivalentes los términos "Poder Ejecutivo" y "Administración": utilizamos la idea de Gobierno para referirnos a esa extensión, debido a que el Ejecutivo tiene respecto de la Administración.

2.4.1 DERECHO ADMINISTRATIVO.

El Derecho Administrativo como rama organizada del derecho se inicia en Francia. En 1808 se conoce la primera obra de esta naturaleza denominada "PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", de Bonin, que contiene conceptos modernos derivados de la nueva República inspirada en los principios filosóficos, políticos y sociales de la Revolución Francesa. En 1818 apareció la obra "LOS ELEMENTOS DE LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA", basada en la recopilación del Consejo de Estado, de la autoría de Macarel. En 1819 se creó la Facultad de Derecho de la Universidad de París y la cátedra de Derecho Administrativo se encargó a De Gerardo. Esta Unidad académica viene generando desde entonces valiosos estudios que se vienen publicando periódicamente.

Una importante obra de carácter sistemático apareció en 1816 llamada "INTRODUCCIÓN GENERAL AL DERECHO PÚBLICO ADMINISTRATIVO", de Batbie, el mismo que en 1868 publicó otro estudio de contenido más amplio, titulado "TRATADO TEÓRICO Y PRÁCTICO DEL DERECHO PÚBLICO Y ADMINISTRATIVO". Posteriormente aparecieron las obras de Derecho Administrativo de Ducroq, Aucoc, León Duguít, Hauriu y otros. En España

apareció en 1842 el estudio "ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", de Manuel Ortiz de Zúñiga. En 1843 se publicó la obra "INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO", de Pedro Gómez de la Serna. En 1850 Colmeiro publicó su "DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL".

En la América Hispana se han destacado los tratados de Bielsa, Villegas, Basabilvaso, Diez, Gordillo, Dromi, en Argentina; D'Avis y Revilla Quezada, en Bolivia; Lancis, en Cuba; Silva Cimma, en Chile; Serra Rojas y Braga en México; Sayagués en Uruguay, Moles y Lares en Venezuela. En nuestro país el Derecho Administrativo viene demostrando un acelerado mejoramiento cualitativo a partir de 1967, año en el que se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y posteriormente, con la aparición de la Ley de lo Contencioso Administrativo. En la actualidad, a partir de las reformas constitucionales de 1992 existen las Cortes Distritales de lo Contencioso Administrativo y la Sala de lo Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Las Cortes Distritales conocen las demandas de carácter administrativo en instancia única y la Sala Especializada del máximo Tribunal de Justicia conoce los recursos de casación. La competencia para el conocimiento de las acciones que sobre materia administrativa deben plantear los habitantes de nuestra provincia está asignada a la Corte Provincial.

Dentro de este contexto debemos comprender que el Derecho Administrativo, es una de las ramas de mayor importancia dentro del Derecho Público Interno y tiene como objeto principal el estudio de la Administración Pública, en cuanto se refiere a su organización y funcionamiento, así como las relaciones que crea con el mundo exterior y el personal que lo compone; por lo tanto la actividad jurídico material de la Administración Pública es el objeto específico del Derecho Administrativo, con todas las repercusiones y consecuencias que ello conlleva jurídicamente dentro de un proceso. Sin embargo existen una gran cantidad de actos que si bien emanan del poder público, y más propiamente del Ejecutivo, dependen de la naturaleza y efectos del Derecho Constitucional más que del Derecho Administrativo, por lo que generan medios de control jurisdiccional

propios y a la vez diferentes por exclusión del derecho procesal administrativo y del contencioso administrativo.

Profundizando en el tema podemos decir que el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que es aplicable a la administración Pública, también se puede definir como un conjunto de reglas jurídicas relativas a la organización, actividad y obviamente a su control⁴, según esta definición, el campo de aplicación del derecho administrativo comprende:

a) La organización administrativa incluye:

1. El estudio del conjunto de autoridades y órganos públicos que forman parte de la Administración Pública (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral, Instituciones Autónomas, Semiautónomas y Municipios).
2. La organización y prestación de los servicios públicos conferidos por el Estado. (Educación, Seguridad, Salud, Transporte, Luz, Agua, Teléfonos, etc.).

b) Los actos y disposiciones necesarios para la ejecución de las tareas de interés general. (Actividad jurídico formal y material).

c) El régimen jurídico aplicable a las personas físicas que componen el personal administrativo (sujeciones especiales, estatutos, convenciones colectivas, relación de servicio).

d) El régimen jurídico de los bienes perteneciente al Estado (dominio público y privado del Estado y demás personas públicas, expropiación, requisición, urbanismo).

e) El control administrativo y jurisdiccional de la actividad administrativa, justicia administrativa y jurisdiccional⁵.

⁴PEISER G., Droit Administratif, op. Cit. p. 37

⁵ROMERO PÉREZ Jorge Enrique, "Noción y Características del Derecho Administrativo", en Revista de Ciencias Jurídicas, No. 63, San José, mayo-agosto 1989, pp. 65-96.

2.4.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Dentro del análisis en lo que se refiere a la Administración Pública, podemos considerar como una actividad racional, técnica, jurídica y permanente, ejecutada por el Estado, que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos. El fin de la administración es prestar servicios eficientes y eficaces para satisfacer necesidades generales y lograr el desarrollo económico, social y cultural del País. Para obtener estos resultados la administración tiene que formular objetivos, trazar políticas, elegir procedimientos, decidir correctamente, ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores.

A lo largo de la historia se ha mencionado varias definiciones que se han elaborado tanto de derecho administrativo como de ciencia administrativa (administración pública), esta última conocida como la rama científica encargada de estudiar específicamente su concepto; entre estas dos tenemos estudios realizados por Catherine LALUMIÉRE, quien estudiando el fenómeno administrativo procede un examen detallado de las diversas nociones doctrinales para tener una definición precisa del fenómeno administrativo. Resume su definición expresando que la administración es el ligamen normal y eficaz entre el poder político y los ciudadanos. Es en consecuencia, una organización intermedia que ejecuta las decisiones del poder político.⁶

Cualquiera que sea el criterio de administración pública que se adopte, lo cierto es que su principal criterio diferenciador se expresa por el calificativo de Pública que se le agrega; en efecto, es difícil en ciertos casos extraer una diferencia neta en los modos de gestión de una institución privada y aquellos de una institución pública. Es por la diversidad de fin que cada una persigue y que determina inexorablemente su actividad y su origen.

⁶LALUMIERE Catherine, Cours de Science Administrative, Université de Bordeaux France, 1972/1973, Libraire Montaigne, pp. 11 y 12.

La actividad de la administración pública se desenvuelve a través de las formas jurídicas antes mencionadas, las que instituyen un régimen jurídico plenamente determinado; sin embargo existen actuaciones administrativas fuera de toda forma jurídica, por eso llamadas actuaciones materiales o informales de la Administración, son los hechos administrativos como, por ejemplo la ejecución de las obras de mantenimiento del servicio de alcantarillado, el tendido de cables del servicio eléctrico o la limpieza de calles y veredas por parte del Municipio.

La Administración Pública es un proceso técnico-jurídico porque; se considera como la planificación o guía para la ejecución de obras y el primer paso obligatorio para futuras acciones constructivas del Estado; la Organización determina que los servidores asuman funciones, responsabilidades, decisiones y la ejecución de actividades; y se ponga en orden a las personas y cosas; la Dirección orienta, ejecuta, manda y ordena y vigila las actividades hacia el cumplimiento de los fines, responsabilidades, decisiones y la ejecución de actividades; y se ponga en orden a las personas y cosas; además que sin duda alguna la Coordinación armoniza y establece en forma clara y delimitada las atribuciones y deberes que corresponde a cada servidor en sus puestos de trabajo, engranando los recursos y adecuando las cosas para el logro de los objetivos de la organización;

En toda institución pública el Control permite registrar, inspeccionar y verificar la ejecución del plan capaz de que pueda comprobarse los resultados obtenidos de los programados y tomar medidas conducentes para asegurar la realización de los objetivos; y, esto nos conllevará a una Evaluación que descubra debilidades y fortalezas de la administración; demostrando el grado de responsabilidad de los servidores públicos en el cumplimiento de sus tareas, medir interpretar y analizar sus resultados sobre el plan de trabajo con el objeto de eliminar errores y obstáculos y adoptar medidas adecuadas para el futuro. Lo cual generará excelentes resultados siempre y cuando esta evaluación sea permanente y se tomen los correctivos necesarios en el momento oportuno.

Además debo recalcar, que Aníbal Guzmán Lara, sostiene que: "La Administración Pública es la acción del gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones, económica, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación, vialidad, etc., como a dar resoluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren".

Se argumenta también que es un: "conjunto de órganos e instituciones jerárquica o funcionalmente subordinados y coordinados de acuerdo con la Ley, que tiene como misión constitucional el asegurar las prestaciones públicas necesarias para el desarrollo de la vida en común". En el escenario jurídico, "El Derecho proporciona, a la administración, la estructura jurídica indispensable para que cualquier organismo social pueda ser administrado. La administración, a su vez da al Derecho la eficacia jurídica de sus normas, sobre toda aquellas que directamente tienden a la organización de la sociedad". Lo que importa principalmente al Derecho son los derechos; a la Administración de los resultados; el Derecho a la libertad y la seguridad, en tanto que la Administración fomente la eficacia y rapidez y no el estancamiento.

En círculos políticos, es una actividad gubernamental, ejercida por la función ejecutiva en forma vertical y horizontal, para hacer prevalecer el poder del Estado, en una estructura económica determinada, valiéndose de ideas y convicciones políticas, la actividad administrativa es una forma específica de obrar para exteriorizar actos políticos y determinar ideológicamente el sistema técnico-administrativo que se ha de poner en práctica en el país. Al efecto "Una administración sin política carecería de rumbo". "Una política sin administración sería una utopía". La política parte de una concepción filosófica e ideológica del poder del Estado; la administración, de una decisión política.

El ejercicio pleno de la administración nos plantea las siguientes interrogantes: ¿con quién? ¿Cómo? ¿Con qué? ¿En base de qué? y, ¿hasta dónde se ejerce

la Administración Pública? La respuesta metodológica y didáctica es la siguiente: la administración se ejerce por medio de órganos con personería jurídica representados por funcionarios con principio de autoridad y responsabilidad; mediante actos, hechos, simples actos, contratos, reglamentos y leyes administrativas; valiéndose de recursos humanos y financieros, de bienes nacionales, fiscales y particulares; en base a facultades constitucionales y legales; y hasta los límites fijados por el ordenamiento jurídico nacional.

2.5 NORMATIVA QUE CONSTITUYE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RESOLUCIÓN O ACTO ADMINISTRATIVO.

En nuestro país la Administración Pública, se encuentra reconocida como organización activa del Estado por el Art. 141 de la Constitución, y se encuentra dentro de la llamada Función Ejecutiva que la desarrolla el Presidente de la República, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, expidiendo los reglamentos: a) "...necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas o alterarlas..."y, b) "los que convengan a la buena marcha de la administración" (No.13 del Art. 147 CRE), así como desarrollándola para dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.

La existencia de los actos administrativos como manifestaciones de la voluntad de la persona jurídico-estado, a través de su complejo orgánico llamado Administración Pública, se encuentra reconocida en el Art. 225 de la CRE, concibiendo la imputación final de tales resoluciones o actos provenientes de las administraciones públicas, es la voluntad de la persona jurídica estatal.

En el Ecuador, aún no se ha dictado la Ley Orgánica que regule la organización y actividad de la Función Ejecutiva (Art. 133 CRE), por lo tanto prevalece la aplicación de la normativa contenida en la Ley No. 50 conocida como Ley de Modernización del Estado y el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE). Por lo tanto los actos jurídicos normativos que regulan el régimen jurídico de los actos administrativos son: la Constitución de la

República, la Ley de Modernización y el ERJAFE, los que integran, para su aplicación, con los principios generales del Derecho Administrativo constitucionalizados o no, la jurisprudencia y la doctrina administrativa.

Al hablar de la categoría normativa del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, nuestra constitución vigente, habilita la expedición de los llamados Reglamentos Autónomos, esto es, distinta especie de aquellos que requieren, necesariamente la ley previa de la cual dependen y que llamamos Reglamentos Ejecutivos.⁷ Vale decir a demás que el Estatuto es un Reglamento Autónomo, cuya naturaleza jurídica está determinada por la propia Constitución de la República y, ello, como dijimos, sólo hasta que el legislativo, expida la Ley Orgánica, que regule la organización y actividades del Ejecutivo, ante lo cual el presidente de la República tendrá que expedir el Reglamento Ejecutivo, ejerciendo la competencia que le asigna el No. 13 del Art. 147 de la Constitución; esto con la finalidad de que funcione correctamente la administración. Otra especie de delegación, es la deslegalización; que consiste en dictar una norma que degrada el rango jerárquico de las normas y, en este caso, vía Constitución, se las ubicó en el nivel de normas reglamentarias, con competencia atribuida al Presidente de la República. Dentro de este contexto podemos colegir que el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, que se encuentra en vigencia, consiste en ser un Reglamento Autónomo mediante el cual se norma a todos los funcionarios que dependen directamente del Ejecutivo.

2.5.1 ACTIVIDAD JURÍDICA NORMADA POR EL ESTATUTO DE RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA.

Dentro de la actividad jurídica, el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, prescribe la existencia de categorías jurídicas como forma de manifestación de la voluntad del Estado, a través de las

⁷ZAVALA EGAS Jorge, Introducción al Derecho Administrativo. EDINO, Guayaquil, 2003. Sumario II.

Administraciones Pública Central e Institucional, citando: “Art. 64.- Categorías.- Las Administraciones Públicas Central e Institucional de la Función Ejecutiva sometidas a este Estatuto manifiestan su voluntad jurídica de derecho público a través de actos administrativos, actos de simple administración, hechos administrativos, contratos administrativos y reglamentos, sin perjuicio de recurrir a otras categorías de derecho privado cuando tales administraciones actúen dentro de dicho campo. De conformidad con lo que dispone la ley de Modernización del Estado, la extinción o reforma de los actos administrativos se rige por lo dispuesto en este Estatuto, incluyendo los plazos para resolver y los efectos del silencio administrativo”. La relación jurídica que establece el derecho ecuatoriano, toma forma en el ámbito administrativo cuando interviene el Estado como organizador de una sociedad que necesita de bienes y servicios para su desarrollo y subsistencia.

El Estado dentro del desarrollo de la humanidad, nace como instrumento de represión, encargado de defender y proteger los privilegios económicos de las clases dominantes, actualmente se considera al Estado, como la máxima organización histórica, política, y jurídica, planificada y diseñada por obra y voluntad del hombre, es una institución de instituciones, soberana gobernada y administrada constitucional y legalmente en línea vertical y horizontal, en forma centralizada y descentralizada, por funcionarios públicos, que deben desarrollar una gestión eficaz, moral y transparente.

Para la supervivencia del Estado existe la institución política de la República del Ecuador, que regula las actividades públicas y privadas, de manera que las personas naturales y jurídicas estén protegidas mediante la existencia previa de instituciones encargadas de hacer prevalecer sus derechos, sus deberes y sus obligaciones. El Estado no solo previene el mantenimiento del orden interno, la seguridad y la defensa nacional, sino que garantiza el derecho a la vida y a la integridad de las personas, el derecho a la libertad de opinión, de expresión del pensamiento, de conciencia y de religión: de educación, de trabajo, de contratación, alimentación, salud y asistencia médica, a los servicios sociales, a elegir y ser elegidos, a vivir en un medio ambiente sin contaminación, a proteger

la familia, la maternidad la estabilidad de los servidores públicos, a la justa remuneración, prohíbe no expresamente la esclavitud, y proclamando la paz y la cooperación como sistema de igualdad jurídica.

En el escenario de la organización estatal y social se encuentran los gobernantes y los gobernados, los administradores y los administrados, los que mandan y los que obedecen, sujetos a un control técnico, jurídico y político, cuyo objeto es tutelar, cuidar y salvaguardar el orden jurídico y verificar el cumplimiento de las leyes, por medio del control se tiende a asegurar la gestión ética de la administración pública, verificando la confiabilidad, oportunidad y pertinencia de la información financiera y administrativa, corregir irregularidades, desviaciones o deficiencias de las operaciones gubernamentales, es decir que se hayan utilizado de manera eficiente, efectiva y económica, los recursos humanos y materiales del Estado. Pues no existe poder sin control, y todo órgano administrativo provisto de competencia suficiente debe ser evaluado y controlado.

Le corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir la constitución y las leyes, mantener el orden interno y la seguridad externa del país, determinar la política exterior, celebrar contratos y convenios internacionales, ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública decretar movilización o desmovilización, de acuerdo con la ley, declarar estado de emergencia, entre otras atribuciones que le confiere el estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la función ejecutiva, que remplaza a la antigua ley de régimen administrativo, y que contiene normas de carácter general, como las relacionadas con los actos administrativos, la competencia administrativa, los procedimientos administrativos, reclamaciones recursos y formas de impugnación administrativa, y en fin todo lo que se refiere a la actividad y fines que cumple la función ejecutiva, que en nuestro país resulta muy amplia en el número de ministerios de Estado, empresas y dependencias autónomas que la conforman.

Establecida de esa forma la función ejecutiva y bajo los lineamientos jurídicos

del estatuto jurídico administrativo de la función ejecutiva, tenemos que reflexionar un poco sobre lo que es la administración pública, que explicada de la forma como lo hace el prestigioso jurista Nicolás Granja Galindo se define como una ciencia y arte a la vez que tiene por objeto el conocimiento de múltiples actividades o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos, en razón del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines en favor de la colectividad, esta definición nos lleva a comprender que el esfuerzo que cumple el Estado a favor del pueblo, es la búsqueda de su bienestar, mediante acciones realizadas, dentro de la estructura jurídica del país, por los funcionarios y empleados seleccionados por vía directa a través de elecciones o indirecta, cuando los nombrados en las urnas electorales seleccionan y nombran su personal para cumplir con su gestión administrativa.

Debemos anotar además, que como parte de la gestión administrativa, entre administradores y administrados, la ley contempla un espacio en el procedimiento, para las contiendas administrativas que son producto de la afectación a los ciudadanos con las acciones u omisiones de la administración, y que en función de la justicia se debe acudir a procedimientos legales para reparar una lesión administrativa.

Siendo los procedimientos administrativos, o los procesos administrativos, parte del derecho administrativo, es necesario establecer cuáles son los derechos vulnerados que vendrían a ser atendidos por medio de estos trámites, y para ello, es necesario recurrir a las Leyes Administrativas Especiales que hacen el marco de la legislación que es materia de nuestra expectativa, pero para la presente investigación nos referiremos al Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, mediante el cual se norma la disciplina dentro de la Institución uniformada, el régimen disciplinario forma parte especial de este reglamento, porque constituye el parámetro de organización administrativa, ante las posibles violaciones de los servidores públicos o administradores en la gestión diaria que realizan en favor de la administración.

Toda norma jurídica se encuentra establecida con el fin de frenar las arbitrariedades, con la singular circunstancia, de que en la administración tiende a acentuarse la arbitrariedad por los principios de jerarquización y subordinación administrativa, de tal manera que en la práctica, la ley muchas veces queda en la impunidad, y en otros se aplica con valor desmedido lo que genera la violación de los derechos de los servidores y servidoras policiales; por la necesidad común de mantener un cargo público como medio de sustento, en contraposición con la facultad que tenemos para ejercitar nuestros derechos, que deben ser fortalecidos con serias reformas al reglamento enunciado, y sancionar al mal servidor que es principio y fin de la destrucción administrativa, pero bajo los parámetros constitucionales, porque la honestidad y la responsabilidad forman parte no solo de la estructura administrativa, sino de la propia conducta del individuo, y debe hacerse un cambio radical en la administración, mediante la normativa pertinente acorde a la Constitución vigente y por supuesto a la realidad social que vivimos.

Hago referencia a este Estatuto por cuanto, la Policía Nacional del Ecuador al depender de la Función Ejecutiva también está supeditada a dicha norma jurídica, mas aun cuando al aplicarse una sanción disciplinaria y al no estar de acuerdo el sancionado tiene la opción de presentar como última instancia administrativa, el recurso extraordinario de revisión contemplado en el Art. 178 del ERJAFE, una vez que se han agotado todas las instancias dentro del ámbito interno disciplinario de la Policía. Al hacerse efectivo este recurso entonces diríamos que se han agotado todas las instancias en el ámbito interno para los reclamos de las sanciones disciplinarias, sobre todo cuando han sido aplicadas en forma ilegal e ilegítima. Cuyo recurso se podrá interponer en el plazo de tres años a partir del inicio de su vigencia y de tres meses a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria, siempre que no haya transcurrido cinco años desde el inicio de la vigencia del acto de que se trate en los otros casos.

2.6 EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS EN LA POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR.

La relación que existe entre el acto administrativo y las sanciones disciplinarias, conjugan al examinar un Procedimiento Disciplinario, cuyo objetivo es una respetar una garantía fundamental en el Estado de Derechos, y esto se materializa en una serie de actos y tareas que tienden a determinar la existencia de faltas de servicio e incumplimientos de parte de los funcionarios públicos. También obra, como se dijo, como una garantía fundamental para que los empleados estatales no sean perseguidos con arbitrariedad por los jefes. Esta garantía no existe, en plenitud, en el Derecho Laboral y se relaciona, especialmente, con el Derecho Penal, aunque no pertenece a esa rama sancionatoria pura del Derecho. Todos los días observamos, en los diferentes medios, la realización de una investigación sumaria o sumario administrativo y, en algunos casos, se condena por la opinión pública antes de la finalización del procedimiento.

El sumariado es inocente, hasta que se demuestre lo contrario, en este trabajo intentamos destacar esas características fundamentales, en cuanto a la aplicación de las sanciones disciplinarias a los miembros policiales. Pero disciplina no significa obediencia ciega, pues debe ser practicada en concordancia con el reconocimiento de los derechos de la persona; sino por el contrario obliga a mandar con responsabilidad y obedecer lo mandado. Se encuentra mas relacionado con el ejercicio del mando puesto que frente al subordinado, el superior tratará de inculcar una disciplina basada en el convencimiento. Razonará en lo posible órdenes para facilitar su comprensión y aceptación evitando que el subordinado obedezca, solamente, por el temor de la sanción. Por consiguiente, el concepto de disciplina no se agota en mandar con

responsabilidad o en obedecer lo mandado, sino que va a inspirar toda la actuación del personal policial, dentro y fuera de su ámbito.⁸

Si bien el objeto de la aplicación de una sanción disciplinaria en la Policía Nacional, debe estar enmarcada dentro del Procedimiento Disciplinario, resulta imprescindible ingresar al estudio del Procedimiento Administrativo común. Ello se justifica porque aquél, si bien es especial en tanto es un procedimiento punitivo interno, es también un procedimiento administrativo al que le son aplicables los principios que rigen el debido proceso. El Procedimiento Administrativo ha sido definido diciendo que es el conjunto de trámites que debe observar la Administración al desarrollar su actividad. Por lo expuesto, no parece sustancial si el procedimiento se documenta de manera tradicional o si se registra electrónicamente, salvo las particularidades que emanan del soporte utilizado. En ese sentido el instrumento informático trata la información de una forma especial a la que debe adaptarse los permisos y autorizaciones de ingreso, por los funcionarios, incluido el jerarquía, y las comunicaciones a terceros.

2.6.1 DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para realizar una clara definición del Acto Administrativo, es preciso recoger varios conceptos proporcionados por eminentes tratadistas del derecho administrativo, como Agustín GORDILLO que lo define como: “Acto administrativo es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata”.⁹

De igual manera Patricio SECAIRA D. define el acto administrativo como: “La declaración unilateral de voluntad que expresa la administración pública y que

⁸ SANTIVANEZ ANTUNEZ, Juan José; “La Causal de Renovación de Cuadros en la Policía Nacional del Perú, Ed. RAO, Primera Edición, Lima 2004.

⁹ GORDILLO Agustín, El Tratado de Derecho Administrativo, 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000, p. 30.

genera efectos jurídicos directos e inmediatos”.¹⁰

De acuerdo a Nicolás GRANJA GALINDO, otra definición del acto administrativo es: “...toda clase de declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas”.¹¹

El profesor José Roberto Dromí, señala que el acto administrativo es: “una declaración jurídica unilateral y concreta de la Administración Pública, en ejercicio de un poder legal, tendiente a realizar o a producir actos jurídicos, creadores de situaciones jurídicas subjetivas, al par que aplica el derecho al hecho controvertido”.¹²

Las conceptualizaciones del acto administrativo citadas ofrecen una serie de alternativas doctrinarias en cuanto a sus acepciones; el obrar jurídico administrativo comprende el acto administrativo, los simples actos, reglamentos y contratos. El efecto jurídico del acto administrativo es directo cuando no está subordinado a un acto posterior, produce por si efectos jurídicos al administrado y efectos jurídicos indirectos; estos efectos se agotan dentro de la propia administración, se trata de simples actos de administración como son los dictámenes, informes, opiniones técnicas jurídicas que son preparatorios para la voluntad administrativa, sanciones disciplinarias, etc. los actos administrativos son eminentemente resolutorios, desde su concepto mismo, pues, son los que producen efectos jurídicos individuales en forma directa y por lo tanto, ponen fin a un procedimiento administrativo, esto es, causan estado; mientras que, los actos de simple administración se encuentran también definidos en el ERJAFE y no ponen fin a ningún procedimiento administrativo.

El Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva,

¹⁰SECAIRA Patricio, Curso Breve de Derecho Administrativo, Quito, Universitaria, 2004, p. 178.

¹¹GRANJA GALINDO Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Loja, Talleres Gráficos UTPL, 1999, p. 97.

¹²DROMI José Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Buenos Aires, t. 1, 1987, p. 108.

determina: Art. 65.- Acto Administrativo: El acto administrativo es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa. Es decir que todos los actos que realizan los servidores o servidoras policiales, y que genera determinado efecto, en el caso de los uniformados estaría regido por el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional y por medio de la Ley Orgánica de la Policía Nacional.

2.6.2 FALTAS DISCIPLINARIAS.

Se entiende como falta disciplinaria aquella, que promueve la acción disciplinaria y en consecuencia, la aplicación del procedimiento establecido para su sanción, toda violación a las prohibiciones y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, al correcto ejercicio de la profesión o al cumplimiento de las obligaciones impuestas por el reglamento disciplinario de la Policía Nacional.

La falta disciplinaria debe provenir de una acción u omisión, que efectúe un miembro policial, por ende ningún miembro policial podrá ser sancionado por un acto previsto como falta disciplinaria, si no es el resultado de su acción u omisión. En base al Capítulo III Disposiciones Fundamentales el Reglamento de Disciplina en su Art. 9 menciona: “Falta disciplinaria es toda acción u omisión imputable, tipificada y sancionada en este Reglamento, que no esté calificada como delito, cometida por un miembro de la Policía Nacional en servicio activo, en situación transitoria, a disposición; incluyendo a los empleados civiles”.

Claro está, que quien aplica la sanción disciplinaria es un superior jerárquico, el mismo que tiene la obligación de preservar la comisión de infracciones y que sólo como último recurso acudirá a las sanciones disciplinarias, pero dicha obligación va mas allá, porque también tiene la obligación de estimular y felicitar a quien sobresalga en el cumplimiento de sus obligaciones.

La razón de ser de la falta disciplinaria es la infracción de unos deberes o el incumplimiento de disposiciones contenidas en el reglamento en cuestión, y para

que se configure violación por su incumplimiento, el servidor público infractor sólo puede ser sancionado si ha procedido dolosa o culposamente, pues el principio de la culpabilidad tiene aplicación no sólo para las conductas de carácter delictivo sino también en las demás expresiones del derecho sancionatorio, entre ellas el derecho disciplinario de los servidores públicos, toda vez que “el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios de derecho penal se aplican mutatis mutandi en este campo, pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona sancionada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo, y para controlar la potestad sancionadora del Estado.

Ahora bien el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional contempla dentro del TÍTULO VI, La clasificación de las Faltas Disciplinarias, que van desde faltas leves o de primera clase, faltas graves o de segunda clase y faltas atentatorias o de tercera clase.

2.6.3 SANCIONES DISCIPLINARIAS.

La sanción disciplinaria es, o debería ser, un factor que tienda a igualar, no a marginar a los individuos que componen la sociedad. Lo expuesto significa que el Derecho, en general, no es el Derecho de determinado grupo. Ingresando a nuestro tema el objeto del Poder Disciplinario es la aplicación de una medida disciplinaria, esto es una sanción. Varios autores definen a la sanción administrativa, general, como el medio jurídico destinado a asegurar el orden administrativo.

Específicamente sanción disciplinaria es la que la Administración aplica, de principio, única y exclusivamente a los servidores públicos, cuando se produzca una falta administrativa. La Policía Nacional, por su condición de Institución organizada bajo un sistema jerárquico disciplinario, para el cumplimiento de sus funciones específicas requiere de sus miembros una severa y consiente disciplina, que se manifieste en el fiel cumplimiento del deber y respeto a las jerarquías.

En la Constitución de la República en su Art. 160, último inciso señala: “Los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional serán juzgados por los órganos de la Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial. Las infracciones disciplinarias serán juzgadas por los órganos competentes establecidos en la Ley”.

En efecto, es indiscutible que el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional debe ajustarse a la Constitución; por ello, resulta indispensable acatar las interpretaciones de la Corte Constitucional como órgano encargado del control de constitucionalidad de las leyes y de la interpretación del estatuto superior, ya que en muchos de los casos se ha declarado la inconstitucionalidad de las faltas disciplinarias atribuidas a los miembros policiales, pero no se ha planteado la reforma pertinente.

Las sanciones que contempla el Reglamento materia de la presente investigación, son las contempladas en el TÍTULO IV DE LAS FALTAS DISCIPLINARIAS, Capítulo I, De las sanciones, Art. 31.- Sanción.- Las faltas se reprimirán con las siguientes sanciones:

1. Destitución o baja;
2. Arresto;
3. Represión;
4. Recargo del servicio; y
5. Fagina.

Estas sanciones que se encuentran vigentes y están prescritas en el Reglamento Disciplinario, son las que no se encuentran ajustadas a la realidad actual, más aún, cuando se denota claramente que al ser violatorias a los derechos de las personas, no son concordantes con la Constitución vigente, ya que dicha normativa fue promulgada mediante Registro Oficial No. 35 del 28 de Septiembre de 1998.

Los vacíos y deficiencias detectados le restan eficacia a la gestión disciplinaria y, de este modo, le impiden a los niveles Directivos efectuar un adecuado control de la aplicación de las faltas disciplinarias, de todos los miembros policiales. La necesidad de corregir estos y otros defectos para hacer más eficaz la labor de control justificada entonces la reforma que se propondrá.

Este planteamiento armonizará la legislación disciplinaria y la dotará de una estructura lógica que garantiza a sus destinatarios la seguridad jurídica que se deriva de interpretaciones inspiradas en criterios uniformes y coherentes; permitiendo que no existan violaciones a sus derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna.

2.6.4 PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE DEBEN REGIR EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES DISCIPLINARIAS.

En cuanto a los criterios para graduar las faltas cometidas por los miembros de la Fuerza Pública, se debe tomar en cuenta circunstancias propias de la función especial encomendada a la Policía Nacional, como su comisión durante el desempeño de servicio extraordinario o en circunstancias de especial gravedad de orden público, de calamidad pública o de peligro común, que deberá considerarse como una circunstancia de agravación, o el incumplimiento de los deberes cuando se están desempeñando funciones que ordinariamente corresponden en un grado mayor, lo cual se deberá considerar como una circunstancia que reduce la gravedad de la falta.

Hoy en día, en que la celeridad es elemento esencial de la eficacia, es preciso que los órganos de control cuenten con herramientas legales ágiles y dinámicas que permitan dar respuestas oportunas, cuando todavía la sociedad resiente la conducta irregular del funcionario o el daño causado, y no noventa días, después cuando la sanción ha perdido tanto la pertenencia como sus efectos reparadores. Este es el criterio que orienta e inspira el procedimiento disciplinario, que debe aplicarse a fin de que no se vulneren los derechos al momento de aplicar una sanción disciplinaria. Por esta razón, es necesario que

se cree un procedimiento verbal simplificado a la realización de una audiencia dentro de los dos días siguientes a la verificación de la situación de flagrancia, a la confesión o al conocimiento del hecho; es aplicable por el jefe inmediato cuando la falta sea leve o cuando el servidor público sea sorprendido en flagrancia o confiese la auditoría de una falta leve o atentatoria. Esta medida es mucho más garantista, ya que pretende que la actuación disciplinaria, desde el comienzo, se adelante con el conocimiento del sancionado, para que éste pueda ejercer su derecho a la defensa desde el inicio de la misma. Actualmente, en gran parte de los casos, el sancionado se entera de la sanción que se ha aplicado en su contra con la comunicación de la decisión que será aplicada por la falta cometida.

Asimismo merece una consideración detallada y de contenido práctico la vigencia del principio general de Derecho de VALOR CONSTITUCIONAL, principios que en el desarrollo de este trabajo se han llegado a establecer como fundamentales para la aplicación del Derecho Administrativo.

- **"NON BIS IN IDEM"**.- La norma dispone que una misma falta no pueda ser sancionada dos veces, sin perjuicio de la responsabilidad que genere en sede penal, civil o política. La doctrina minoritaria entiende que el principio Non bis in idem es un PRINCIPIO DE PROCEDIMIENTO y, por ello, una infracción no puede ser juzgada en más de una oportunidad. Los que consideramos al principio Non bis in idem como un principio general de Derecho sostenemos que un hecho sólo puede merecer UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA. Lo expuesto es sin perjuicio de que el funcionario pueda ser sancionado por un solo hecho en diversas sedes, esto es administrativo, penal, civil, político. Insisto, el principio Non bis in idem prohíbe, en Sede Disciplinaria, aplicar más de una sanción administrativa. La doctrina que entiende al principio como un principio procesal sostiene que un mismo hecho, puede dar lugar a sanciones acumulativas, "La afirmación de que ningún funcionario puede ser llamado a responsabilidad más de una vez, es compatible con la posibilidad jurídica que, llamado por única vez (a la

instancia represiva), pueda serle impuesta más de una sanción"... y en ello "no hay ofensa a ningún principio general si la posibilidad de aplicar varias sanciones surge expresa o tácitamente de la norma que atribuye competencia a la Administración".

- **PROPORCIONALIDAD ENTRE LA SANCIÓN Y LA FALTA.**-Significa que la sanción debe guardar relación con la falta y su sanción disciplinaria. Es decir que la posibilidad de adoptar, de acuerdo a la oportunidad, más de una medida o cuantificación de la misma, (discrecionalidad sancionatoria), que es de principio en el Derecho Disciplinario Administrativo Nacional , se encuentra limitada por los conceptos jurídicos determinables, el principio de razonabilidad, la obligación de motivar el cambio de precedente, las únicas medidas autorizadas.
- **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD (PRECLUSIÓN) Y CONGRUENCIA.**- Mediante el mismo se establece la necesidad de sancionar de acuerdo a lo que se ordena investigar, teniendo presente que el procedimiento no se puede retrotraer a etapas ya superadas. Lo expuesto permite a la defensa ejercer su cometido acorde a la calidad humana del disciplinado. Los hechos nuevos, que surjan en la investigación, deberían, de principio, ser objeto de otro procedimiento, si el sumariado no tuvo oportunidad suficiente, dentro del mismo, de ejercer su defensa.
- **PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.**- En aras de poner fin a las inequidades que permite la legislación actual, debido, entre otros aspectos, a la no actualización de las faltas disciplinarias consideradas de primera clase, segunda clase y atentatorias o de tercera clase, y para garantizar que las sanciones disciplinarias correspondan a la gravedad de las faltas, se consagra la proporcionalidad como un principio rector, que debe ser tenido en cuenta tanto al momento de escoger la sanción como al de fijar su aplicación, según sea el caso. El principio de proporcionalidad opera en dos sentidos: no sólo busca evitar que las conductas más graves se sancionen de manera irrisoria sino también que las faltas leves se sancionen en forma demasiado severa.

2.6.5 PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.

El Procedimiento Disciplinario es una garantía fundamental en el Estado de Derecho y Justicia, el cual se encuentra dentro del marco del neo constitucionalismo, basado en principios constitucionales, que garantizan el respeto a los derechos fundamentales; y, esto se materializa en una serie de actos y tareas que tienden a determinar la existencia del cometimiento de faltas disciplinarias e incumplimiento de lo estipulado en el Reglamento, de parte de los funcionarios públicos. También obra, como se dijo, como una garantía fundamental para que los miembros policiales no sean perseguidos con arbitrariedad por los jefes. Pero más resulta que hoy en día al aplicarse un Reglamento que no está actualizado genera vulneración de los derechos fundamentales en cuanto a su aplicación.

Las actuaciones disciplinarias son, sin duda, actuaciones administrativas con características propias que conforman el llamado derecho administrativo disciplinario, que si bien tiene semejanzas con el derecho penal, en la medida en que ambos son manifestaciones de la potestad punitiva estatal, es un sistema autónomo e independiente, con objetivos y características propios, como la preservación de la organización y buen funcionamiento de las entidades, ramas y órganos del Estado y del correcto comportamiento de los individuos encargados de la prestación de la función pública.

El derecho disciplinario se aplica en el marco de relaciones de subordinación entre el funcionario y el Estado, para exigir obediencia y disciplina en el ejercicio de la función administradora e imponer sanciones por la violación de los deberes, las obligaciones y la inobservancia de las prohibiciones e incompatibilidades que la ley establece para el ejercicio de la función pública. Como su nombre lo indica, el objetivo que persigue el derecho disciplinario consiste en mantener la disciplina al interior de la institución estatal-policial, lo cual constituye un objetivo político del Estado diferente al que busca garantizar mediante el derecho penal.

En este sentido, el derecho disciplinario no sólo se ocupa de los casos de las faltas contempladas en el Reglamento disciplinario, que son los que más trascendencia y publicidad tienen. La actividad disciplinaria recae también, y en mayor medida, sobre la cotidiana indisciplina de los funcionarios, como el incumplimiento de los horarios, la demora en la realización de los deberes y funciones, el trato indebido al público y otras conductas similares que implican una diferencia de grado con los comportamientos que estudia el derecho penal, diferencia que se suma a las anteriores.

Queda claro entonces, que dentro del proceso disciplinario así como en todos los procesos, lo que sea contrario al mandato constitucional es Nulo, y que su variación merecería forzosamente una Reforma, la misma que esta siendo planteada en el presente trabajo. Al respecto, Bernaldeduce que “los derechos sólo pueden ser retirados por sentencia judicial”. De lo contrario, sería relativamente fácil que un jefe cometa arbitrariedades con sus subordinados, privándolos por órdenes propias de estos derechos.

En ese sentido, los derechos constitucionalmente reconocidos componen un valor dentro del orden jurídico, por tanto constituyen la esencia del Orden Público, conforme lo declaró la Sentencia del 13 de febrero de 1985 expedida por el Tribunal Constitucional Español. Así, el derecho administrativo se encuentra condicionado en cuanto a su enmarque constitucional por los derechos hasta el punto de que la actividad administrativa en su conjunto debe forjarse como el mayor anhelo hacia la perpetración de los derechos fundamentales. Es decir “la tarea de protección y promoción de los derechos debe ser asumida por el Estado hasta el punto de constituir una de sus principales funciones”.¹³

¹³ RODRIGUEZ-ARANA MUNOZ; “Los derechos fundamentales en el Estado Social de Derecho y el Derecho Administrativo Constitucional”, AA, Núm. 35; Semana 26 Setiembre – Octubre, 1988, pp. 2045-2058.

2.7 DEFINICIÓN DE TÉRMINOS.

ACTO DE SERVICIO.- Es todo acto que ejecuta un miembro de la Policía Nacional en cumplimiento de sus funciones específicas policiales, acorde con la ley y reglamentos institucionales, se encuentre o no dentro del turno u horario asignado a su persona, en este último caso siempre que las circunstancias lo obliguen.¹⁴

ARRESTO.-El arresto consiste en la simple detención del sancionado en el cuartel o en cualquier establecimiento policial.

DERECHO DISCIPLINARIO.- El Derecho Disciplinario Administrativo es el conjunto de principios y normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el Poder y el Procedimiento Disciplinario de la Administración.

DISCIPLINA POLICIAL.- Es la obediencia debida que según las leyes y reglamentos Institucionales debe primar en una institución uniformada, además en razón del grado o jerarquía.

JERARQUÍA.- Es una relación técnica de carácter interno y naturaleza administrativa, regulada jurídicamente, para asegurar la unidad estructural y funcional mediante subordinación.

NEGLIGENCIA.- Falta de cuidado, celo, solicitud o esmero en la ejecución de alguna orden o en el desempeño de una función.

FUNCIÓN EJECUTIVA Y ADMINISTRATIVA.- Es una actividad política jurídica y técnica que ejerce jerárquicamente el Presidente de la República a través de la administración pública y de acuerdo con las funciones establecidas por las leyes y reglamentos a objeto de satisfacer necesidades generales.

ORDEN SUPERIOR.- Es la que imparte un superior, verbalmente o por escrito a un subordinado para el cumplimiento. Las órdenes policiales deben ser encuadradas en las leyes, reglamentos, directivas, y más disposiciones vigentes.

PODER DISCIPLINARIO.- El Poder Disciplinario es la facultad de la Administración para aplicar sanciones, mediante un procedimiento

¹⁴ Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional del Ecuador, 1998.

especialmente establecido a esos efectos, con el fin de mantener el orden y correcto funcionamiento del servicio a su cargo. Es un poder de principio y discrecional porque surge del poder de mando y de la facultad de vigilancia que corresponde a la jerarquía de todo servicio.

REPRESIÓN SIMPLE.-La represión consiste en la amonestación verbal o escrita al sancionado, haciéndole notar la falta en la que a incurrido y conminándole a que no reincida.

RECARGO EN EL SERVICIO.- El recargo del servicio consiste en la prolongación del tiempo regular o reglamento que un miembro de la Institución esta obligado a servir.

SERVIDORES PÚBLICOS.-En nuestro país se consideran como servidores públicos a quienes laboran para la administración pública y cuya función es la de brindar servicios públicos a todos los ecuatorianos.

SERVICIO PÚBLICO.-El servicio público es una actividad amplia por sus características, organización y forma; es un interés general que está por encima de cualquier otra circunstancia, en donde el Estado tiene la obligación de asegurar la prestación del mismo con eficiencia y eficacia.

SUBORDINACIÓN.- Consiste en el acatamiento de las órdenes legalmente emanadas del superior, así como el cumplimiento de los deberes y obligaciones propios del grado y de la función que le fuere asignada.

SUBORDINADO.- Es el subalterno que se encuentra bajo el mando directo de un superior, en forma permanente o temporal.

2.8 ESTUDIO JURÍDICO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DISCIPLINARIOS DE LAS POLICÍAS DE COLOMBIA, PERÚ Y BOLIVIA.

Como sugerencias metodológicas para la aplicación de esta propuesta de reforma, he creído conveniente este estudio jurídico comparativo de las policías hermanas de COLOMBIA, PERÚ y BOLIVIA; por cuanto su realidad jurídico-social es similar a la nuestra. Además al saber que la Policía es una institución

pública que existe en las sociedades democráticas, en especial en el ámbito de la seguridad, ya que esta en el primer eslabón en la cadena de actores encargados de hacer cumplir la ley, dentro de tareas de prevención y control, siendo una institución que detenta el uso de la fuerza, atribución que apunta al mantenimiento del orden público y la seguridad individual y social de los ciudadanos, así como de resguardar el cumplimiento de las leyes. El punto crítico que presentan todas las policías de América Latina y en su conjunto las que citamos para el presente análisis es la relación interna que existe entre superiores y subalternos, jerárquicamente hablando, ya que ha existido reiteradas situaciones de abuso de autoridad por parte de los miembros uniformados especialmente en grados superiores, y porque no decirlo que ellos también han sido objeto de abusos de poder por parte de la cadena de mando en sus diferentes escalas, pues en la mayoría de los países de Sud América, se denota la necesidad de que, todos los regímenes disciplinarios estén acordes a sus legislaciones y sobre todo enmarcados en al respeto de los derechos humanos del policía. Esta falencia no ha sido superada, aun cuando en los últimos años en los países de la región la orientación del trabajo policial ha ido variando hacia un enfoque inspirado en los principios propios del servicio público, mas que en el mero control y represión, en tanto se comprende al policía en su relación de servidor publico.

“Sin duda, la mala evaluación de la policía afecta finalmente a la gobernabilidad, pues los países ven cuestionada su capacidad de solucionar eficientemente uno de los problemas que mas aqueja a la ciudadanía, a la vez abre la brecha entre gobierno y ciudadanos, en cuanto estos ven frustradas sus expectativas en materia de seguridad. Entonces, la desconfianza en las instituciones y las políticas de seguridad se puede transformar también en un obstáculo para la democracia. Así lo ha demostrado el Barómetro de las Américas.”¹⁵

¹⁵ Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt. Control, Disciplina y Responsabilidad Policial, FLACSO, Pág. 11.

Recordando un refrán conocido a nivel mundial, podemos pensar que “cada pueblo tiene la policía que merece”, o, desde otro punto de vista, “dime que policía tienes y te diré que democracia has alcanzado”, la policía y sus valores éticos, con la normativa adecuada, sirven de termómetro para medir el grado de respeto de una comunidad a los derechos humanos. La policía juega un gran papel en la calidad de vida de los individuos y de los pueblos, en varios campos principalmente en la criminología, en la política criminal, y sobre todo en la delincuencia, pues por esto, parece cada día más necesaria que ayer, lógicamente las críticas tan frecuentes no se dirigen a su abolición, sino a su remodelación radical, siendo un factor sumamente preponderante la actualización de sus leyes y reglamentos disciplinarios.

2.8.1 SISTEMA DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA DE COLOMBIA.

Dentro de la facultad del Estado Colombiano, para investigar y sancionar a los servidores públicos y particulares que ejerzan funciones públicas y que en ejercicio de estas incurran en algún tipo de falta disciplinaria. El ejercicio de la potestad disciplinaria es una de las más importantes manifestaciones del “ius puniendi” estatal, la cual tiene como objetivo fundamental prevenir y sancionar aquellas conductas que atenten contra el estricto cumplimiento de los deberes que se imponen a los servidores públicos u obstaculicen el adecuado funcionamiento de la administración pública, es decir, la potestad disciplinaria corrige a quienes en el desempeño de la función pública contraríen los principios de “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”¹⁶

El Estado como titular de la potestad disciplinaria en cabeza de las Oficinas de Control Disciplinario Interno y excepcionalmente por parte de la Procuraduría General de la Nación por el poder preferente, establece un Código Disciplinario único para todas las entidades, sin embargo, en el caso de la Policía Nacional de

¹⁶ Constitución Política de Colombia, Art. 1º, Ley 34 de 2002. Ley 734 de 2002 Art.20.3, Ley 734 de 2002, Art. 21.

Colombia, dada las funciones especialísimas así como también en nuestro caso, cumple por disposición constitucional, funciones para garantizar los derechos de las personas y la protección de sus bienes, en tal caso en dicho país se ha expedido la Ley 1015 de 2006 “Régimen Disciplinario para la Policía Nacional de Colombia”, la cual consagra el catálogo de faltas disciplinarias, sanciones aplicables y autoridades con atribuciones disciplinarias entre otras instituciones, para el personal uniformado de la Policía Nacional de Colombia; disponiendo dicho régimen en su artículo 58 que el procedimiento aplicable es el contemplado en el Código Disciplinario único o normas que lo modifiquen o adicionen.

Ahora, dicho régimen especial no desecha las demás faltas disciplinarias consagradas en el Código Disciplinario único, como así también, las demás conductas constitutivas de faltas disciplinarias aplicables a otros funcionarios públicos, consagradas en otras leyes donde imponga deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades, que cuyo incumplimiento de deberes o extralimitación de funciones y derechos, siempre y cuando sean procedentes, se aplica a los miembros de la Policía Nacional de Colombia. Se advierte que cuando la Procuraduría General de la Nación acepte las razones del investigado con respecto a su solicitud de poder preferente, la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Policía Nacional, previa solicitud de la Procuraduría General de la Nación, enviará el expediente en el estado que se encuentra. Ahora, es importante aclarar, que la solicitud del poder preferente ante la Procuraduría General de la Nación, no suspende la actuación disciplinaria en la entidad que se esté adelantando la investigación. En el Control Disciplinario Interno de la Policía Nacional de Colombia, aparte de la procedencia del poder preferente y la súper vigilancia administrativa por parte de la Procuraduría General de la Nación; el Inspector General de la Policía Nacional de Colombia, podrá iniciar, asumir, proseguir, remitir o fallar cualquier actuación disciplinaria, cuya atribución esté asignada a otra autoridad con atribuciones disciplinarias señaladas en esta ley, cuando por su trascendencia afecte gravemente el

prestigio e imagen institucional, según lo establece el párrafo 1º del artículo 54 de la Ley 1015 de 2006; así mismo, podrá sin perjuicio de su atribución disciplinaria, ejercer vigilancia, control y seguimiento de las actuaciones disciplinarias, conforme lo señalado en el párrafo 2º del citado artículo.

Este procedimiento se asemeja a lo establecido en la Ley Orgánica de la Policía Nacional en su Art. 32, en el cual nuestro órgano de régimen disciplinario es conocido como la Inspectoría General de la Policía Nacional, cuyo cargo estará al mando de un Oficial General, y su misión fundamental es "...controlar la disciplina y moral profesional en todos los niveles...", cabe mencionar que también se necesita una reforma urgente en este cuerpo legal, a fin de que se puedan especificar las facultades sancionadoras tanto de las máximas autoridades internas como, en el caso de la facultad sancionadora del Sr. Ministro del Interior.

2.8.2 SISTEMA DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA DE PERÚ.

Dentro de la aplicación de las normas que regulan el régimen disciplinario en la Policía Nacional del Perú, en cuanto a su interpretación diversa con respecto a las garantías que consagran los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos y la Constitución Política del Perú, se ha generado un problema desde la entrada en vigencia de la Nueva Ley de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, aprobada por la Ley N° 28338, que tiene como objetivo fundamental establecer los principios ético profesionales y de disciplina en el comportamiento del personal P.N.P. para lograr un servicio policial óptimo en beneficio de la persona, la sociedad y el Estado. En ella se plasman las disposiciones que rigen el procedimiento administrativo disciplinario de la institución policial, su procedimiento, la clasificación y tipificación de las infracciones en las que pueda incurrir el personal, así como las sanciones correspondientes, determinando los órganos e instancias resolutorias administrativas.

Esta norma se expidió como consecuencia de la declaración de Inconstitucionalidad de la Ley de Régimen anterior aprobada por Decreto Supremo N° 009-97-IN mediante Sentencia Nro. 2050-AA/TC expedida por el Tribunal Constitucional, que hacía referencia expresa no sólo a la vulneración de los derechos constitucionales de los efectivos de la institución policial sino además, al germen de la inconstitucionalidad manifiesta al no haber sido publicado su Reglamento en el Diario Oficial. Conviene recordar que el Tribunal Constitucional pronunció que la omisión de publicar dicho texto constituía una violación del artículo 109° de la Constitución Política del Estado, que establece que "La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte". Si bien dicho precepto constitucional establece que es la "ley" es la que tiene que ser publicada, consideró que en dicha frase debe entenderse, prima facie, a cualquier fuente formal del derecho y, en especial, aquellas que tienen una vocación de impersonalidad y abstracción constituyendo la publicación un requisito esencial de la eficacia de las leyes y de toda norma jurídica, a tal extremo que, una norma no publicada, no puede considerarse obligatoria. Hecho que como en nuestro país y de acuerdo a nuestra legislación, refiere el mismo procedimiento, ya que si no ha sido promulgada y posterior publicada en el registro oficial, carece de validez jurídica.

La exigencia constitucional de que las normas sean publicadas en el diario oficial "El Peruano", se encuentra estrictamente vinculada al Principio de Seguridad Jurídica, el mismo que debe entenderse, desde el punto de vista ciudadano, como la prerrogativa de todos de conocer los lineamientos que permitan ejercer una efectiva defensa de sus derechos; y desde el punto de vista del Estado, como el deber de hacer conocer la norma en toda su extensión para que su exigencia no constituya un abuso de poder, tomando en cuenta además que la Constitución exige que las normas tengan que ser publicadas en el diario oficial, satisfaciendo los principios de publicidad y seguridad jurídica.

El Régimen Disciplinario de la Policía Nacional de Perú, el que debe sancionar las observaciones contenidas y reformar las deficiencias de tal manera que, si bien se persiga sustentar un marco de respeto dentro de una institución jerarquizada, éste se encuentre provisto de herramientas jurídicamente válidas para incentivar la disciplina. Indudablemente, aquella juega un rol muy importante en el desarrollo del comportamiento de los miembros de la PNP sujetos a jerarquía y grado por lo que constituye un factor de cohesión que obliga a todos por igual, teniendo su expresión colectiva en el acatamiento de la Constitución a la que como institución se encuentra subordinada. En otro extremo, conviene señalar que el artículo 38° de la Ley N° 28338 Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú consigna en aras del principio de Legalidad y el Debido Procedimiento que: “sólo se impondrán sanciones por infracciones previamente tipificadas en la presente Ley y que sean debidamente comprobadas, luego del procedimiento administrativo disciplinario correspondiente”¹⁷.

Es decir, bajo la lectura del apartado precitado, la autoridad administrativa pretende prescindir una vez mas de la instancia judicial que declare la responsabilidad, o no, del personal policial avocándose irregularmente para determinar las supuestas responsabilidades en las que el personal denunciado incurra, vulnerando el principio constitucional del Non Bis In Iden por el cual nadie puede ser procesado ni sancionado dos veces por la comisión de un mismo hecho. En ese sentido, lo citado en el párrafo anterior apertura la “facultad” de iniciar un proceso administrativo disciplinario paralelamente al proceso judicial que hubiera a lugar; acto que constituye un perjuicio sancionado por la Comisión Americana Sobre Derechos Humanos.

2.8.3 SISTEMA DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA DE BOLIVIA.

Esta ley regula las conductas consideradas como faltas dentro de la Policía

¹⁷ Ley N° 28338 Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

Boliviana y las sanciones aplicables, así como la autoridad competente para conocer tales faltas y el procedimiento que debe seguirse en estos casos para lo cual se crean algunas instancias internas. Con relación a la situación de un supuesto infractor de faltas graves, en flagrancia y faltas graves con connotación pública se prevé la suspensión de funciones y del goce de haberes, aunque en el primer caso se establece que de ser absuelto se le repondrá los haberes no recibidos lo que de todas maneras constituye una sanción anticipada.

En esta legislación disciplinaria, la filosofía y doctrina sustentan a la Policía Nacional desde su creación permitiendo mantener la unidad y la solidez, de su estructura, este hecho se traduce en sus normas que permiten la aplicación coherente en términos absolutos, de la normatividad relacionada con la disciplina, la obediencia, la moral y la ética con relación al ordenamiento interno de la Policía Nacional, es por esto que su importancia se basa en normas disciplinarias que rigen la conducta de los miembros de la institución del orden, y que sean compatibles con la formación personal y profesional del funcionario policial, debiendo estar acordes con el ordenamiento legal del país. En estas circunstancias el Reglamento de Faltas Disciplinarias y sus Sanciones, viene a cubrir una necesidad imperiosa de garantizar los derechos de los funcionarios y su sometimiento consciente a la disciplina interna y el cumplimiento de sus normas, por ende la aplicación de este instrumento permite evaluar la conducta de los miembros de la institución en sus diferentes niveles y jerarquías, haciendo que el superior en mando obre equitativamente, sin condescendencia ni animadversión, con la convicción de que cumple su deber, haciendo que la obediencia sea voluntaria, y no impuesta y arbitraria. Ya que por lo general de lo que podemos ver en toda institución disciplinada y jerarquizada tiene tendencia a existir abuso de facultades o de poder por el hecho de ostentar un rango mas alto, lo cual no debe ser visto desde esa óptica, sino mas bien desde una visión fundamentada con el ejemplo a fin de no utilizar normas coercitivas para el cumplimiento de las disposiciones. De idéntica manera este Reglamento de Faltas Disciplinarias y sus Sanciones para la Policía Nacional tiene su base

principal en la Constitución Política del Estado, su Ley Orgánica y las Leyes de la República, para ofrecer a los miembros de la institución del orden un instrumento legal que respete sus derechos.

Se enfatiza que el procedimiento es administrativo sin embargo, mantiene la lógica del aún vigente Reglamento de faltas y sanciones que tiene todas las características de un proceso penal. En relación a las faltas, las clasifica en regimentarias y graves, las primeras sancionadas con llamada de atención verbal, escrita, arresto o su equivalente en trabajo en fines de semana y feriados y las graves se sancionan con retiro temporal de la Institución con pérdidas de antigüedad y sin goce de haberes y retiro o baja definitiva sin perjuicio de acción penal.

Entre las faltas graves se ha incluido el agredir físicamente a los arrestados, aprehendido o detenidos en celdas policiales y el ejecutar tratos inhumanos crueles degradantes, o acciones de tortura atentando contra los derechos humanos, lo que es muy positivo aunque naturalmente este tipo de casos no quedarían en faltas sino debieran ser procesados penalmente. Esta ley, también contempla la designación de agentes encubiertos para la investigación de faltas graves y determina que “la información proveniente de estos agentes, cuando sea corroborada con otras pruebas, será suficiente para imponer una sanción”¹⁸.

¹⁸ Reglamento de Faltas Disciplinarias y sus Sanciones para la Policía Nacional de Bolivia.

CAPÍTULO III

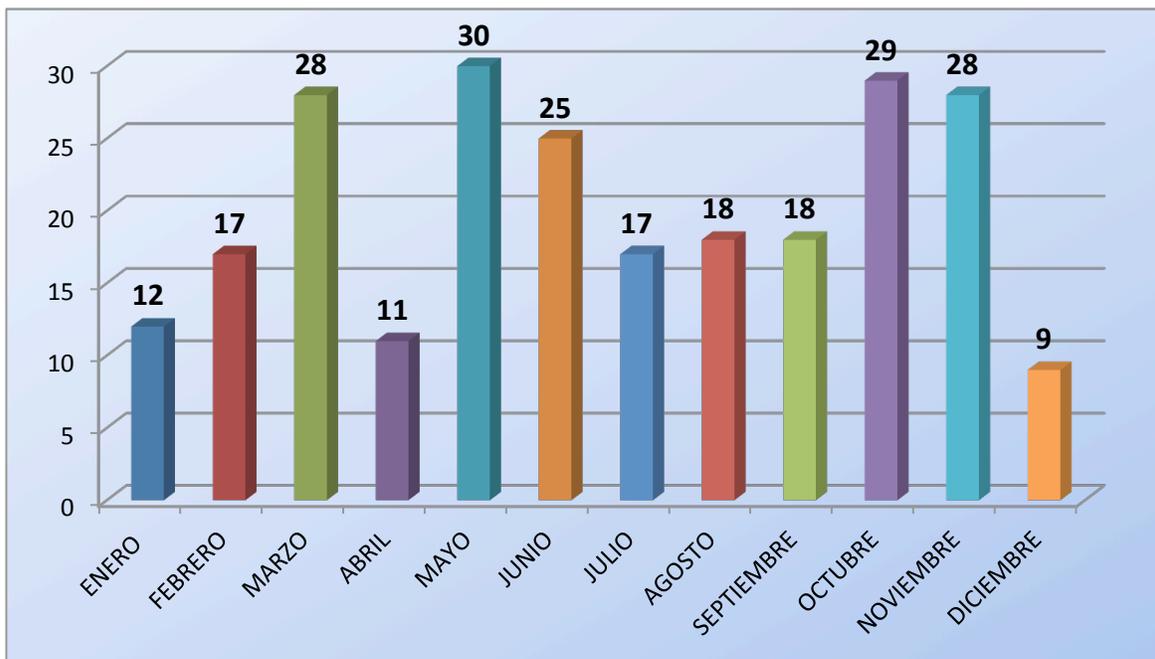
METODOLOGÍA

3.1 PROCEDIMIENTO EMPLEADO.

Para llevar a cabo esta investigación he utilizado los métodos teóricos como: el método deductivo, cualitativo y cuantitativo de las estadísticas históricas, referentes a las sanciones impuestas a las servidoras y servidores policiales, durante el año 2011, dentro de la investigación jurídica de campo, siendo un elemento fundamental en este proceso investigativo.

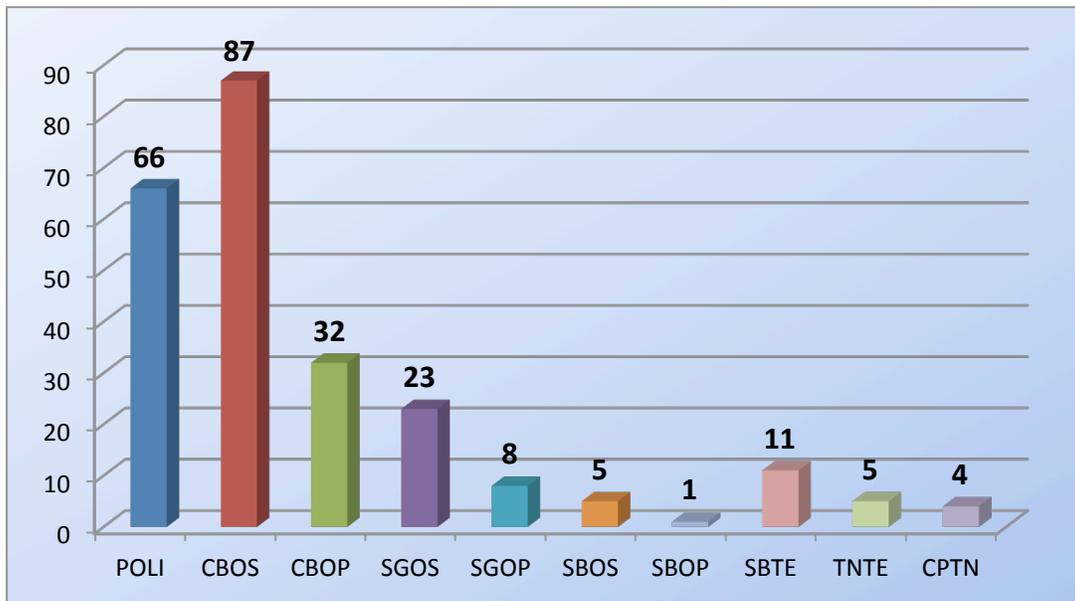
En este estudio aplicado, la parte investigativa corresponde básicamente a un diagnóstico de las sanciones disciplinarias aplicadas a los uniformados, en base al tipo de faltas disciplinarias cometidas.

GRÁFICO No. 1: ESTADÍSTICA DE SANCIONES DE LA UPAI 2011, POR FALTAS DISCIPLINARIAS.



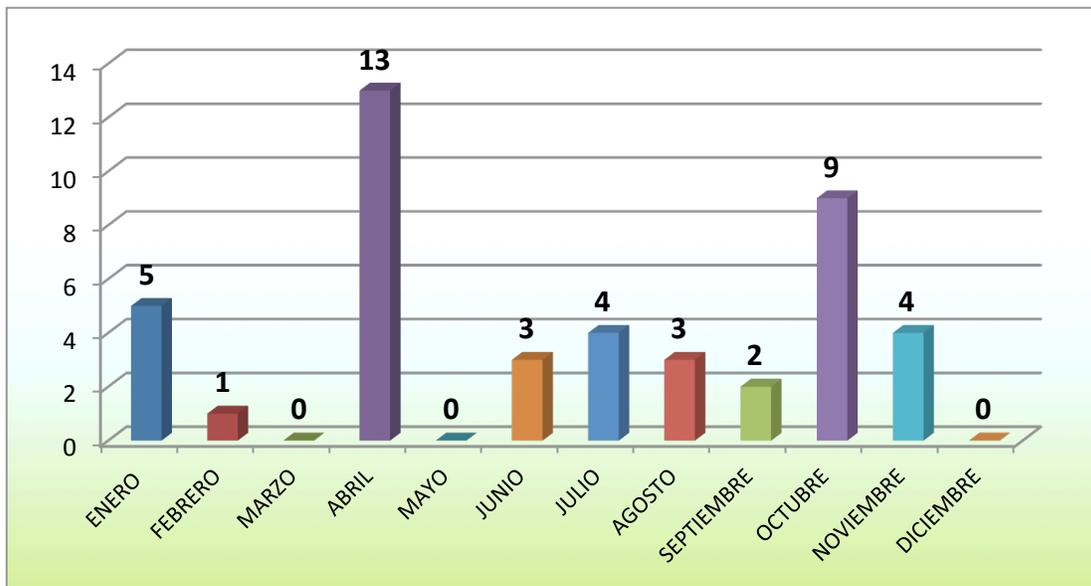
FUENTE: ARCHIVO DEL EX-IV DISTRITO PP.NN., CUADRO ELABORADO POR EL AUTOR.

GRÁFICO No.2: ESTADÍSTICA DE SANCIONES DE LA UPAI 2011, DE ACUERDO A LA JERARQUÍA.



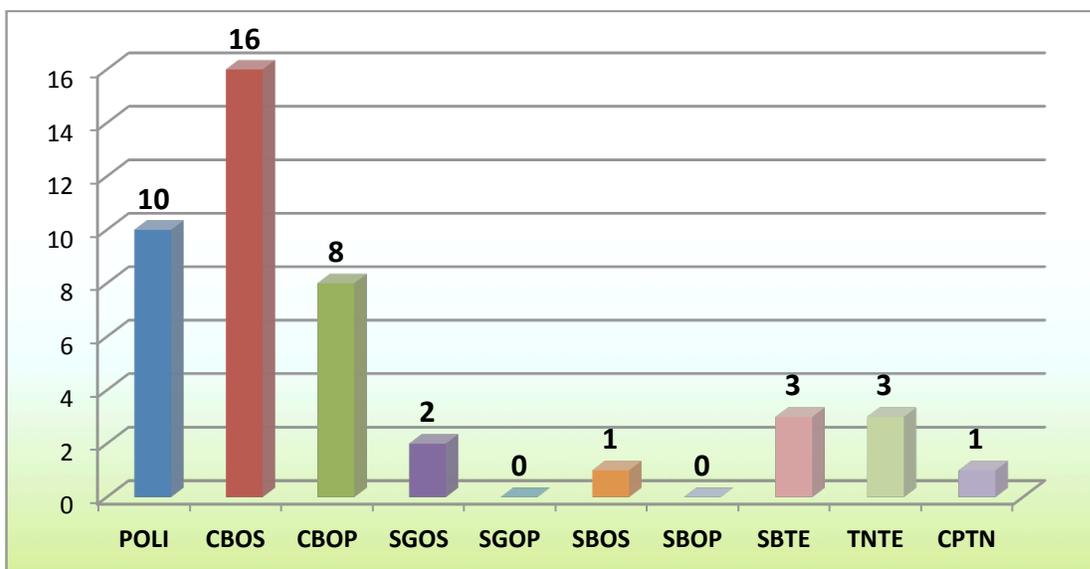
FUENTE: ARCHIVO DEL IV DISTRITO DE LA P.N. GRAFICO ELABORADO POR EL AUTOR.

GRÁFICO No.3: ESTADÍSTICA DE SANCIONES DE LA UDAI 2011, DE ACUERDO A LA JERARQUÍA



FUENTE: ARCHIVO DEL IV DISTRITO DE LA P.N. GRAFICO ELABORADO POR EL AUTOR.

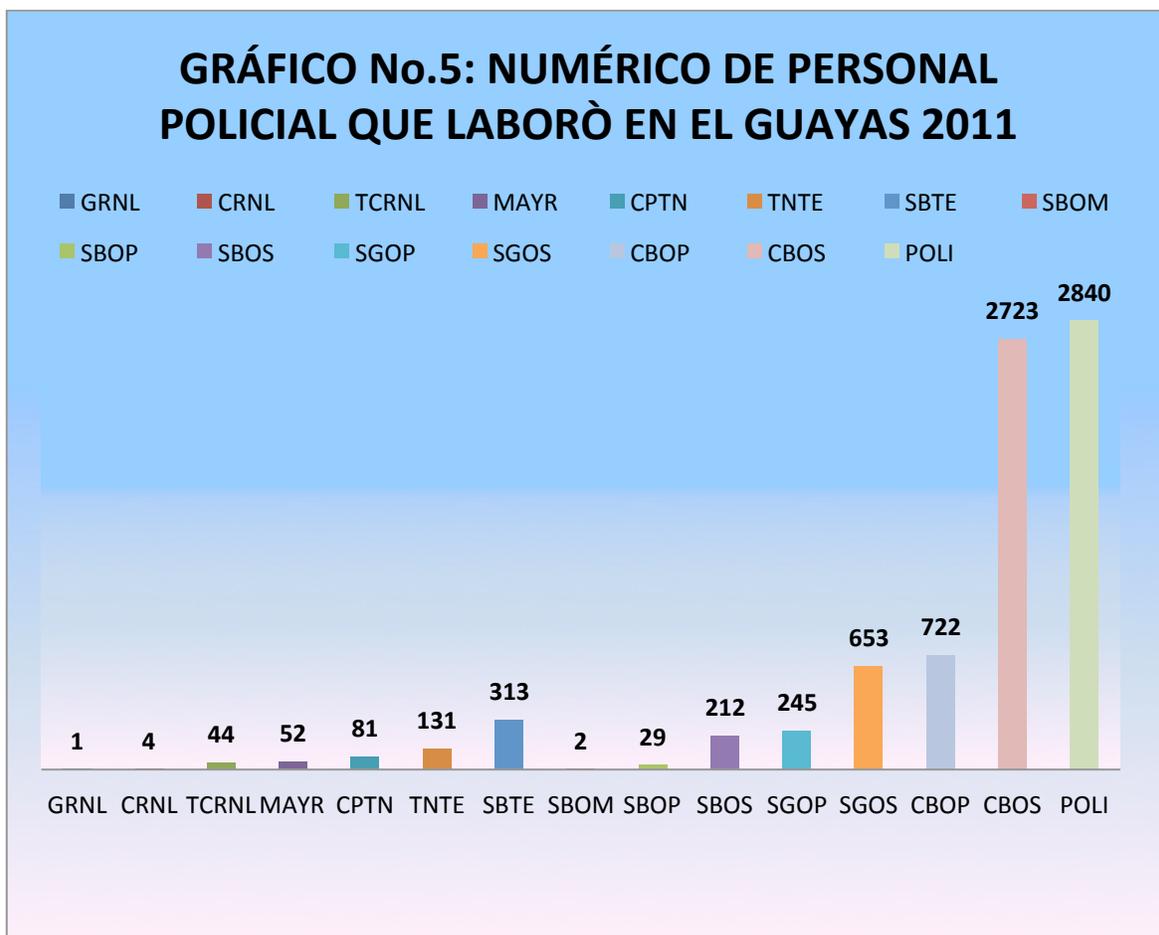
GRÁFICO No. 4: ESTADÍSTICA DE SANCIONES DE LA UDAI 2011, DE ACUERDO A LA JERARQUÍA



FUENTE: ARCHIVO DEL IV DISTRITO DE LA P.N. GRAFICO ELABORADO POR EL AUTOR.

Posteriormente se analizó el tipo y gravedad de las faltas disciplinarias por las cuales son sancionados con mayor frecuencia; esto permitió plasmar, como principio rector un planteamiento eficaz de los tipos de sanciones disciplinarias que no vulneren los derechos fundamentales de las servidoras y servidores de la Policía Nacional, cuya aplicación dentro de la función propia es la sanción administrativa disciplinaria, que es de naturaleza preventiva y correctiva, y mediante la cual se garantiza la efectividad de los principios y fines constitucionales y legales que deben observarse al ejercer la función pública. El Procedimiento Disciplinario Administrativo es un procedimiento Administrativo especial, punitivo e interno, instrumentalmente destinado a conservar el orden y correcto funcionamiento de la Administración. Le son aplicables los principios del Procedimiento Administrativo Común, en lo pertinente, sin perjuicio de los propios que se derivan de su especialidad. Dentro de las variables a considerar para el análisis se tomó en cuenta las faltas, reincidencia y gravedad del hecho, en las que incurren los miembros policiales y las sanciones que son atribuidas en base a estas.

Los datos utilizados para la obtención de la muestra, se definieron en base a la población existente en la Provincia del Guayas, tanto en la Unidad Provincial de Asuntos Internos como en la Unidad Distrital de Asuntos Internos, en base al tipo de falta disciplinaria cometida, y se obtuvo una muestra significativa para el análisis, de quienes han sido sancionados, en el ejercicio de sus funciones. Siendo estos los resultados:



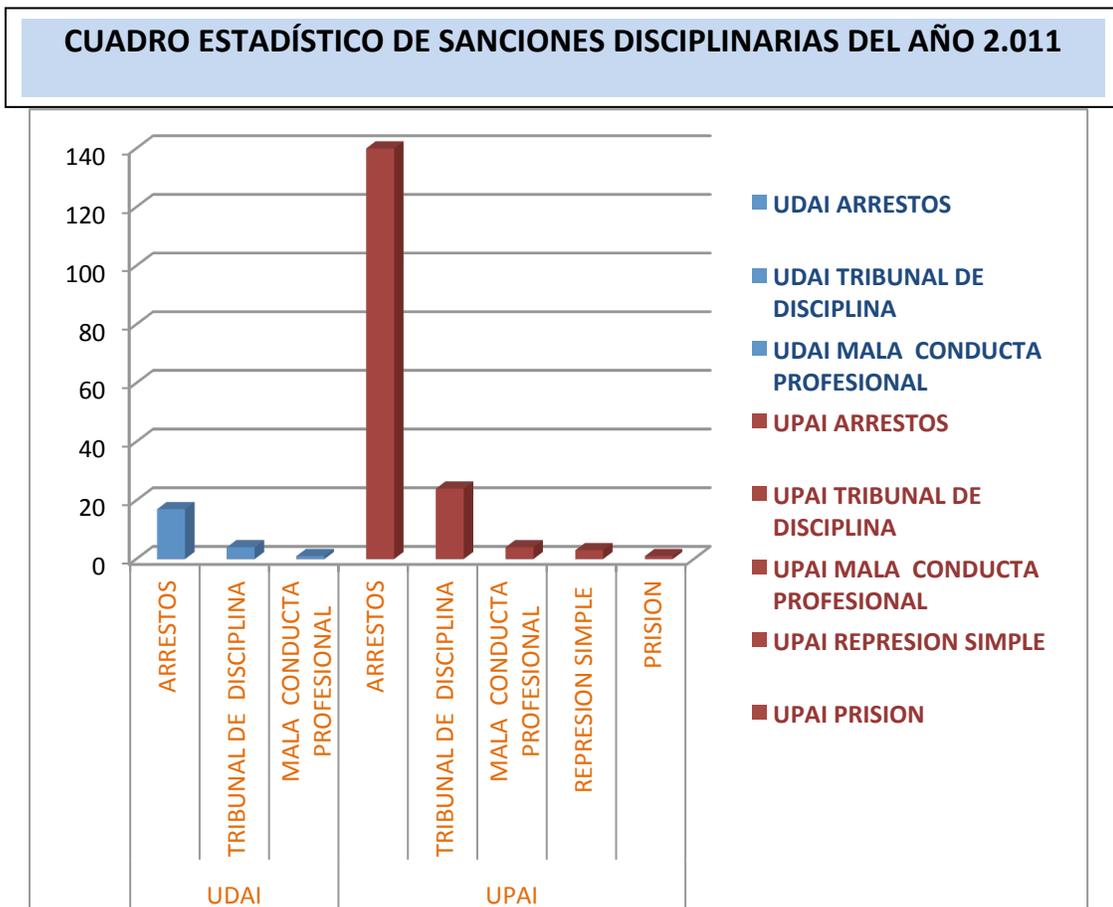
FUENTE: ARCHIVO DEL IV DISTRITO DE LA P.N. GRAFICO ELABORADO POR EL AUTOR.

Esta metodología se elaboró en base a cada uno de los objetivos específicos planteados. Además en el procedimiento de recolección de datos se utilizó:

- La observación directa:
 - a) simple estructurada.
 - b) participante como miembro activo de la PP.NN.

- Observación Documental:
 - a) estadística de las oficinas de asuntos internos de la PP.NN.
 - b) archivista por cuanto se revisó, los archivos del área jurídica de asuntos internos.

Para mejor comprensión del porcentaje de sanciones disciplinarias graficaremos de la siguiente manera:



FUENTE: ARCHIVO DEL IV DISTRITO DE LA P.N. GRAFICO ELABORADO POR EL AUTOR.

Dada su naturaleza sancionatoria, el derecho disciplinario debe respetar plenamente las garantías propias del derecho punitivo, como lo ha señalado reiteradamente la Corte Constitucional, y se debe desarrollar integralmente el artículo 76 de la Constitución vigente, según el cual, el debido proceso debe aplicarse en todo su contexto al momento de aplicarse una sanción disciplinaria,

obviamente dependiendo de su gravedad y de la forma en la que se cometió dicha falta, con el objeto de fortalecer el conjunto de derechos y garantías con que deben contar quienes son sancionados disciplinariamente.

Adicionalmente, se establecen causales de exclusión de responsabilidad, sin distinguir, como lo hace ordinariamente la legislación penal, entre causales de justificación e inculpabilidad, para facilitar su aplicación por parte de los titulares de la acción disciplinaria. En este punto se hace una remisión al Código Penal, por considerar que todas las circunstancias que conforme al derecho penal permiten excluir la responsabilidad son pertinentes para analizar y valorar las conductas de los servidores públicos y particulares que desempeñen funciones públicas, y determinar si dan lugar o no a responsabilidad disciplinaria.

En efecto, en ocasiones el funcionario debe optar entre el respeto formal de la norma y la solución de una necesidad, la salvaguarda de un derecho o la atención de un interés inaplazable; por ejemplo, cuando un bien destinado a un uso exclusivo debe emplearse para colaborar en la superación de una calamidad, o cuando los recursos presupuestales con una destinación específica se invierten en la atención de necesidades apremiantes e inaplazables de salud, como una epidemia. Este conjunto de casos, bastante frecuentes en la cotidianidad de la administración pública, hace aconsejable, por razones de justicia y equidad, que se excluya la responsabilidad disciplinaria cuando se tiene certeza de que la transgresión formal de la norma ha operado por estado de necesidad.

En consecuencia, con este estudio se pretende que, al momento de la aplicación del reglamento disciplinario, luego de acudir al bloque de constitucionalidad integrado por los principios de la Ley Fundamental y de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Ecuador, deben llenarse, en primer lugar, con los principios del Derecho Administrativo, antes de acudir a los códigos Penal y de Procedimiento Penal.

3.2 RECURSOS PARA LA PROPUESTA.

Dentro de los recursos que se utilizó en este trabajo se debe citar los siguientes:

- a) Recursos Institucionales dependencias policiales de Asuntos Internos.
- b) Recursos Documentales (registros de sanciones disciplinarias 2011, de la Unidad Distrital de Asuntos Internos del IV Distrito de la Policía Nacional y de la Unidad Provincial de Asuntos Internos del Comando Provincial Guayas No.- 2)
- c) Recursos Técnicos, archivos y estadísticas, libros de registros.
- d) Recursos Humanos, agnets investigadores y asesores jurídicos.
- e) Recursos Jurídicos (informes, oficios, memorandos y criterios jurídicos que han servido de base para aplicar sanciones disciplinarias).

Dado que la acción disciplinaria no está en manos de funcionarios especializados y en ocasiones está incluso a cargo de personas sin formación jurídica, la legislación debe simplificar la interpretación mediante normas de fácil comprensión y aplicación. La presente reforma planteada, pretende regular la acción disciplinaria en forma detallada, comprensible y, si se quiere didáctica y pormenorizada en cuanto a faltas, sanciones, derechos, deberes, prohibiciones y trámites, para reducir la imprecisión que afecta a los funcionarios encargados de su aplicación; ya que en muchos de los casos dentro de los derechos que se ha vulnerado en las sanciones aplicadas a los miembros policiales, ninguno ha sido resarcido por el daño causado.

CAPÍTULO IV

4.1. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA.

Si bien es cierto la filosofía y doctrina que sustentan el funcionamiento de la Policía Nacional del Ecuador desde su creación, han permitido mantener la unidad y la solidez, de su estructura de manera que este hecho debe traducirse en sus normas que permitan la aplicación coherente en términos absolutos, de la normatividad relacionada con la disciplina, la obediencia, la moral y la ética con relación al ordenamiento interno de la Policía Nacional. Por lo tanto, nace la importancia para que las normas disciplinarias que rigen la conducta de los miembros de la institución del orden, sean compatibles con la formación personal y profesional del funcionario policial y que estén acordes con el ordenamiento legal del país; hecho que en la actualidad no ocurre con nuestra Institución.

De esta manera el Reglamento de Faltas Disciplinarias y sus Sanciones, viene a cubrir una necesidad imperiosa de garantizar los derechos de los funcionarios y su sometimiento consciente a la disciplina interna y el cumplimiento de sus normas; esta aplicación de este instrumento permite evaluar la conducta de los miembros de la institución en sus diferentes niveles y jerarquías, haciendo que el superior en que se encuentre al mando actúe equitativamente, sin anuencia ni animadversión, con la convicción de que cumpla su deber, haciendo que la obediencia sea voluntaria, y no impuesta en forma arbitraria.

El Reglamento de Faltas Disciplinarias y sus Sanciones, ofrece a los miembros de la Policía Nacional, la oportunidad ética y moral de meditar sobre su conducta futura y la opción de recobrar su buen actuar. De este ejercicio permanente sobre el cumplimiento de los deberes, la responsabilidad y el acatamiento indiscutible de las normas, nace el principio doctrinario constitucional de la defensa de la sociedad y el cumplimiento de las leyes, atribuidas como misión fundamental a los miembros de la Policía Nacional.

En el Reglamento en estudio, se propone que el Tribunal de Disciplina sea

remplazado, por una unidad administrativas que sea integrada por personal policial y personal civil, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ejecutivo 632.

Ahora bien en este punto cabe hacer una reflexión en cuanto a la promulgación del Decreto Ejecutivo 632, mediante el cual se le brinda toda la competencia al señor Ministro del Interior, de acuerdo al Art. 1.- “Reorganícese la Policía Nacional, disponiendo que la representación legal, judicial y extrajudicial de la Policía Nacional, sea asumida por el Ministerio del Interior, quien a su vez podrá delegar dichas atribuciones de conformidad con la ley.”, es decir asume todas las competencias como tal, este **DECRETO** que se encuentra totalmente alejado, del principio constitucional de prevalencia de las leyes, por cuanto en el Art. 424 de la CRE, menciona claramente que una ley orgánica esta sobre un decreto, hecho puntual, que pese hacer inconstitucional, se aplica en la actualidad, y en virtud del cual se dictan todas las disposiciones administrativas, tanto para la estructura operativa dentro de la función policial como para el ámbito disciplinario. Esta discordancia jurídica, no permite que exista una adecuada aplicación del derecho constitucional, y sobre todo en cuanto se refiere al procedimiento disciplinario, por lo que; dicho de paso, la Institución Policial requiere una actualización urgente de toda su normativa interna.

Cabe además, hacer referencia a la publicación del Diario Universo del 11 de Agosto 2011, dentro de la Sección Política; en la que el abogado y especialista en derechos fundamentales, Jorge Sosa, considera como una equivocación homologar las sanciones de los servidores públicos y los policías, porque no cumplen el mismo tipo de funciones. “El servidor público no ejecuta las labores de riesgo y de responsabilidad que sí tiene un policía, y que tiene relación directa con la seguridad interna del Estado y de las ciudades. Un funcionario público puede responder por una acción, como por ejemplo, una malversación de fondos, pero no es lo mismo que un policía que se encuentre involucrado en una banda de secuestro express. Las sanciones deben ser distintas, porque las funciones son totalmente distintas”. Hacemos este comentario en virtud de que el Ejecutivo ha

presentado a la Asamblea, un nuevo proyecto de Código Orgánico de entidades de Seguridad Ciudadana, en el cual, dentro del Capítulo Primero, Título III, hace referencia a las sanciones disciplinarias, y a todo un proceso que se puede decir es una copia del Código Penal de la Policía Nacional derogado.

En este contexto, las innovaciones que planteo plasmar dentro de este proyecto de reforma, es tan solo al **Art. 31** del cuerpo legal en estudio, en cuanto a la variación de las sanciones disciplinarias, que se deberían imponer a los servidores policiales que incurrieren en algún tipo de falta disciplinaria, estipulada en el mismo cuerpo legal, a fin de que las sanciones disciplinarias no vulneren los derechos de las servidoras y servidores policiales, de la siguiente manera:

TITULO IV

DE LAS SANCIONES

DISCIPLINARIAS

CAPITULO I

DE LAS SANCIONES

Art. 31.- Sanciones.- Las faltas se reprimirán con las siguientes sanciones:

1. Represión por escrito.
2. Sanción pecuniaria menor
3. Sanción pecuniaria mayor
4. Desvinculación del cargo mediante sumario administrativo.

Este planteamiento permitirá armonizar el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional con nuestra Constitución vigente, el cual como queda demostrado desde que se ha puesto en vigencia la Constitución no se ha planteado ninguna reforma.

4.2. LA REPRESIÓN POR ESCRITO COMO SANCIÓN DISCIPLINARIA, EN LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE DISCIPLINA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR.

La reprensión es la reprobación expresa que por escrito dirige el superior al subordinado. No constituye sanción disciplinaria la advertencia o amonestación verbal que, para el mejor cumplimiento de las obligaciones y servicios, pueda hacerse en el ejercicio del mando.

La reprensión, equivale a no aprobar algo, a darlo por no bueno, es la acción de reprender, sanción con que se ejecuta amonestando al sancionado y que se considera leve, dentro del ámbito disciplinario se la puede considerar como una amonestación cuya acción y efecto es de amonestar, hacer presente una cosa para que se considere procure o evite, advertir, prevenir, teniendo que ser necesariamente verbal. La reprensión es una sanción y la amonestación verbal es solo una medida directamente relacionada con el ejercicio del mando; la forma, escrita en la reprensión, observando los requisitos procedimentales y con garantías legales de incoación de previo procedimiento con audiencia formal del interesado y ofrecimiento de posterior recurso, por lo que necesariamente ha de adoptar la forma escrita y ahí está la diferencia con la advertencia o amonestación verbal recogiendo el escrito la expresión del superior de su disconformidad con el hecho cometido y la reprobación expresa del mismo, tal y como sucede en el caso que nos ocupa pese a “titularse” como “represión verbal”, y oral en la amonestación, reconviniendo verbalmente a los subordinados con la finalidad de que se cumplan mejor las obligaciones y servicios que a éstos competen, una llamada de atención verbal que no surte efecto personal alguno amen de no constar por escrito su imposición. Esto obviamente se verá reflejado en el registro correspondiente del miembro policial, a fin de que sirva como antecedente para su ascenso respectivo.

También lo conocemos con el término de amonestación considerándolo como un acto por el cual el superior advierte al inferior la omisión o defecto en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse, a fin de que no incurra en una falta disciplinaria y se haga acreedor a una sanción mas fuerte, esto se efectuara de manera que ningún uniformado de menor jerarquía a la del aludido se aperciba de ella, procurando observar en estos casos la discreción que les exige la disciplina. Y no como se hace dentro de nuestra filas que se criminaliza este tipo de sanciones con llamados de atención en primera instancia en forma verbal y posterior por escrito, pero generalmente esto genera dos sanciones por la misma causa y muchas veces se mancilla el honor del uniformado por cuanto se le llama la atención en forma descortés delante de sus compañeros en formación.

4.3. LA SANCIÓN PECUNIARIA EN LA POLICIA NACIONAL DEL ECUADOR (MULTA ADMINISTRATIVA).

La sanción pecuniaria, la cual proponga en esta reforma al reglamento en estudio, es una sanción que consiste en el pago de una multa al estado como castigo por haber cometido una falta disciplinaria. La pena pecuniaria es una de las más leves que se pueden imponer dentro del derecho penal, y es utilizada también en derecho administrativo como forma para sancionar los incumplimientos.

El Derecho Administrativo como rama del Derecho Público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta parece actualmente regirse bajo la norma básica de “el Estado todo lo puede”. Esto sumado a como alude Zaffaroni a “la acelerada producción legislativa en materia penal, y otras muchas, da lugar a leyes que amalgaman sanciones de diversa naturaleza, entre las suelen incluirse penas”¹⁹. Lo cual ha desdibujado los principios rectores del Derecho Penal. Entendiendo el autor que la razón de estas “yuxtaposiciones legislativas de sanciones restitutivas y reparatoras de mediadas de coacción directa y de penas, tiene lugar con diversos motivos, algunos de sistematización imposible, porque solo responden a defectos técnicos o, a

¹⁹ ZAFFARONI Eugenio Raúl-ALAGIA Alejandro- SLOKAR Alejandro Ob. Cit. Pág. 214

necesidades políticas de impactar a la opinión con una respuesta legislativa”. Considerándolo como sanción pecuniaria o **MULTA ADMINISTRATIVA** gran parte de la doctrina tanto nacional como extranjera se ha tratado de individualizar y distinguir la Multa Penal de la Multa Administrativa, con lo cual efectuaremos una revisión de las distintas posiciones doctrinarias a fin de establecer criterios de distinción de ambas instituciones. Dentro de la Doctrina Alemana para el autor **Hans Heinrich Jescheck** “La multa Administrativa (Geldbusse), con la que se castigan las infracciones de esa clase, no es una pena de multa (Geldstrafe), sino una sanción represiva autónoma sin el acento de desvalor que corresponde a una pena criminal”²⁰.

Por su parte el Profesor de la Universidad de Munich, **Claus Roxin**, sin hacer alusión directa a la multa entiende que “el injusto criminal merece un especial juicio de desvalor ético, mientras que el ilícito administrativo se agota en la mera desobediencia administrativa”²¹

Como mencionamos, si bien no refiere directamente a la multa, se puede deducir, que la multa impuesta a un ilícito administrativo no es una pena y por ende no conlleva desvalor ético, por el contrario el injusto criminal reprimido con multa, configura una verdadera pena pecuniaria. Como ha podido observarse hasta el momento para la doctrina alemana la Multa Administrativa (Geldbusse) no es una pena, sino meramente una sanción y no posee por ende, el desvalor ético social propio de la pena. Tal vez sea oportuno destacar que pareciera ser que para Zaffaroni la Multa Administrativa solo tiene un rol reparador. Bien luego de haber efectuado una revisión de la doctrina extranjera, en cuanto a la Multa Administrativa, es dable emitir opinión sobre que características debe revestir una multa para ser considerada pena, una Multa Administrativa.

²⁰ JESCHECK Hans Heinrich Ob. Cit. Pág. 707

²¹ ROXIN Claus “Derecho Penal – Parte General Fundamentos La Estructura de la Teoría del Delito” Tomo I editorial Civitas 1997 Madrid Pag 72

El hecho de definir a la multa como sanción y por ende como Multa Administrativa trae aparejadas consecuencias distintas a si, se la considera pena y como Multa Penal. Como mencionaba Sebastián Soler “la distinción reviste importancia capital no ya solamente en consideración a los términos en que prescribe una multa y a la posibilidad de interrumpir la prescripción, sino con respecto a la característica básica de la multa penal consistente en su convertibilidad solo la Multa Penal es convertible en arresto, como tal, es además personalísima”.²²

El autor alemán Günther Jakobs al expresar que los ilícitos administrativos juzgables dentro de la órbita del Derecho Administrativo, no admiten que las Multas Administrativas puedan “transformarse en penas privativas de la libertad sustantivas”...también esclarece que “a diferencia de o que ocurre en el proceso penal, no rige el principio de legalidad (pues no hay obligación de perseguir por parte de la administración), sino un principio de oportunidad sujeto a leal discrecionalidad”²³

Por su parte Maurach pone de manifiesto otra consecuencia propia de la Multa Administrativa como consecuencia de su naturaleza, dado que “la multa es mucho más que una medida coactiva....ella constituye un enérgico llamado a cumplir las obligaciones. Cumplida que sea se agota definitivamente, al contrario, en caso de persistir la desobediencia –es decir frente a igual hecho material ella puede volver a ser aplicada, sin lesionar el principio del Non Bis In Idem”²⁴

Es dable destacar una vez más el principio de personalidad de la multa, ya que la multa como toda pena es de estricto carácter personal, lo que significa que es inaceptable su pago por cualquier otra persona que no sea el condenado. Por ello, que no sea transmisible bajo ninguna circunstancia. De allí que Soler esbozara “es inaceptable el pago de la multa por un tercero; no hay solidaridad entre varios

²² SOLER Sebastián “Derecho Penal Argentino” Tomo II Editorial TEA Buenos Aires 1983 Pág. 390

²³ JAKOBS Gunther “Derecho Penal – Parte General Fundamentos y Teoría de la Imputación” Traducido por Joaquín Cuello Contreras 2 Edición Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas Madrid 1997 Pág. 66

²⁴ MAURACH Reinhart – ZIPF HEINZ Ob Cit. Pág. 26

obligados ni puede heredarse a obligación de pagarla. Si el autor del delito muere antes de que la sentencia haya pasado en autoridad de cosa juzgada, queda extinguida la acción penal, si muere después y la multa no ha sido pagada o no ha sido totalmente, tal obligación queda extinguida y no afecta a los herederos”²⁵ .

De este estudio se colige, que es plenamente aplicable la implementación dentro de la reforma al Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional del Ecuador, la imposición como sanción disciplinaria, una pena pecuniaria, la misma que debe ser regulada por la falta cometida en base a su gravedad y circunstancias.

4.4. LA BAJA O DESVINCULACIÓN DEL CARGO DENTRO DE LA POLICIA NACIONAL DEL ECUADOR.

Doctrinariamente, los actos de las autoridades policiales se ubican en el área propia del llamado Derecho Disciplinario, que es una parte del Derecho Sancionatorio que regula las sanciones que se imponen por faltas disciplinarias, sean estas acciones u omisiones. La falta disciplinaria atenta contra bienes institucionales, contra la disciplina y el servicio necesario para el adecuado funcionamiento de la institución policial. Por tanto, la sanción disciplinaria apunta a proteger bienes como la ética, disciplina y organización que la institución policial requiere para su funcionamiento institucional adecuado. De allí que, cuando una conducta ha sido calificada, por las Autoridades policiales, como falta de tercera clase, por lo que el Tribunal de Disciplina que juzga este tipo de conductas, generalmente es aplicado de acuerdo a lo previsto en el Art. 81 de Ley Orgánica de la Policía Nacional, que dice: **“El Tribunal de Disciplina tiene la facultad de juzgar las faltas disciplinarias previstas en el respectivo reglamento y de acuerdo con el procedimiento señalado en el mismo”**, en concordancia con los Art. 67, 68 numeral 4, 72 y 75 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional,

²⁵ SOLER Sebastián “Derecho Penal Argentino” Tomo II Editorial TEA Buenos Aires 1983 Pág. 385

normas jurídicas que disponen que corresponde a los Tribunales de Disciplina el juzgamiento de las faltas de tercera clase de los miembros de la institución policial; en consecuencia, este procedimiento debe ser abolido por completo y aplicarse la propuesta que se plantea en el presente trabajo, esto es la desvinculación del servidor o servidora policial, pero mediante un sumario administrativo que respete el debido proceso y sobre todo que se pague el derecho a la defensa.

Además podemos observar que en varios de los casos en los que se ha sancionado y se sigue sancionando mediante un Tribunal de Disciplina, este luego de analizar las pruebas practicadas en el proceso disciplinario, determina que el uniformado ha incurrido en las infracciones o faltas de tercera clase, tipificadas en el Art. 64 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional. Siendo este procedimiento totalmente ilegal e ilegítimo por cuanto las pruebas, deben ser planteadas frente a un Tribunal que judicialmente esté establecido para ser producidas en un juicio, ante los TRIBUNALES DE GARANTIAS PENALES, correspondientes y no ante un Tribunal de disciplina propuesto solo para el evento de una falta disciplinaria, y claro está que estas pruebas de la que tanto habla el reglamento disciplinario, solo alcanzarán el valor de pruebas, una vez que sean presentadas y valoradas en la etapa del juicio, de acuerdo al Art. 79 del Código de Procedimiento Penal.

Hay que tomar en cuenta además, la Situación de Disponibilidad en el caso peruano establece que el pase a la Situación de Disponibilidad por Medida Disciplinaria, se producirá por faltas graves contra el servicio y/o cuando la conducta del Personal Policial afecte el honor, decoro y deberes policiales, independientemente de las sanciones penales que pudiera corresponderle si el hecho o hechos que se le imputan legalmente están previstos como delito, previa recomendación del Consejo de Investigación. El Personal Policial deberá previamente ser citado, oído y examinadas las pruebas de descargo por el Consejo de Investigación, el que luego de estos trámites, emitirá su pronunciamiento respectivo. Previamente a la Situación de Disponibilidad el personal policial deberá ser citado y oído, debiendo examinarse las pruebas de

descargo presentadas lo que constituirá parte del debido proceso administrativo disciplinario. Por tanto, la posibilidad de aplicar la sanción disciplinaria, es violatoria del principio de presunción de inocencia, pues resulta claro que, con la sola imputación de un delito, tal presunción no pierde sus efectos, sino hasta que exista una declaración judicial de responsabilidad penal. Ello no quiere decir que se permita que el efecto policial sujeto a un proceso penal continúe en Situación de Actividad, pues es perfectamente lícito, que este sea pasado a la Situación de Disponibilidad, durante el lapso que dure el proceso judicial. Siendo así, **el pase a la Situación de Disponibilidad no puede entenderse como una medida disciplinaria**, sino como una garantía procesal para ambas partes. En consecuencia, se entiende que si existe un fallo jurisdiccional que se pronuncia sobre la responsabilidad del efectivo policial procesado, la Situación de Disponibilidad deberá cesarse inmediatamente y acogerse la que mejor se adecúe a los hechos resueltos.

Por todo lo expuesto se puede deducir que el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional quiebra el Estado Derechos y desconocen los derechos a los miembros uniformados de esta organización, por lo que urge la apertura de un verdadero debate, efectuado por profesionales comprometidos con la problemática socio-institucional y no por aquellos que pretenden mutar las fortalezas de otras legislaciones adecuándola a nuestra realidad.

CAPÍTULO V

5.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

Es evidente que la mejor manera de tratar la mala conducta policial es prevenirla gracias a métodos apropiados de selección y formación de personal, a cambios frecuentes, así como a la elaboración de directrices claras y precisas en lo que respecta a las relaciones entre los uniformados. Es por esto que a más de las reformas que se plantean como necesarias e inmediatas en el reglamento disciplinario, también considero que es necesario, que exista un verdadero control interno, fundamentado en dos razones: la primera parte, partiendo del supuesto que una policía democrática debe aceptar necesariamente cualquier tipo de supervisión. Pues bien, tal aceptación será tanto mas fácil y completa, cuando los policías consideren que dicho mecanismo de control, manipulado por sus colegas y superiores, forma parte integrante del servicio. La segunda, porque cualquier organismo de vigilancia exterior a la policía podrá remplazar difícilmente a los numerosos niveles jerárquicos de control existentes.

Pienso que un verdadero control interno debe reunir teóricamente, cierto número de condiciones: ser eficaz e imparcial, aplicarse mediante un procedimiento rápido y riguroso, aunque protector de los derechos de los policías, a quienes se les debe garantizar la posibilidad de ser escuchados y debidamente representados, prever sanciones proporcionales a la falta cometida, y sobre todo permitir que las quejas de los ciudadanos sean encaminadas correctamente a las autoridades competentes; circunstancias que nunca se ejecutan en la actualidad, generando esto una permanente violación a los derechos fundamentales. Como pudimos dilucidar en el presente trabajo, observamos que la sanción que más se aplica es la de ARRESTO, la cual a más de ser inconstitucional y violatoria, por cuanto el miembro policial queda incomunicado totalmente y asilado en su habitación, no es debidamente motiva y pero aún no se le escucha al uniformado, antes de imponer la sanción. Finalmente se debe asegurar el máximo de publicidad a las operaciones de control interno y sobre todo a la aplicación de sanciones

disciplinarias, siendo esto el único mecanismo idóneo para demostrar que ciertos abusos son debidos a una o varias personas y no al servicio en general.

5.1.1. CONCLUSIONES.

1. La característica principal de la Constitución ecuatoriana es la garantía y protección de los derechos fundamentales, y el sistema jurídico debe ser garantista, que posibilite maximizar el grado de tutela o protección de los valores más importantes de la persona; si no existe esta finalidad no puede considerarse un sistema de garantías, misión que todos debemos cumplir, especialmente quienes tienen que juzgar en el ámbito constitucional, por ende en el ámbito disciplinario policial, hechos como los planteados en esta investigación; demuestran: la violación constitucional al estar vigente un Reglamento de Disciplina que no guarda armonía con el Texto Constitucional, debido a que al momento de sancionar disciplinariamente no se observan las normas legales y reglamentarias para juzgar los hechos que generan una sanción disciplinaria y se aplican normas que no son concordantes con las circunstancias del caso. De manera concreta ocurre una indebida aplicación de normas ajenas a la realidad, que generan violaciones a la seguridad jurídica, derecho consagrado en el artículo 82 de la Constitución, que inclusive nos perjudica en nuestros derechos fundamentales hacia el futuro, pues la aplicación de una sanción nos impediría acceder a un ascenso, inseguridad jurídica que perjudica inclusive la situación laboral, siendo en la mayoría de los casos la única fuente de sustento de vida para los uniformados.
2. La Policía Nacional del Ecuador se rige por leyes y reglamentos dentro de las actividades que realiza para el ejercicio de sus derechos y deberes. Los actos de indisciplina se juzgan mediante un Reglamento promulgado en 1998, el cual atenta a los derechos fundamentales de los servidores y servidoras policiales, el mismo que en la actualidad está siendo utilizado para juzgar la supuesta indisciplina cometida por los uniformados. Es el caso de faltas disciplinarias de tercera clase o atentatorias, sancionadas mediante un Tribunal de Disciplina,

en donde no actúan adecuadamente al juzgar sin elementos suficientes para determinar, el grado de responsabilidad, dentro de un proceso administrativo; en este proceso generalmente no existen evidencias procesales que conduzcan a concluir que los policías son responsables directos de las faltas disciplinarias atribuidas a ellos. En consecuencia, al tenor del texto constitucional no pueden ser juzgados con las normas reglamentarias invocadas porque eso significa no garantizar el cumplimiento de las normas, vale decir, que este es uno de los motivos principales por los cuales, los policías que han sido dados de baja por Tribunales de Disciplina, al presentar acciones de protección, se reincorporan en forma inmediata, ya que autoridades administrativas o judiciales al momento de aplicar una sanción, y al no actuar apegados a la norma Constitucional, tornan sus actuaciones en indebidas y ajenas a la naturaleza de los hechos, porque las acciones constitucionales planteadas buscan vincular al administrado con la administración y contienen obligaciones de hacer o no hacer claras, precisas y exigibles, cuestión que no se aplica en la actualidad; en consecuencia, se vulnera los presupuestos constitucionales al no garantizar de manera alguna el debido proceso y la aplicación de normas reglamentarias.

3. En el caso de las faltas de primera y segunda clase, que generalmente son sancionadas con ARRESTO DISCIPLINARIO, en su gran mayoría, dentro de imposición de la sanción no se sustenta una motivación adecuada, siendo ésta la base para los actos administrativos, considerándola como una garantía que evita la arbitrariedad y los abusos por parte de las autoridades administrativas, pues la motivación permite al miembro policial censurar la actuación ante la respectiva jurisdicción, pues a falta de ésta el acceso se vería obstaculizado, en la medida en que no contaría con elementos de juicio para reprochar el acto que le afectó sus derechos. Además el superior jerárquico que procede a sancionar debe justificar la motivación, como instrumento que sirve de enlace para demostrar que unos hechos inicialmente presuntos han sido realmente realizados y que conllevan a la aplicación de la sanción y también como

garantía del justiciable de que la decisión tomada no lo ha sido de manera arbitraria encontrando respaldo en diferentes disposiciones del ordenamiento jurídico, siendo este la Constitución, en el artículo 76, numeral 7, literal I).

4. Que en el actual Estado Social de Derechos, en el que nos encontramos y como reconocimiento de la dignidad humana, en el proceso disciplinario que rige en la actualidad dentro de las filas policiales, no se establece como derecho fundamental la presunción de inocencia y de esta se deriva la proscripción de toda forma de responsabilidad objetiva; por lo tanto, se hace necesario la determinación de la culpabilidad, entendida esta como la determinación del nexo psicológico entre el autor y la conducta, ya que en materia disciplinaria debe estar prescrita toda forma de responsabilidad objetiva. Conociendo que la culpabilidad es el elemento esencial para la demostración de la responsabilidad disciplinaria del sancionado, correspondiéndole a las autoridades con atribuciones disciplinarias demostrar además de la ocurrencia de los hechos y la autoría del sancionado su culpabilidad, para esto es necesario abrir un expediente administrativo, permitiéndole así al funcionario con atribuciones disciplinarias llegar a la convicción más allá de cualquier duda razonable sobre la responsabilidad disciplinaria culposa o dolosa por parte del infractor.

5. Que las sanciones tipificadas como GRAVES y ATENTATORIAS , estas últimas que generalmente desencadenan en un Tribunal de Disciplina, tipificado dentro del reglamento de disciplina de la Policía Nacional en vigencia, sus resoluciones al someterse a las acciones constitucionales de protección de los Derechos fundamentales son consideradas como Nulas, por contravenir derechos reconocidos constitucionalmente, tendiendo como consecuencia que éstas no puedan ser condenadas administrativamente; ya que al sancionar con destitución o baja al miembro policial, se están vulnerando los derechos que sólo pueden retirarse a sus titulares por sentencia judicial, mas no por un acto administrativo.

6. El Reglamento de disciplina otorga a la autoridad administrativa una facultad que, según mandato constitucional, solo le compete al Poder Judicial por lo que, en caso de que sea arrestado, o desvinculado mediante la baja de las filas policiales, mediante tribunal de disciplina, éste podrá, en primer término, demandar la inmediata nulidad del acto administrativo sancionador y, en segundo plano, iniciar las denuncias penales por la comisión del delito de Abuso de Autoridad contra el superior que lo sancione con la privación del derecho. No hay duda para nosotros que la privación de la libertad de un efectivo policial no ordenada por la instancia judicial constituye una lesión, y es este menoscabo justamente la causa de nulidad puesto que afecta el contenido esencial del derecho.

5.1.2. RECOMENDACIÓN.

Mediante el presente estudio hemos ilustrado que las sanciones disciplinarias y por ende la conducta disciplinaria inadecuada de los uniformados, muestra de manera global que, existe un proceso con medios empleados administrativamente que no guardan relación con el texto constitucional vigente ni con la realidad de los procesos administrativos disciplinarios, existiendo abusos, excesos e ilegalidad en la aplicación de las sanciones. Ante tales resultados, suficientemente elocuentes, nos quedan varias interrogantes, cada una de las cuales constituye un tema de preocupación e investigación. Siendo el principal interrogante: ¿Garantizan los procedimientos actuales un verdadero debido proceso a la sanciones impuestas?, ¿Se emplean sistemáticamente ciertos métodos intimidantes al momento de aplicar la sanción disciplinarias?, ¿Son adecuadas las sanciones impuestas a los uniformados?, ¿Se usa realmente un criterio lógico y verdadero antes de imponer una sanción?, y en si varias interrogantes que hemos demostrado fehacientemente la necesaria y urgente reforma al presente reglamento; y porque no, sugerir que toda la reglamentación interna también sea considerada para una reforma adecuada a la realidad jurídica y social. Ya que los sancionadores ejercen

u control teóricamente eficaz, aunque insuficiente en la práctica, debido a que el policía comparece ante colegas que comparten fácilmente su punto de vista, siendo que además son compañeros muchas de las veces han sido formados en la misma escuela y han tenido todos la misma tentación consiente en terminar con éxito una encuesta, denuncia o reclamo frente al conocimiento de alguna anomalía o acto de corrupción, que generalmente no se lo denuncia por temor a represalias, y porque ha existido y sigue existiendo el abuso de facultades por la jerarquía que envierte generalmente a quienes imponen las sanciones disciplinarias. Así pues, parece evidente que los métodos aplicados para sancionar y para ejercer control interno sobre la Policía no han sido eficientes ni eficaces, por todo aquello a más del planteamiento efectuado en el presente trabajo, vale recomendar que también es imperiosa la necesidad de actualizar el Código de Ética de los miembros policiales, y que además se implanten mecanismos de control y supervisión para su cumplimiento.

Esta sugerencia muy respetuosa y porque no decirlo disciplinada, va dirigida de manera expresa al Señor Comandante General de la Policía Nacional, quien a través de sus órganos directivos y asesores, en caso de considerarlo pertinente disponga la conformación de una comisión técnico- jurídica para que analice, revise y promulgue esta reforma tan necesaria para el bienestar de todo el personal de la Policía Nacional y sobre todo para que nuestros derechos fundamentales no sean vulnerados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR,2008
2. BERISTAN A., "El Bundeskriminalamt y su Instituto Criminalístico", Bilbao, 1959, págs. 141-168.
3. Código de Procedimiento Penal Ecuatoriano.
4. Constitución Política de Colombia, Art. 1º,Art.20.3, Ley 734 de 2002, Art. 21.
5. Constitución de la República del Ecuador, 2008.
6. DROMI José Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Buenos Aires, t. 1, 1987, p. 108.
7. FERRAJOLI Luigi. "Derechos y Garantías", España 2004
8. FOUGAULT Michael, "VIGILAR Y CASTIGAR", Tercera Ed., Editorial Madrid Siglo XXI, 1978.
9. GARCES POZO Edison, General de Policía (SP), "DOCTRINA POLICIAL", Editorial Pachacama, 2006.
10. GORDILLO Agustín, El Tratado de Derecho Administrativo, 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000, p. 30.
11. GRANJA GALINDO Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Loja, Talleres Gráficos UTPL, 1999, p. 97.
12. HABERMAS Jurgen. Facticidad y validez. TROTTA, Madrid, 1998, p.478.
13. JAKOBS Gunther "Derecho Penal – Parte General Fundamentos y Teoría de la Imputación" Traducido por Joaquín Cuello Contreras 2 Edición Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas Madrid 1997 pág. 66.
14. JESCHECK Hans Heinrich, Ob. Cit. Pág. 707
15. LALUMIERE Catherine, Cours de Science Administrative, Université de Bordeaux France, 1972/1973, Libraire Montaigne, pp. 11 y 12.

16. Ley Orgánica de la Policía Nacional del Ecuador, Registro Oficial No.- 368, del 24 de julio de 1998.
17. Ley de Personal de la Policía Nacional del Ecuador, Registro Oficial No. 378 , del 7 agosto del 1998.
18. MAURACH Reinhart – ZIPF HEINZ Ob Cit. Pág. 26
19. PEISER G., Droit Administratif, op. Cit.p. 37.
20. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt. Control, Disciplina y Responsabilidad Policial, FLACSO, Pág. 11.
21. Registro Oficial 607, y el Decreto Ejecutivo 632, de 17 de enero de 2011." La Policía Nacional es una Institución profesional y técnica, depende del Ministerio del Interior".
22. Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional del Ecuador, 1998
23. ROMERO PÉREZ Jorge Enrique, "Noción y Características del Derecho Administrativo", en Revista de Ciencias Jurídicas, No. 63, San José, mayo-agosto 1989, pp. 65-96.
24. RODRIGUEZ-ARANA MUNOZ; "Los derechos fundamentales en el Estado Social de Derecho y el Derecho Administrativo Constitucional", AA, Núm. 35; Semana 26 Setiembre – Octubre, 1988, pp. 2045-2058.
25. ROXIN Claus "Derecho Penal – Parte General Fundamentos La Estructura de la Teoría del Delito" Tomo I editorial Civitas 1997 Madrid pág. 72.
26. RICO José María, "POLICIA Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA", Editorial Alianza S.A. Madrid, 1983.
27. SANTIVANEZ ANTUNEZ, Juan José; "La Causal de Renovación de Cuadros en la Policía Nacional del Perú", Ed. RAO, Primera Edición, Lima 2004
28. SECAIRA Patricio, "Curso Breve de Derecho Administrativo", Quito, Universitaria, 2004, p. 178.
29. SOLER Sebastián "Derecho Penal Argentino" Tomo II Editorial TEA Buenos Aires 1983 pág. 390.
30. ZAFFARONI Eugenio Raúl-ALAGIA Alejandro- SLOKAR Alejandro Ob. Cit. Pág. 214

31. ZAVALA EGAS Jorge, Introducción al Derecho Administrativo. EDINO, Guayaquil, 2003. Sumario II.
32. ZAFARONI Eugenio Raúl, "POLÍTICA CRIMINAL LATINOAMERICANA, PERSPECTIVAS Y DISYUNTIVAS", Buenos Aires, Ed. Hammurabi, 1982, pág. 172.

