

Honorable Senador
José Luis Pérez Oyuela
Senado de la República
E.S.D.

Honorable Representante
Alejandro Carlos Chacón Camargo
Cámara de Representantes
E.S.D.

CÁMARA DE REPRESENTANTES	
COMISIÓN SEGUNDA	
Nombre:	<i>Manif</i>
Fecha:	<i>28-09-21</i>
Hora:	<i>1:47PM</i>
Radicado:	<i>342</i>

Respetados Congresistas,

Por medio del presente, se formulan algunas observaciones respetuosas de la Procuraduría General de la Nación al Proyecto de Ley Proyecto de Ley 033/2021 Senado – 219/2021 Cámara “Por medio de la cual se expide el Estatuto Disciplinario Policial”.

En el sentir de la Procuraduría, es un importante proyecto que busca la actualización del régimen disciplinario de la Policía Nacional, ajustando este a los estándares internacionales.

La idea principal de estas observaciones es armonizar el presente proyecto con el régimen disciplinario ordinario, consagrado por las leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021.

En ese orden, se presentan sugerencias sustanciales al texto y otras de índole formal.

1. Recomendaciones sustanciales:

- 1.1. En el proyecto de Estatuto Disciplinario, se incorpora el párrafo 2 del artículo 82, que consagra la competencia privativa de la Procuraduría General de la Nación para conocer de las faltas que comporten “graves violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario”. Se trata de una norma que no existía en el anterior Régimen Disciplinario de Policía (Ley 1015 de 2006), pero que en realidad no modifica el régimen de competencias.

Al respecto debe precisarse que ya la competencia legal para conocer de este tipo de conductas estaba dada a la Procuraduría General de la Nación, desde el año 2000. En efecto, el artículo 25 del Decreto Ley 262 de 2000, en los numerales 2 y 3, que consagra la siguiente competencia de las procuradurías delegadas:

“2. Conocer en primera instancia los procesos disciplinarios por las graves y gravísimas violaciones de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política o los tratados internacionales ratificados por Colombia, incluidos los actos de segregación y cualquier forma de discriminación, los actos de sometimiento a esclavitud y trata de personas en todas sus formas en que incurra cualquier servidor público, incluidos los miembros de la fuerza pública, salvo aquellos que sean de competencia del Procurador General de la Nación.

3. Conocer en primera instancia los procesos disciplinarios por infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario definidas en los tratados internacionales ratificados por Colombia.”

Esta competencia fue reglamentada mediante las resoluciones 0017 de 2000 y 456 de 2008. Actos administrativos que asignan a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos la competencia para asumir el conocimiento de las faltas disciplinarias que comporten graves violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, consideradas como faltas gravísimas.

Así mismo, la Resolución 456 de 2008 establece criterios para determinar cuando una falta disciplinaria es constitutiva de violación al Derecho Internacional de los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario. Estos son los de sistematicidad y relevancia internacional de la violación.

Por consiguiente, de conformidad con estas normas, es claro que la competencia para conocer este tipo de faltas ya estaba asignada previamente, y de tiempo atrás, a la Procuraduría General de la Nación.

La norma propuesta, además, armoniza el régimen disciplinario de los oficiales de Policía con el régimen de la justicia penal militar. Esto por cuanto en la justicia penal militar, existe expresamente la cláusula de exclusión del fuero, al tenor del artículo 3 de la Ley 1407 de 2010 que sostiene:

“No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, en ningún caso podrán relacionarse con el servicio los delitos de tortura, genocidio, desaparición forzada, de lesa humanidad o aquellos que atenten contra el Derecho Internacional Humanitario entendidos en los términos definidos en convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia, ni las conductas que sean abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública y que por su sola comisión rompan el nexo funcional del agente con el servicio.”

Ahora, si bien la justicia penal militar es un régimen diferente al disciplinario, es viable concluir que, si al tratarse de violaciones al derecho internacional de los derechos humanos o al Derecho Internacional Humanitario se excluye el fuero penal militar, lo mismo debe ocurrir en los procesos disciplinarios y por tanto la competencia debe ser exclusiva de la Procuraduría General de la Nación.

Es pertinente anotar que esto no implica un desconocimiento de la competencia natural de las autoridades disciplinarias al interior de la Policía Nacional. Por el contrario, debe tenerse presente que es una competencia excepcional, en la medida que solo aquellas conductas que, de conformidad con los tratados internacionales, la jurisprudencia y la Resolución 456 de 2008, cumplan los criterios para ser catalogada como tales. Esta valoración deberá hacerse en los términos del artículo 3 de dicha Resolución, de manera motivada y sustentada. Por su parte, corresponde a la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos determinar si verdaderamente constituye un asunto excluyente la competencia de la Policía Nacional.

Por último, se sugiere que para la redacción de la citada norma se consulte, entre otras, las sentencias C-181 de 2002, C-1076 de 2002 y C-007 de 2018 en lo atinente a la constitucionalidad de la expresión “graves”.

- 1.2. En el artículo primero se recomienda un cambio de redacción para precisar que no se debe mencionár “con sujeción al derecho a la dignidad humana”. Por el contrario, se propone la expresión contenida en la Ley 1952 de 2019 “Quien intervenga en la actuación disciplinaria será tratado con el respeto debido a la dignidad humana.”. Esto, pues la dignidad humana, antes que un derecho, es un principio fundante del Estado Social de Derecho y es en esa concepción que debe ser aplicada.
- 1.3. En el artículo 10, en lo atinente a la favorabilidad, se recomienda incluir la expresión contenida en el artículo 8 de la Ley 1952 de 2021: “Este principio rige también para quien esté cumpliendo la sanción, salvo lo dispuesto en la Constitución Política”. Lo anterior, porque el principio de favorabilidad, en su concepción constitucional, también debe aplicarse para quienes ya han sido sancionados y no únicamente para los que están siendo procesados.
- 1.4. En el inciso segundo del artículo 49, se consagra como falta gravísima aquellas conductas que en otras normas estén consagradas como causales de mala conducta. Esto es acertado, pero debe ser más amplia la expresión, incluyendo también causales de mala conducta aquellas que otras normas hayan sido previstas con sanción de remoción o destitución.

Para efectos de mayor comprensión se hace alusión al numeral 49 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, el cual dispone: “Las demás conductas que en la Constitución o en la ley hayan sido previstas con sanción de remoción o destitución, o como causales de mala conducta.”
- 1.5. En el artículo 51 se definen las sanciones y sus límites. En el literal “E” se consagra que las faltas graves realizadas con culpa grave acarrear suspensión e inhabilidad especial de uno (1) a seis (6) meses. Se observa que este marco sancionatorio es muy bajo, inferior al consagrado en el Código General Disciplinario. Pues, el numeral cuarto del artículo 48 de la Ley 1952 de 2019 consagra que las faltas graves culposas (indistintamente el grado de la culpa) acarrear suspensión de uno (1) a doce (12) meses; consagrando un marco punitivo más amplio que el propuesto en el proyecto que se estudia.

Ahora, puede decirse que esto es así porque el proyecto pretendió separar la sanción de las faltas graves según el grado de culpa (grave y gravísima), asignando una sanción de suspensión e inhabilidad especial de seis (6) a doce (12) meses para las faltas graves con culpa gravísima.

Por lo tanto podría presentarse una incoherencia entre el Código General Disciplinario y el Estatuto Disciplinario Policial, pues las faltas graves con culpa grave pueden ser sancionadas de manera más gravosa en el régimen ordinario, en la medida que el marco sancionatorio tiene un extremo hasta de doce (12) meses.

Es de precisar que los miembros de la Policía Nacional se encuentran frente al Estado en una relación de sujeción especial intensificada porque constitucionalmente les corresponde la protección y guarda de la vida, bienes y honra de los ciudadanos. Por esta razón, su régimen sancionatorio debe ser de mayor rigor que el normal, y no inferior a este, como ocurre con la propuesta estudiada.

- 1.6. Igualmente, en el artículo 51, en el literal “f” se menciona que “Para las faltas leves dolosas, multa de diez (10) a ciento ochenta (180) días.”. La norma no precisa la naturaleza de los días que componen la sanción, en contravía del principio de legalidad de la misma.

Debe precisarse si son días de salario básico, días de salario mínimo legal mensual vigente o días de salario devengado.

- 1.7. En el artículo 9, cuando se trata la “Resolución de la duda”, se habla del “disciplinado”. Se sugiere acoger la expresión “disciplinable” que fue acogida por la Ley 2094 de 2021, y es utilizada en repetidas ocasiones en el proyecto de Código.

- 1.8. En el artículo 13 cuando se regula el derecho a la defensa, se dice “Durante la actuación disciplinaria, el investigado tendrá derecho a la defensa material y/o técnica”. Se considera que al incluir la “o”, consagra la posibilidad de que pueda existir defensa material sin defensa técnica o viceversa.

Se recomienda, en lo atinente al derecho a la defensa, utilizar la redacción legal que trae la ley 1952 de 2019 en su artículo

15: “Durante la actuación disciplinaria el investigado tiene derecho a la defensa material y a la designación de un abogado. Si el procesado solicita la designación de un defensor así deberá procederse. Cuando se juzgue como persona ausente deberá estar representado a través de apoderado judicial. Si no lo hiciera, se designará defensor de oficio, que podrá ser estudiante del Consultorio Jurídico de las universidades reconocidas legalmente”.

- 1.9. En el artículo 17, que trata de la motivación de las decisiones, sostiene que debe hacerse “atendiendo a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y congruencia”.

Se considera que la alusión a estos principios genera más confusión que claridad, ya que no son siempre aplicables a la motivación de las decisiones. Por ejemplo, el principio de proporcionalidad está concebido para resolver colisiones entre derechos, lo cual no siempre ocurre en las decisiones que se profieren.

- 1.10. En el artículo 25 se consagra el principio de *non reformatio in pejus* utilizando la siguiente descripción: “*Cuando se trate de apelante único, la autoridad disciplinaria competente no podrá agravar la sanción impuesta en segunda instancia*”. Al respecto se considera que la expresión “en segunda instancia” sobra en la redacción legal. Esto, en la medida que resulta confusa redacción pues da a entender que no se puede agravar la sanción que fue impuesta en segunda instancia, cuando lo que se proscribe es agravar aquella que fue impuesta en primera instancia.


- 1.11. En el artículo 52 se consagran los criterios para determinar la graduación de la sanción y se afirma que “Serán los contemplados en la norma procedimental vigente para los servidores públicos”. Se recomienda modificar la redacción y no hacer alusión a “norma procedimental”, pues los criterios para graduar la sanción no son normas de índole procesal. Para mejor entendimiento de la norma, debe hacerse alusión al “Código Disciplinario vigente”.

- 1.12. El artículo 16 regula adecuadamente al principio de congruencia. Sin embargo, su inciso segundo sostiene que "debe existir una congruencia entre la parte motiva de las decisiones y su parte resolutive". Esto no se considera correcto pues el principio de congruencia no está concebido para ser aplicado en materia de motivación de decisiones. Su concepción es la que adecuadamente describe el inciso primero de la norma. Por esto se recomienda suprimir el inciso segundo de la norma.

2. Recomendaciones formales:

- 2.1. En el artículo 15, en la parte final está la palabra "disciplinario", cuando en realidad corresponde "disciplinaria".
- 2.2. El Artículo 18 sostiene lo siguiente "Culpabilidad. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas son sancionables a título de dolo o culpa." Se sugiere la siguiente redacción: Artículo 18. Culpabilidad. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva, las faltas son sancionables a título de dolo o culpa.
- 2.3. En el párrafo 2 del artículo 30, en la parte final se propone cambiar la oración "siempre que la conducta se constituya como falta disciplinaria." Por "siempre que la conducta constituya falta disciplinaria".
- 2.4. En el artículo 34, se propone cambiar la frase "con el propósito que le sean resueltos" por, "con el propósito que sean resueltos".

De los señores Congresistas,



MARGARITA CABELLO BLANCO
PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN