C-195-93

Sentencia No. C-195/93

PROCESO DISCIPLINARIO/VOCERO/POLICIA NACIONAL

En el proceso disciplinario, la persona sujeta a éste goza de todos los derechos y garantías del derecho penal y entre estos se encuentra el derecho a la defensa en toda su dimensión. El vocero debe ser una persona que brinde fe y confianza al [sindicado] inculpado, atributos que se predican más fácilmente de alguien que se encuentre por fuera de la institución juzgadora. El vocero en general debe tener, en su calidad de representante personal del inculpado, una entidad similar al defensor y por tanto debe estar rodeado de las mismas prerrogativas, concretamente por la prerrogativa de la libertad de opción. Las normas acusadas desconocen el derecho de defensa, consagrado en el artículo 29 de la Constitución en cuanto que el vocero es el defensor en los procesos disciplinarios adelantados en la Policía Nacional, y en su escogencia el artículo 29 de la Carta señala que "quien sea sindicado tiene derecho a la asistencia de abogado escogido por él.

REF: Demanda N° D-208

Norma Acusada: Artículos 164, 181 y 204 del Decreto Ley N° 100 de 1989

Actor: Alfonso López Carrascal

Magistrado Sustanciador:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santafe de Bogotá, mayo veinte (20) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la demanda instaurada por el ciudadano ALFONSO LOPEZ CARRASCAL, en acción pública de inconstitucionalidad, radicada con el N° D-208.

I.ANTECEDENTES

1. DE LA DEMANDA

El ciudadano Alfonso López Carrascal demandó parcialmente los artículos 164, 181 y 204 del Decreto Ley N° 100 de 1989, cuyo texto es el siguiente:

DECRETO LEY N° 100 DE 1989

Artículo 164.- Derecho de Defensa. En todo caso deberá darse oportunamente al inculpado para que justifique su conducta, mediante diligencias de descargos y práctica de pruebas conducentes.

Artículo 181.- Vocero. El cargo de vocero deberá ser desempeñado por un oficial en servicio activo o retirado.

El inculpado podrá cambiar de vocero cuando así lo desée.

Artículo 204.- Vocero. El inculpado estará asistido en la diligencia de descargos y a partir de ella por un vocero quien será un oficial en servicio activo.

En caso de que el inculpado no nombre vocero, el funcionario investigador lo nombrará de oficio.

El actor considera violadas las siguientes disposiciones constitucionales: la supremacía de la Constitución (artículo 4 de la Carta), el derecho a la igualdad (artículo 13 ibidem), el derecho de defensa (artículo 29 ibidem), el procedimiento disciplinario de la Policía Nacional, ajustado al derecho de defensa (artículo 218 ibidem).

El demandante esgrime los siguientes argumentos en sustento de sus acusaciones:

1. Violación de la supremacía de la Constitución: el ciudadano López Carrascal expone que la Constitución "se impone de manera perentoria, inclusive hasta el punto de que todo funcionario con jurisdicción puede dejar de aplicar la norma inferior". Adentrándose en el caso de la referencia estima que "si bien es cierto que el art. 218 de la Carta deja el régimen disciplinario de la Policía al mandato de la ley, ésta no puede quebrantar el querer de la Carta."

2. Violación del derecho a la igualdad: el actor señala que se da la violación del derecho citado dado que "el policía acusado disciplinariamente no puede disponer designando al defensor que estime conveniente, sino a un servidor público de la institución que en cierta forma está ligada a ella y debe responderle con lealtad en su obedecimiento."

3. Violación del derecho de defensa: el impugnante sostiene que "toda persona acusada tiene derecho a la defensa adecuada y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación o el juzgamiento… la defensa se ve limitada cuando el vocero, que no defensor, debe ser oficial en servicio activo o en retiro."

4. Violación del procedimiento disciplinario de la Policía Nacional, ajustado al derecho de defensa: el actor precisa que "la Policía Nacional es un cuerpo armado de NATURALEZA CIVIL, a cargo de la Nación, y no es posible que mientras en todo proceso disciplinario el acusado tenga derecho a designar un apoderado o defensor que haga su defensa adecuada y técnica, en el caso de los procesos disciplinarios contra los policiales … no se garantice en ellos el derecho de defensa".

2. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Ministerio Público, en su concepto de rigor, comienza por examinar las garantías del debido proceso, estimando "que de acuerdo con nuestro Ordenamiento Constitucional el derecho al debido proceso, opera en todas las actuaciones judiciales y administrativas. Que el debido proceso implica el ejercicio pleno del derecho de defensa. Y finalmente, que para que la garantía de la defensa sea real, el sindicado debe tener entre otras, la posibilidad de ser asistido por un abogado elegido por él, o de oficio durante la investigación o el juzgamiento".

Seguidamente, el Procurador se refiere a la institución del vocero y el derecho de defensa, afirmando que "el Decreto 100 en comento, excluye toda posibilidad, para que una persona diferente al vocero, que además debe ser un oficial en servicio o retirado, intervenga en el proceso disciplinario, como defensor o apoderado. Al restringirse a los miembros de la Policía la elección del vocero entre los oficiales en servicio o retirados, sin que puedan designar a un profesional del derecho por fuera de la Institución, se limita sensiblemente el derecho de escogencia y postulación del defensor, con lo cual se conculca el artículo 29 constitucional en comento".

Finalmente, el Ministerio Público, en mérito de lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional que haga las siguientes declaraciones:

– la exequibilidad total del artículo 164.

– la inexequibilidad parcial del artículo 204, en el aparte que dice: "quien será un oficial en servicio activo o retirado".

– la inexequibilidad del inciso primero del artículo 181 del Decreto Ley 100 de 1989.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II- FUNDAMENTO JURIDICO

1. Competencia.

De conformidad con el artículo 241 numeral 5°, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas que se formulen contra los decretos con fuerza de ley.

La norma acusada, Decreto 100 de 1989, es un Decreto con fuerza de ley, ya que él fue expedido con base en las facultades extraordinarias que la Ley 5a. de 1988 le concedió al Presidente de la República.

En consecuencia, esta Corporación es competente para conocer de esta demanda.

2. Consideraciones generales.

La Constitución Política define a Colombia en su artículo 1º como un Estado Social de Derecho, uno de cuyos presupuestos es el logro de la dignidad del hombre.

Se trata pues de una Carta humanista, personalista, fundada en unos valores y principios

materiales que irradian todo el ordenamiento jurídico.

La dignidad humana es el valor que genera el reconocimiento efectivo de los derechos y garantías fundamentales que reconoce la Carta. Dichos derechos y garantías son inalienables, inherentes y esenciales al hombre.

Es en este marco axiológico en el que debe inscribirse la solución al caso que nos ocupa.

Así pues, a continuación se analizarán el debido proceso y el libre desarrollo de la personalidad, como las disposiciones que han sido desconocidas en algunos apartes de las normas acusadas.

El debido proceso está consagrado en el artículo 29 de la Constitución, que en su inciso primero dice:

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

… Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él… (negrillas fuera de texto).

Como se observa en la norma transcrita, el debido proceso tiene tres dimensiones o aristas que se relacionan con el caso sub-júdice: primero, el debido proceso se aplica tanto a las actuaciones judiciales como administrativas -como la disciplinaria-; segundo, él implica el derecho de defensa; y tercero, comporta también el derecho a escoger un abogado por parte del inculpado. Estos tres aspectos serán analizados a continuación.

Tal afirmación encuentra respaldo, además, en las normas internacionales ratificadas por Colombia sobre debido proceso en materia administrativa, las cuales rigen internamente por disposición del artículo 93 de la Carta.1

La potestad disciplinaria consiste, según Parada Vazquez, citado por Sáinz Cantero2, en la facultad de “imponer sanciones a los sujetos vinculados a la Administración por especiales deberes y relaciones jurídicas (funcionarios y contratistas, etc.), tratando con ello de tutelar su propia organización y orden internos (las sanciones incluidas en el reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios públicos, reglamento de disciplina académica, etc.)”.

El proceso disciplinario es un proceso administrativo, como quiera que lo impone la administración, internamente, por autorización de la ley.

En este sentido, no se puede más que concluir que en el proceso disciplinario, la persona sujeta a éste goza de todos los derechos y garantías del derecho penal y entre estos se encuentra el derecho a la defensa en toda su dimensión.

Esta idea es ratificada por el constituyente Hernando Londoño Jiménez, quien explica que los principios fundamentales del derecho penal, como el principio de legalidad, el de juez competente, el de debido proceso y el de derecho de defensa, se deben aplicar a toda actividad punitiva del Estado, pues “es iluso creer que la sanción administrativa, por responder a la punición de una contravención, implica una afectación menos trascendente, por no decir irrelevante, de intereses esenciales del individuo”; el constituyente añade

además que “el error radica, como acertadamente lo expuso el doctor Manuel Gaona Cruz, en escindir las diversas disciplinas que tienen a su cargo la imposición de sanciones (derecho penal, disciplinario, contravencional, etc.) olvidando que todas ellas emanan de la facultad punitiva del Estado, que es una sola; esto es, el ius puniendi es uno, no importa el órgano del Estado que lo ejerza”3.

Ahora bien, aunque el derecho a la defensa se aplica a toda la actividad del Estado, se debe hacer especial énfasis en el despliegue de su actividad punitiva, pues afecta directamente intereses esenciales de la persona como su libertad personal o su patrimonio económico.

El derecho de defensa es una subespecie del derecho genérico al debido proceso.

El derecho de defensa consiste en que la persona sujeta al Estado tenga la posibilidad de mostrar en la mejor manera posible su versión de los hechos y su interpretación de las normas jurídicas; por tanto, la persona goza de la opción de escoger libremente el abogado para que lo asesore técnicamente en la cuestión procesal.

Ante la necesidad manifiesta de que el inculpado exponga con la mayor precisión y técnica sus consideraciones sobre el asunto que se esta dilucidando ante la autoridad competente, la Carta reconoce el derecho de defensa de esa persona.

Sostiene el tratadista Klaus Tiedemann, sobre el motivo de la asistencia jurídica al procesado, que4:

Con frecuencia, el mismo inculpado no puede exponer su punto de vista en la forma exigida, y tampoco, en absoluto, defender él mismo la función de un control de los órganos de justicia. Esto depende muchas veces de que no está en situación de referir su opinión oralmente o por escrito. Ante todo, le falta el conocimiento necesario sobre las cuestiones jurídico-procesales y materiales. También está a menudo confundido por la situación del proceso penal, para él desacostumbrada, y por esto no se encuentra en condiciones de apreciar objetivamente las cosas. Si se encuentra el inculpado en prisión provisional, entonces está todavía más claramente limitado respecto a sus posibilidades de defensa, especialmente en lo relativo a exáminar circunstancias exculpatorias. El inculpado, no tiene normalmente, por lo tanto, ninguna oportunidad de triunfo”.

El vocero debe ser escogido libremente por el inculpado, ya que, por definición, la vocería es como la “voz” de éste, es su ser, la prolongación de la imagen que se presenta ante el fallador y no podría la ley atribuirle esta especie de representación del inculpado a una persona que no es de su agrado y, por el contrario, es integrante de la entidad pública -Policía Nacional- que lo está investigando.

A este respecto el Consejo de Estado declaró la nulidad del artículo 32 del Decreto 482 de 1985, con base en los siguientes argumentos:

Cabe resaltar y se pone de presente el riesgo que para una adecuada protección del derecho de defensa puede representar un profesional del derecho vinculado a la misma entidad en donde labora el funcionario investigado.5

Estos criterios son compartidos por la Corte Constitucional, como quiera que, por el contrario,

el vocero debe ser una persona que brinde fe y confianza al [sindicado] inculpado6, atributos que se predican más fácilmente de alguien que se encuentre por fuera de la institución juzgadora.

Así las cosas, el vocero en general debe tener, en su calidad de representante personal del inculpado, una entidad similar al defensor y por tanto debe estar rodeado de las mismas prerrogativas, concretamente por la prerrogativa de la libertad de opción.

Pero para efectos del vocero en los procesos disciplinarios adelantados en el seno de la Policía Nacional en particular, en los que el "vocero" es el defensor, tal prerrogativa es áun más necesaria y evidente.

Obviamente que por tratarse de un proceso judicial no necesariamente el vocero debe ser abogado, ya que el artículo 29 de la Constitución que establece el derecho a la defensa técnica debe interpretarse en concordancia con el artículo 229 de la Carta que consagra el principio general de la defensa judicial a cargo del abogado.

En el proceso disciplinario de la Policía se le da la denominación de "vocero" al defensor, según se deduce de los artículos 180, 182 y 186 del Decreto 100 de 1989, que dicen:

Artículo 180. Descargos. Dentro de los cinco (5) primeros días, el funcionario investigador oirá en descargos al inculpado, quien deberá estar asistido por un vocero, designado libremente por él u oficiosamente por el investigador, cuando manifieste no tener a quién nombrar o se niegue a hacerlo (subrayas fuera de texto).

Artículo 182. Pruebas. Las pruebas se decretarán a petición del inculpado, de su vocero o de oficio, cuando el investigador las considere conducentes para la verificación de los hechos relacionados con la investigación (subrayas fuera de texto).

Artículo 186. Notificación. El contenido del fallo de primera instancia será notificado al inculpado o a su vocero, quién podrá interponer los recursos de reposición y en subsidio apelación, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la diligencia, mediante la presentación del respectivo memorial, en caso contrario se declarará desierto el recurso (subrayas fuera de texto).

De un análisis detallado de las anteriores disposiciones se desprende que la denominación de vocero está dirigida al defensor en los procesos disciplinarios de la Policía Nacional. En otras palabras, el vocero es aquí el defensor. Ello por cuanto, como se vió, el vocero cumple en este procedimento todas las funciones del defensor -asistencia jurídica necesaria del procesado, petición de pruebas, notificación del fallo, interposición de recursos-.

3. Conclusión.

Para la Corte Constitucional las normas acusadas desconocen el derecho de defensa, consagrado en el artículo 29 de la Constitución.

El artículo 29 se vulnera en cuanto que el vocero es el defensor en los procesos disciplinarios adelantados en la Policía Nacional, y en su escogencia el artículo 29 de la Carta señala que "quien sea sindicado tiene derecho a la asistencia de abogado escogido por él…" (subrayas

fuera de texto).

Por este motivo las normas acusadas serán declaradas inexequibles en el aparte pertinente (inciso 1° del artículo 181 y el artículo 204 -parcial- del Decreto N° 100 de 1989).

En cuanto a la parte atacada sobre el derecho de defensa (art. 164 del Decreto N° 100 de 1989), esta Corporación estima que tal disposición no viola la Carta sino que por el contrario la desarrolla.

En efecto, el artículo 29 superior, relativo al debido proceso es reiterado en la norma objeto de estudio, que dice:

Artículo 164.- Derecho de Defensa. En todo caso deberá darse oportunamente al inculpado para que justifique su conducta, mediante diligencias de descargos y práctica de pruebas conducentes.

Por este motivo el artículo 164 del Decreto N° 100 de 1989 será declarado exequible en la parte resolutiva de este fallo.

III-DECISION

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE:

Primero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 164 del Decreto Ley 100 de 1989, por las razones aquí expuestas.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 204 del Decreto Ley 100 de 1989, salvo las expresiones “quien será un oficial en servicio activo o retirado” que son INEXEQUIBLES, por las consideraciones consignadas en esta sentencia.

Cúmplase, comuníquese, publíquese y archívese.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Cfr. Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, artículo 8° literal d), así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14 párrafo 3° literal d).

2SÁINZ CANTERO José A., Lecciones de Derecho Penal. Parte general. Tercera edición.Bosch, Casa Editorial. Barcelona.1990.

3Gaceta Constitucional No. 84. Informe. Aplicación de los principios fundamentales del derecho penal en toda actividad punitiva del Estado. Constituyente: Hernando Londoño Jimenez.

4TIEDEMANN, Klaus y otros. Introducción al derecho penal y al derecho penal procesal. Editorial Ariel. Barcelona.1989. Pág. 183

5Cfr. Consejo de Estado. dic. 19 de 1987. Proceso N° 186. Nulidad del artículo 32 del Decreto 482 de 1985.

6Sentencia No. T-436 de julio de 1992 de la Sala Primera de Revisión de Tutela de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Baron.