

de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 1095 del Código Fiscal, por no ser violatorio del artículo 20 de la Constitución Nacional ni de ningún otro.

Notifíquese y Publíquese.

(fdo.) GRACIELA J. DIXON C.

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) JORGE FÁBREGA PONCE

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) JOSÉ ANDRÉS TROYANO

(fdo.) CARLOS HUMBERTO CUESTAS

Secretario General

=====

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LIC. IVAN OSCAR AGRAZAL, EN REPRESENTACIÓN DE MARIO LUIS DELGADO OLARTE, CONTRA EL ORDINAL 13 DEL ARTICULO 4 DE LA LEY 2 DE 2 DE JUNIO DE 1987, MODIFICADO POR LA LEY 19 DE 3 DE AGOSTO DE 1992. MAGISTRADA PONENTE: GRACIELA J. DIXON C. PANAMÁ, DIECINUEVE (19) DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce de la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el licenciado Ivan Oscar Agrazal Flores actuando en representación de Mario Luis Delgado Olarte, contra el ordinal 13 del artículo 4 de la Ley 2 de 2 de junio de 1987, modificada por la Ley 19 de 3 de agosto de 1992.

A este respecto el demandante expuso como fundamento de su libelo, los siguientes hechos:

"PRIMERO: Actualmente existen Gobernadores que se han dado la tarea de suspender a los Alcaldes, supuestamente actuando en apego a la Ley.

SEGUNDO: Tal acción de los Gobernadores violenta (si) norma constitucional que prohíbe tal hecho.

TERCERO: Es tarea jurídica, lograr que la ley no transgreda disposiciones constitucionales.

CUARTO: Recientemente el Gobernador de la Provincia de Veraguas emitió la resolución No. 46 de 28 de mayo de 1998 donde suspende temporalmente y por 30 días al Alcalde Municipal del Distrito de Santiago, donde se invoca el ordinal 13 del artículo 4 de la Ley 2 de 2 de junio de 1987 modificado por la ley 19 de 3 de Agosto de 1992, como fundamento de derecho."

Es así como se observa que el demandante estima que la norma acusada de inconstitucional vulnera el artículo 232 de la Carta Política, explicando el concepto de la violación de la siguiente manera:

Este artículo 232 de la Constitución nacional (sic) a (sic) sido infringida (sic) por el ordinal 13 del artículo 4 de la Ley 2 de 2 de Junio de 1987 modificado por la ley 19 de 3 de Agosto (sic) de 1992, ya que el concederle a los Gobernadores la atribución de suspender a los Alcaldes, violentando la norma constitucional, ya que no le es permitido tal acción a las autoridades administrativas nacionales. Para tener claro cuales son los funcionarios municipales y nacionales, debemos apegarnos a lo establecido en el artículo 755 del Código Administrativo, que SEÑALA que en general, son empleados administrativos nacionales los que intervienen exclusivamente en asuntos de la Nación, y municipales, lo que manejen asuntos de Distritos; aunque tengan alguna intervención en los de la Nación. La Ley (sic) no puede violar la Constitución, y los únicos facultados

para suspender a los Alcaldes son los funcionarios competentes del Ministerio Público y del Órgano Judicial.

No es permitido que alguien elegido por la voluntad popular sea suspendido por funcionarios escogidos por la voluntad del Órgano Ejecutivo."

#### POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público al exponer su opinión mediante la Vista fiscal No. 26 de 12 de agosto de 1998, desarrolla la evolución y comparación de las figuras del Gobernador y Alcalde, a partir del la relación jerárquica y de subordinación del último con respecto al primero.

Esta relación histórica se inicia con la Constitución de 1904 en la cual se establece que el Alcalde es un agente del Gobernador; carácter éste que fue reiterado mediante Ley 14 de 1909, dado que la Constitución en cuestión delegaba en la ley la potestad de señalar como se efectuaría dicho nombramiento.

Señala el Procurador General de la Nación que de acuerdo con el artículo 187 de la Constitución Nacional de 1941, el Alcalde es de libre nombramiento y remoción del Gobernador, afectándose así la autonomía de los Municipios.

Seguidamente y bajo la vigencia de la Constitución de 1946, se establece mediante Ley 39 de 1946 que los Alcaldes se eligen por votación popular, no obstante indica el Procurador que mediante Ley 108 de 1960 se reitera que el Gobernador es el jefe máximo de la provincia y que el Alcalde debe observar las instrucciones del Gobernador para la recta ejecución de las órdenes superiores.

Continúa explicando la Procuraduría General de la Nación que, bajo la vigencia de la versión original de la Constitución de 1972 nace la ley 106 de 1973 en virtud de la cual los Gobernadores podían subordinar y suspender a los Alcaldes. El acto reformativo de 1978 no varió esa situación, sin embargo, con el Acto Constitucional de 1983, se consagra en el artículo 238 que los Alcaldes son elegidos por votación popular. A raíz ello, fue necesario adecuar la Ley 106 de 1973 mediante las reformas introducidas a través de la Ley 52 de 1984, con la cual se estableció que el Alcalde se elegiría mediante sufragio popular. Bajo la vigencia de esta reforma constitucional se emite la Ley 2 de 1987 reformada por la Ley 19 de 1992, la cual contiene la disposición que se impugna por inconstitucional, así como se consagra que el Gobernador es la primera figura de la provincia.

Hechas estas explicaciones, el Procurador General de la Nación puntualiza que el Gobernador tiene más jerarquía que el Alcalde aun cuando haya sido elegido mediante sufragio, ya que en materia administrativa y policiva, se encuentra subordinado en autoridad y poder al Gobernador, con la finalidad de lograr una administración más eficiente.

Así las cosas, el Ministerio Público concluye:

"En base a lo que hemos dejado expuesto, concluimos señalando que el Gobernador está claramente facultado para suspender por 30 días a los Alcaldes bajo su jurisdicción que no cumplan con la Constitución y la Ley, órdenes del Ejecutivo u órdenes de Tribunales de Justicia y organismos administrativos.

La atribución en referencia, para nada viola el artículo 232 de la Constitución Política ya que el Gobernador de conformidad con lo que establece el artículo 5 del referido estatuto no es una autoridad administrativa nacional, sino el jefe de la administración provincial.

Por tanto, el ordinal 13 del artículo 4 de la Ley 2 de 2 de junio de 1987, modificada por la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, no viola el artículo 232 de la Constitución Política ni ninguna otra norma de rango constitucional, y así se lo solicitamos al Pleno, lo declare en su oportunidad."

#### CONSIDERACIONES DEL PLENO

A pesar de la falta de precisión del demandante, se aprecia que la disposición impugnada es el numeral 13 del artículo 9 de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992 que a su vez modifica el artículo 4 numeral 11 de la Ley 2 de 2 de junio de 1987, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 9. El Artículo 4 de la Ley No. 2 de 2 de junio de 1987 queda así:

Artículo 4. Los Gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

1. ...

2. ...

13. Suspender a los alcaldes bajo su jurisdicción que se negaren a cumplir la Constitución y leyes de la República, los acuerdos municipales, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo y las decisiones u órdenes de los Tribunales de justicia y organismos administrativos competentes y dar cuenta inmediata de dicha suspensión al Ministro de Gobierno y Justicia para lo que hubiere lugar. Esta suspensión no podrá durar más de 30 días.

14. ...

36. ..."

Tal como se ha mencionado, el artículo 9 numeral 13 de la ley 19 de 3 de agosto de 1992 se estima inconstitucional en virtud de que en opinión del actor, dicho precepto le confiere la facultad a una autoridad nacional ("gobernador") de suspender a una autoridad municipal (Alcalde), siendo que ello lo prohíbe el artículo 232 de la Constitución Nacional.

El Gobernador sin embargo, de acuerdo a la descripción contemplada en la misma Carta Política (art. 249) es el representante del Órgano Ejecutivo en una determinada provincia en la cual se desempeña como el jefe máximo en dicha circunscripción y como jefe de policía; así como por disposición constitucional, este funcionario es igualmente de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo la cual a su vez es su autoridad nominadora.

Siendo ello así, es evidente que el Gobernador es una autoridad administrativa provincial que carece de funciones de trascendencia nacional, que involucrarían su ingerencia en más de una provincia para representar al ejecutivo, coordinar las relaciones entre los municipios, evaluar la función administrativa del gobierno central, las entidades autónomas y semiautónomas, velar por el cumplimiento del orden público y demás tareas descritas en el artículo 9 de la ley 19 de 1992, y, ello es restringido por el mencionado artículo 249 de la Constitución Nacional a solamente la provincia en la cual se nombra al Gobernador, e incluso por el mismo artículo 9 de la ley 19, que en varios de sus numerales enfatiza que las funciones y atribuciones que le concede al Gobernador se circunscriben a la provincia donde ejerce sus funciones. Por ende, no procede el cargo de inconstitucionalidad; no obstante, por lo delicado del fondo de la problemática, considera el Pleno que es oportuno aclarar la función del Gobernador enmarcada en el artículo 9 numeral 13 de la ley 19 de 3 de agosto de 1992.

En este sentido es necesario tener presente, que la Constitución Nacional en su artículo 238 y la Ley 106 de 1973 en su artículo 43 establecen dos maneras de elegir a los Alcaldes.

En este orden de ideas se observa que la elección de este funcionario municipal se somete a la decisión de los electores y por tanto es elegido mediante votación popular directa para un período de cinco años.

Así mismo y de acuerdo a la cláusula legal establecida en el último párrafo del artículo 238 de la Constitución Nacional, desarrollada por el artículo 43 de la ley 106 de 1973, ciertos alcaldes podrán ser nombrados por el Ejecutivo y desempeñar sus funciones en un distrito determinado, para el cual precisamente la ley prevé este método de designación. Este mismo artículo señala que estos últimos Alcaldes es de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora.

En cuanto a la subordinación alegada por el Procurador de General de La Nación del Alcalde con respecto al Gobernador es preciso indicar, que ésta opera únicamente en materia de policía y cuando el Alcalde realice actividades ajenas a la autonomía municipal, y por tanto actúe como agente del gobierno. En estos

casos el Alcalde responde no sólo al Gobernador de la provincia sino también a las demás autoridades administrativas superiores en jerarquía.

Igualmente y bajo dicha subordinación, el Alcalde de distrito tendrá que cumplir con las obligaciones enmarcadas en el artículo 46 de la Ley 106 de 1973 de la siguiente manera:

"1. Publicar en el Distrito las disposiciones dictadas por autoridades nacionales competentes de mayor jerarquía y cualquiera otros documentos oficiales que la población deba conocer.

2. Mantener el orden público en el Distrito con la cooperación de la Fuerza Pública.

3. Desempeñar las demás funciones previstas en la Constitución o las leyes, y las que les delegue el Gobernador de la Provincia."

Es importante señalar que la ley 106 de 1973 es el régimen especial aplicable tanto a los municipios como a los Alcaldes y que dentro de su normativa se regula el tema de la suspensión tanto de los Alcaldes escogidos por votación popular, como de aquellos que son nombrados directamente por el Órgano Ejecutivo. (art. 47-50).

Así las cosas, el artículo que se impugna por inconstitucional (art. 9 numeral 13 de la ley 19 de 3 de agosto de 1992) establece que el Gobernador puede suspender a los Alcaldes bajo su jurisdicción "que se negaren a cumplir la Constitución, las leyes de la República, los acuerdos municipales, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo y las decisiones u órdenes de los tribunales de justicia y organismos administrativos competentes y dar cuenta inmediata de dicha suspensión al Ministro de Gobierno y Justicia para lo que hubiere lugar."

Así mismo señala dicho artículo que la suspensión a la cual se refiere no puede ser mayor de treinta días. Por lo que pareciera que esta normativa no distingue ni aclara si el gobernador puede suspender tanto al alcalde elegido por sufragio como aquel nombrado por el ejecutivo, y las condiciones bajo las cuales puede verificarse esta orden.

Cabe destacar que el artículo 4 numeral 11 de la Ley 2 de 2 de junio de 1987 que se reforma a través del artículo 9 numeral 13 de la ley 19 de 1992 era preciso al estatuir que el Gobernador podía efectivamente suspender a los Alcaldes nombrados por el Órgano Ejecutivo por un período máximo de treinta días.

Para efectuar la debida diferenciación es necesario tener presente que de acuerdo a la ley 106 de 1973, la competencia para suspender a un Alcalde elegido mediante sufragio varía de acuerdo al hecho que genera la sanción. Así mismo es necesario tener presente, que los artículos 47 y 50 deben interpretarse de manera armónica para extraer la intención del legislador, dado que la redacción de sus contenidos parecieran contradecirse.

Es así como en caso de la comisión de un hecho punible (ya que el artículo 50 de esta ley establece las competencia para decretar la suspensión de los Alcaldes por la comisión de actos que no constituyen delitos sino faltas de policía), por el cual se negaren a cumplir "la Constitución y las Leyes de la República, los Acuerdos Municipales, los Decretos y órdenes del Ejecutivo y la Resoluciones de los Tribunales de justicia ordinaria y administrativa", el Alcalde escogido mediante sufragio únicamente puede ser suspendido por el Juzgado de Circuito competente. Señala sin embargo el artículo 47 de la ley 106 de 1973, que dicha suspensión no debe ser ordenada por un período superior a treinta días.

Ahora bien, los artículos 2160 y 2470 del Código Judicial, (que se refieren a la detención de funcionarios públicos) establecen que en los casos en que haya mérito para ordenar la detención preventiva o, cuando el delito cometido tenga señalada pena de prisión, el tribunal de conocimiento procederá a suspender provisionalmente en la misma diligencia que ordena su detención, al funcionario público del cargo que ostenta, comunicando lo actuado a la autoridad nominadora.

Por consiguiente, a juicio de la Corte, el Alcalde de distrito puede ser detenido por el Juez de Circuito por un período mayor a treinta días, si se verifican los presupuestos antes indicados, en atención a que esta normativa

surge con posterioridad a la ley que rige el régimen municipal.

Para suspender definitivamente a los Alcaldes en general, sería necesario que se haya desarrollado el juicio penal correspondiente, ya que ello equivale a destituir a dicho funcionario. (cfr. arts. 48 y 49 de la ley 106 de 1973).

Sin embargo, si el Alcalde escogido mediante sufragio comete una falta de policía, el Gobernador de la Provincia, como autoridad máxima de la provincia en esta materia, puede previa autorización de la mayoría absoluta del Consejo Municipal, suspender al Alcalde elegido por medio de elección popular. Esto último rige igualmente para los Alcaldes escogidos directamente por el ejecutivo. Por lo que es evidente que aun indirectamente y en este último caso que se plantea, una autoridad nacional a través del gobernador de una determinada provincia, carece de toda facultad para remover o suspender temporalmente a un alcalde escogido por votación popular ya que se requiere la aprobación de la mayoría absoluta del Consejo Provincial sin la cual no procede la orden de suspensión del gobernador.

En el evento de que los Alcaldes de libre nombramiento y remoción cometan un delito, pueden ser suspendido de su cargo por el Gobernador de la provincia, de acuerdo a lo estatuido en la parte final del artículo 47 de la mencionada ley 106 de 1973. Posterior a este período el Ministerio Público podrá perfectamente ejercer las facultades de los antes comentados artículos 2160 y 2470 del Código Judicial.

Ante estas circunstancias, vale interpretar de manera conjunta la norma legal impugnada con las disposiciones que contiene la Ley 106 de 1973 y que versan sobre la suspensión de los Alcaldes.

Así las cosas, considera el Pleno de la Corte al analizar armoniosamente las tres disposiciones antes señaladas, concluye que el Gobernador de la provincia solamente podría suspender a los Alcaldes de su circunscripción dentro de los parámetros establecidos por los artículos 47 y 50 de la Ley 106 de 1973, por un máximo de treinta días, tal como lo establece el artículo que se impugna por inconstitucional.

De esta manera se aclara el vacío existente en cuanto al período de tiempo por el cual podría el Gobernador suspender a los Alcaldes en general, por la comisión de faltas de policía, previo voto de la mayoría absoluta del Consejo Municipal respectivo.

Hechas estas explicaciones no procede declarar la inconstitucionalidad del numeral 13 del artículo 9 de la Ley 19 de 1992.

#### PARTE RESOLUTIVA

Por lo que antecede en mérito de lo expresado, la Corte Suprema PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autorización de la ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el numeral 13 del artículo 9 de la Ley 19 de 1992.

Notifíquese y Publíquese.

(fdo.) GRACIELA J. DIXON C.

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) ROGELIO FÁBREGA Z.

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) JOSÉ A. TROYANO

(fdo.) YANIXA YUEN DE DIAZ  
Secretaria General Encargada

=xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICDO. LUIS A. GUEVARA A. EN REPRESENTACIÓN DE GUSTAVO BERNAL, CONTRA LA SENTENCIA DE 16 DE OCTUBRE DE 1996, DICTADA POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE TRABAJO DEL PRIMER DISTRITO JUDICIAL, DENTRO DEL PROCESO LABORAL INTERPUESTO POR GUSTAVO BERNAL CONTRA EL INSTITUTO DE RECURSOS HIDRÁULICOS Y ELECTRIFICACIÓN (IRHE). MAGISTRADO PONENTE: HUMBERTO A. COLLADO T. PANAMÁ, DIECINUEVE (19) DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y