

REVISTA ELECTRONICA DE DERECHO PUBLICO MINIMO

DERECHOS HUMANOS DE LOS NIÑOS Y LA JUVENTUD

Por

Libardo Orlando Riascos Gómez

Nicolás Riascos Benavides

Lriascos@udenar.edu.co

Nickmaster28@hotmail.com

2010

Temas:

1. Las Comisarias de Familia realizan funciones policivas de protección del menor en “situación irregular y a la resolución de conflictos familiares”.
 2. Las Comisarias de Familia pertenecen al Sistema del Instituto de Bienestar Familiar y están dirigidos por un Comisario designado por el Alcalde Municipal respectivo.
 3. La Comisarias de Familia “*contará preferentemente con un médico, un sicólogo, un trabajador social y los demás funcionarios que determine el respectivo Concejo Municipal o Distrital*”. Tendrá el apoyo operativo de la Policía uniformada.
 4. Estructuras, organización y funcionamiento de las Comisarias de Familia. Régimen administrativo de las Comisarias.
-

Corte Constitucional, Sentencia C-406-1997, Agosto 28

COMISARIOS DE FAMILIA-Carácter de funciones

Los comisarios de familia desempeñan funciones de carácter policivo dirigidas a la protección del menor en situación irregular y a la resolución de conflictos familiares.

COMISARIOS DE FAMILIA-Cargo de carrera/COMISARIOS DE FAMILIA-No existe grado superlativo de confianza con el nominador

A la luz de las funciones de los comisarios de familia que estos funcionarios no desempeñan tareas de gobierno o dirección que ameriten que el respectivo cargo pueda ser considerado como de libre nombramiento y remoción. Los comisarios de familia son ejecutores de una serie de normas dirigidas a la protección del menor y la familia frente a cuyo diseño no tienen ninguna incidencia y, por ende, sus tareas no pueden ser calificadas como de dirección o gobierno. Entre los alcaldes municipales - en su calidad de nominadores - y los comisarios de familia no se presenta el grado superlativo de confianza objetiva o subjetiva que justifique que los cargos ocupados por los segundos sean de libre nombramiento y remoción. La calificación de los comisarios de familia como funcionarios de libre nombramiento y remoción, efectuada por el artículo 297 del Decreto-Ley 2737 de 1989, no tiene asidero constitucional alguno.

Referencia: Expediente D-1569

Actor: Faberth Romero García

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 297 (parcial) del Decreto-Ley 2737 de 1989, "Por el cual se expide el Código del Menor"

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintiocho (28) de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997).
Aprobada por acta N° 40

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de constitucionalidad contra el artículo 297 (parcial) del Decreto-Ley 2737 de 1989, "Por el cual se expide el código del Menor".

I. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

DECRETO NUMERO 2737 DE 1989
(Noviembre 27)

"Por el cual se expide el Código del Menor"

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 56 de 1988 y oída la Comisión Asesora a que ella se refiere,

DECRETA:

(...)

Artículo 297.- Las comisarías permanentes de familia hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y estarán a cargo de un Comisario de Familia designado por el Alcalde Mayor en el caso del Distrito Especial de Bogotá o por el respectivo Alcalde de los demás municipios del país, con el carácter de empleado de libre nombramiento y remoción.

La Comisaría contará preferentemente con un médico, un sicólogo, un trabajador social y los demás funcionarios que determine el respectivo Concejo Municipal o Distrital.

La Policía Nacional prestará su colaboración al comisario respectivo.

(se subraya lo demandado)

II. ANTECEDENTES

1. El Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 56 de 1988, expidió el Decreto-Ley 2737 de 1989, "Por el cual se expide el Código del Menor", el cual fue publicado en el Diario Oficial N° 39.080 de noviembre 27 de 1989.

2. El ciudadano Faberth Romero García demandó, en forma parcial, el artículo 297 del Decreto-Ley 2737 de 1989, por considerarlo violatorio de los artículos 1°, 13, 25, 53 y 125 de la Constitución Política.

3. Mediante escrito fechado el 13 de marzo de 1997, el ciudadano Jorge Enrique Peña Villamil coadyuvó las pretensiones del demandante.

4. La ciudadana Sixta Adela Guzmán Torres, mediante memorial presentado el 13 de marzo de 1997, coadyuvó la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad de los apartes demandados del artículo 297 del Decreto-Ley 2737 de 1989.

5. El Procurador General de la Nación, mediante concepto fechado el 8 de abril de 1997, solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad de la expresión "un comisario de familia" y la inexecutable de la expresión "con el carácter de empleado de libre nombramiento y remoción, ambas contenidas en la norma demandada.

III. LA DEMANDA

El demandante considera que la norma acusada vulnera los artículos 1º, 13, 25, 53 y 125 de la Carta, "por cuanto discrimina a los empleados del sector público, concretamente a los Comisarios de Familia del orden territorial.". En su criterio, la norma acusada no se ajusta al texto del artículo 125 de la Constitución Política, "toda vez que excluye de la Carrera Administrativa el empleo allí señalado al que por su naturaleza no corresponde a funciones de dirección, manejo o confianza ni son agentes políticos. Por tal razón, (...) dicho cargo debe ser de Carrera Administrativa por ser igual o equivalente al de Inspector de Policía y no de libre nombramiento y remoción".

Al respecto, el actor señaló que los servidores públicos que realizan funciones meramente administrativas y no desempeñan funciones de manejo y confianza, están sujetos al régimen de carrera administrativa.

El libelista recuerda que, en la sentencia C-306 de 1995, la Corte determinó que los inspectores de policía eran funcionarios de carrera administrativa. Con base en este pronunciamiento, afirma que "los apartes demandados vulneran el derecho fundamental a la igualdad, por cuanto mantienen la clasificación de los cargos de carrera para los inspectores de policía del orden local mas no para los comisarios que tienen la misma categoría y funciones equivalentes, lo cual (...) discrimina a los funcionarios del orden territorial".

IV. INTERVENCIONES

Intervención del ciudadano Jorge Enrique Peña Villamil

En su escrito, el ciudadano interviniente coadyuva las pretensiones del demandante en el proceso de constitucionalidad de la referencia.

El interviniente señala, además, que el artículo 297 del Decreto-Ley 2737 de 1989 vulnera el artículo 158 de la Carta, en donde se consagra el principio de unidad de materia, toda vez que no existe relación entre esta norma y la materia que se pretende regular a través del Código del Menor. De igual manera, indica que el Presidente de la República, al expedir el artículo 297 del Decreto-Ley 2737 de 1989, desbordó las facultades extraordinarias que le otorgaba la Ley 160 de 1988, como quiera que ésta no autorizó al jefe del Estado a establecer "las calidades que debía ostentar el Comisario de Familia".

Por último, indicó que la inestabilidad que se genera en los cargos de los comisarios de familia, por ser éstos funcionarios de libre nombramiento y remoción atenta contra la eficiencia de la misión atribuida a estos servidores, esto es, la guarda de la prevalencia de los derechos fundamentales de los menores.

Intervención de la ciudadana Sixta Adela Guzmán Torres

La ciudadana interviniente coadyuvó las pretensiones del demandante en términos similares a los planteados por éste.

Sin embargo, puso de presente que la naturaleza policiva de las funciones desempeñadas por los comisarios de familia ha sido puesta en evidencia por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en sus sentencias de octubre 3 de 1996 (MP. Miryam Donato de Montoya) y octubre 10 de 1996 (MP. Leovigildo Bernal Andrade).

V. Concepto del Procurador General de la Nación

A juicio del representante del Ministerio Público, el artículo 125 de la Constitución es aplicable a los empleos correspondientes a todas las entidades descentralizadas, cuya autonomía no puede llegar al punto de desconocer las normas superiores sobre carrera administrativa.

El Procurador señala que la Corte Constitucional ha fijado los criterios a partir de los cuales es posible que un determinado empleo pueda apartarse de la regla general contenida en el artículo 125 de la Carta Política. Indica que la Corte ha considerado que sólo pueden ser de libre nombramiento y remoción aquellos empleos cuyo desempeño exija un alto grado de confianza, esto es, los que corresponden al manejo de asuntos reservados y al cuidado que requiere la gestión de ciertas cuestiones, o pertenezcan al nivel directivo de una entidad. Así mismo, la vista fiscal recuerda que esta Corporación ha establecido que el examen para determinar si un determinado empleo puede o no ser de libre nombramiento y remoción, debe efectuarse a partir de las funciones concretas del cargo en particular sometido a examen.

El concepto fiscal manifiesta que, luego de un examen de las funciones propias de los comisarios de familia, contenidas en el artículo 299 del Decreto-Ley 2737 de 1989, "se evidencia que ellas no reúnen las características necesarias para enmarcarlas dentro de las desempeñadas por empleados de libre nombramiento y remoción, por cuanto no implican un grado de confianza personal, ni tampoco la obligación de adoptar decisiones de carácter político. Por el contrario, se advierte que las funciones asignadas a los Comisarios de Familia son similares a las que corresponden a los Inspectores de Policía, para quienes la Corte estimó que pertenecen al sistema de carrera administrativa".

De otro lado, el Procurador General de la Nación considera que es necesario "auspiciar la profesionalización y estabilidad en el empleo de las personas que ocupan estos cargos, dada la alta misión a ellas encomendada", es decir, la protección a los menores y la colaboración al ICBF en esta tarea.

Por último, la vista fiscal señala que no es necesaria la declaratoria de inexecutable de la expresión "un comisario de familia", acusada por el demandante, como quiera que ésta se limita a indicar un elemento de la estructura del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

VI. FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia de acuerdo con lo estipulado en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política.

Alcance de la norma demandada

2. El artículo 297 del Decreto-Ley 2737 de 1989 - Código del Menor -, señala que cada una de las comisarías permanentes de familia que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar estarán a cargo de un comisario de familia. Adicionalmente, la norma dispone que estos funcionarios serán servidores de libre nombramiento y remoción del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá y de los alcaldes municipales en el caso de los otros municipios del país.

Por último, el artículo acusado establece que las comisarías de familia contarán con el apoyo de la Policía Nacional y con los funcionarios que determine el respectivo Concejo Municipal o Distrital, preferentemente un médico, un psicólogo y un trabajador social.

Cargos de la demanda e intervención del Procurador General de la Nación

3. El demandante considera que las expresiones "un Comisario de Familia" y "con el carácter de empleado de libre nombramiento y remoción", contenidas en el inciso primero del artículo 297 del Decreto-Ley 2737 de 1989, son violatorias de los artículos 1º, 13, 25, 53 y 125 de la Carta Política, como quiera que las funciones que desempeñan los comisarios de familia no son de aquellas frente a las cuales la Constitución autoriza que su titular sea empleado de libre nombramiento y remoción.

Según el Procurador General de la Nación, la expresión "con el carácter de empleado de libre nombramiento y remoción", es inexecutable, toda vez que las funciones que estos empleados desempeñan (Decreto-Ley 2737 de 1989, artículo 299) no implican un grado de confianza personal de tal magnitud que requiera que el empleo en cuestión sea de libre nombramiento y remoción. De otro lado, la vista fiscal señala que las funciones de los comisarios de familia son similares a las que desempeñan los inspectores de policía, quienes, a juicio de la Corte Constitucional, son funcionarios de carrera y no de libre nombramiento y remoción.

La cuestión que debe resolver la Corporación, radica en determinar si existen razones suficientes para justificar constitucionalmente que los comisarios de familia queden exentos del régimen de carrera administrativa.

Para resolver este interrogante es necesario, en primer lugar, efectuar un recuento de la jurisprudencia de esta Corporación en relación con la carrera administrativa (C.P., artículos 125 y 130), a fin de establecer los criterios con base en los cuales habrán de resolverse los cargos planteados en la demanda.

Régimen constitucional de la carrera administrativa: principios generales y excepciones

4. La Corte ha considerado que el régimen de la carrera administrativa forma parte de aquello que ha sido denominado "estatuto constitucional de la Administración", el cual tiene por finalidad sujetar el ejercicio de la función administrativa al principio de prevalencia del interés general (C.P., artículo 1º) y a la garantía de los principios, derechos y deberes constitucionales (C.P., artículo 2º). Por esta razón, el anotado estatuto se encuentra fundamentado en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (C.P., artículo 209).

En particular, esta Corporación tiene establecido que el régimen de carrera administrativa es una derivación del derecho fundamental de acceder al desempeño de cargos y funciones públicas (C.P., artículo 40-7) y se funda en los criterios de mérito y calificación en la selección, promoción y desvinculación del personal al servicio del Estado, lo cual, a su turno, garantiza la estabilidad laboral de los servidores públicos, su adecuada profesionalización y evita la adopción de decisiones arbitrarias o discriminatorias SC-391/93 (MP. Alejandro Martínez Caballero). .

Por estos motivos, la Corte ha considerado que los servidores públicos, como regla general, se sujetan al régimen de carrera administrativa, lo cual no obsta para que el legislador establezca excepciones (C.P., artículo 125) o diseñe regímenes especiales de carrera (C.P., artículo 130). Sin embargo, lo anterior no significa que la ley pueda desconocer el principio general contenido en el artículo 125 de la Constitución Política, ni los principios sustantivos o los derechos fundamentales que tal principio busca potenciar. Por el contrario, el legislador está obligado a aplicar, en primer lugar, el régimen de carrera administrativa a los servidores públicos. Si llegare a apartarse de este último, al establecer una excepción al mismo o al consagrar un régimen especial, está en la obligación de aportar una razón suficiente y proporcionada que justifique el no recurso al régimen generalSC-195/94 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); SC-299/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); SC-356/94 (MP. Fabio Morón Díaz); SC-306/95 (MP. Hernando Herrera Vergara); SC-525/95 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); SC-334/96 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-048/97 (MP. Hernando Herrera Vergara).

Dentro de las excepciones al régimen ordinario de carrera administrativa que contempla el artículo 125 del Estatuto Superior, se encuentran los empleos de libre nombramiento y remoción, cuya consagración sólo procede cuando exista una justificación objetiva y razonable que sustente la exclusión de un determinado cargo del sistema general de carrera administrativaSC-195/94 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); SC-334/96 (MP. Alejandro Martínez Caballero). A juicio de esta Corporación, existe una razón suficiente para establecer un empleo de libre nombramiento y remoción en dos eventosSC-195/94 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); SC-514/94 (MP. José Gregorio Hernández Galindo). : (1) cuando el cargo tenga adscritas funciones de gobierno, esto es, tareas de manejo y de conducción institucional por medio de las cuales se adopten políticas o directrices fundamentales; y, (2) cuando las funciones asignadas a un determinado empleo requieran, para su cumplimiento, de un grado de confianza objetiva o subjetiva mayor del que se exige a cualquier servidor público, lo cual equivale a la exigencia de una confianza plena y total del nominador respecto del funcionario.

En relación con el segundo de los criterios antes enunciados, la Corte ha considerado que el nivel de confianza entre nominador y empleado, que debe exigirse para que un determinado cargo pueda ser adscrito al régimen de libre nombramiento y remoción, es de carácter superlativo. Así mismo, esta Corporación ha estimado que ese grado superlativo de confianza se presenta en dos hipótesis. En primer término, se produce en aquellos casos donde la confianza surge de las circunstancias en las cuales las funciones que debe cumplir el servidor deben ser ejecutadas. Se trata de un grado superior de confianza subjetiva, como quiera que ésta no surge de las funciones objetivamente consideradas sino de la forma en que el empleado las lleva a cabo. En segundo lugar, el grado superlativo de confianza que exigen los cargos de libre nombramiento y remoción surge de aquellos eventos en los cuales las funciones adscritas al empleo, consideradas desde un punto de vista objetivo, requieren de un alto nivel de confianza entre el nominador y el servidor público. Este es el caso, por ejemplo, de aquellos cargos cuyo ejercicio entraña un alto riesgo social o de los empleos en los cuales las irregularidades cometidas por el funcionario que detenta las funciones causarían un daño de dimensiones considerables.

Por último, la Corte tiene establecido que el estudio constitucional de una norma que establece excepciones al régimen general de carrera administrativa debe llevarse a cabo con base en las funciones específicas que se adscriben al cargo o cargos que se exceptúan del señalado régimenSC-514/94 (MP. José Gregorio Hernández Galindo)..

En el presente proceso de constitucionalidad, el demandante ha apelado a las reglas fijadas por esta Corporación en materia de carrera administrativa. En consecuencia, deberá verificarse si los comisarios de familia se encuentran en alguna de las hipótesis antes descritas y si, por tanto, se justifica, desde la perspectiva constitucional, que el artículo 297 del Decreto-Ley 2737 de 1989 haya determinado que son servidores de libre nombramiento y remoción.

Funciones de los comisarios de familia

5. Los artículos 296 y 299 del Decreto-Ley 2737 de 1989 establecen las funciones que corresponde cumplir a los comisarios de familia. Las mencionadas normas disponen:

"Artículo 296.- El objetivo principal de estas comisarías, es colaborar con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y con las demás autoridades competentes en la función de proteger a los menores que se hallen en situación irregular y en los casos de conflictos familiares".

"Artículo 299.- Son funciones de las comisarías de familia:

1. Recibir a prevención denuncias sobre hechos que puedan configurarse como delito o contravención, en los que aparezca involucrado un menor como ofendido o sindicado, tomar las medidas de emergencia correspondientes y darles el trámite respectivo de acuerdo con las disposiciones del presente código y de los de Procedimiento Penal, Nacional, Departamental, Municipal o Distrital de Policía, y de las demás normas pertinentes, el primer día hábil siguiente al recibo de la denuncia.

2. Aplicar las **sanciones policivas** de acuerdo con las facultades previstas en este código y las que le otorgue el respectivo concejo municipal o distrital.

3. Efectuar las comisiones, peticiones, práctica de pruebas y demás actuaciones que le soliciten el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los funcionarios encargados de la jurisdicción de familia, en todos los aspectos relacionados con la protección del menor y la familia que sean compatibles con las funciones asignadas.

4. Practicar allanamientos para conjurar las situaciones de peligro en que pueda encontrarse un menor, cuando la urgencia del caso lo demande, de oficio o a la solicitud del juez o del defensor de familia, de acuerdo con el procedimiento señalado para el efecto por este código.

5. Recibir a prevención las quejas o informes sobre todos aquellos aspectos relacionados con conflictos familiares, atender las demandas relativas a la protección del menor, especialmente en los casos de maltrato y explotación, y atender los casos de violencia familiar, tomando las medidas de urgencia que sean necesarias, mientras se remiten a la autoridad competente.

6. Las demás que le asigne el Concejo Municipal o Distrital y que sean compatibles con la **naturaleza policiva de sus responsabilidades**" (negrilla de la Corte).

En opinión de la Corte, de las normas antes citadas se desprende con claridad que los comisarios de familia desempeñan funciones de carácter policivo dirigidas a la protección del menor en situación irregular y a la resolución de conflictos familiares. Lo anterior se deriva de una simple lectura de los artículos señalados y, en especial, de lo dispuesto en los numerales 2° y 6° del artículo 299 del Decreto-Ley 2737 de 1989. Además, un análisis material de estas normas, indica que el acervo de funciones allí consagrado es emanación de la función estatal de policía, entendida ésta en los términos en que ha sido definida por esta Corporación. En efecto, la Corte ha señalado lo siguiente:

"El poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. En el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del

reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía.

(...)

La función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional SC-366/96 (MP. Julio César Ortiz Gutiérrez). .

En suma, puede afirmarse que el elenco de funciones que, en virtud del artículo 299 del Decreto-Ley 2737 de 1989, corresponde cumplir a los comisarios de familia tiende a la preservación de la tranquilidad pública y propende la convivencia social, toda vez que están dirigidas a la sanción y prevención de aquellos actos que atenten contra la integridad de los menores de edad y del núcleo familiar. Por lo tanto, se concluye que los comisarios de familia cumplen funciones administrativas de carácter policivo.

Se pregunta la Corte si los comisarios de familia, a quienes corresponde cumplir funciones administrativas de carácter policivo, tendentes a la protección del menor y la familia, pueden ser funcionarios de libre nombramiento y remoción a la luz de las reglas constitucionales fijadas por esta Corporación en materia de carrera administrativa y sus excepciones y, en particular, si el empleo mencionado exige el cumplimiento de funciones de gobierno o dirección o requiere de un nivel superlativo de confianza objetiva o subjetiva entre el nominador y el servidor público.

6. La Corte considera, a la luz de las funciones de los comisarios de familia establecidas en los artículos 296 y 299 del Decreto-Ley 2737 de 1989, que estos funcionarios no desempeñan tareas de gobierno o dirección que ameriten que el respectivo cargo pueda ser considerado como de libre nombramiento y remoción. En efecto, las funciones de los comisarios se contraen, básicamente, a la recepción de quejas y denuncias, a la imposición de las sanciones policivas que establezcan los concejos municipales o distritales y a la práctica de medidas policivas tendentes, en forma exclusiva, a conjurar la situación o situaciones de peligro en que se encuentre un menor (Decreto-Ley 2737 de 1989, artículos 31 y 299). A juicio de esta Corporación, las funciones señaladas dejan claro el hecho de que los comisarios de familia son ejecutores de una serie de normas dirigidas a la protección del menor y la familia frente a cuyo diseño no tienen ninguna incidencia y, por ende, sus tareas no pueden ser calificadas como de dirección o gobierno.

De otro lado, la Corte estima que entre los alcaldes municipales - en su calidad de nominadores - y los comisarios de familia no se presenta el grado superlativo de confianza objetiva o subjetiva que justifique que los cargos ocupados por los segundos sean de libre nombramiento y remoción. Un análisis de las funciones de los comisarios de policía, consideradas en sí mismas, sin referencia alguna a las circunstancias en que deben ser desempeñadas por el funcionario, determina que éstas no entrañan ningún riesgo social particularmente gravoso o alguna otra consecuencia que determine que entre el nominador y el servidor público deba existir un grado superlativo de confianza.

Así mismo, un estudio de las funciones de los comisarios de familia desde su aspecto subjetivo, esto es, a partir de las circunstancias específicas en que el empleado las lleva a cabo, tampoco arroja como resultado la necesidad de que entre alcalde y comisario exista un grado superlativo de confianza. En efecto, la Corte no encuentra que la situación específica en que los comisarios

