

**CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Lo es el suscitado sobre el otorgamiento de comisión de servicios a funcionario judicial / FUNCION ADMINISTRATIVA - La ejerce principalmente la Rama Ejecutiva pero también la ejercen otros órganos / RAMA JUDICIAL - Comisión de servicios es una situación administrativa y corresponde al superior del solicitante / COMISION DE SERVICIOS - En la Rama Judicial es un procedimiento administrativo y corresponde al superior del solicitante / COMISION DE SERVICIOS - Otorgamiento en la Rama Judicial es un acto administrativo y corresponde al superior del solicitante / COMISION DE SERVICIOS - No es de aquellos asuntos administrativos que corresponden a las salas administrativas de los consejos seccionales de la Judicatura o al Consejo Superior de la Judicatura**

Lo que se trata en el presente asunto es de un trámite de naturaleza administrativa, puesto que así está concebido en el Título VI de la ley 270 de 1996, intitulado "De los recursos humanos de la Rama Judicial". En efecto, siendo la comisión de servicios una de las situaciones administrativas propia de los funcionarios y empleados en servicio activo, determinarla es una decisión de índole administrativa. Dicha comisión la confiere el superior, y cuando la otorga ejerce función administrativa y lo hace por medio de un acto administrativo (...) El procedimiento que se debe seguir para el otorgamiento de una comisión de servicio y el acto por medio del cual se confiere dicha comisión a un funcionario judicial en la Rama fue definido por la Corte Constitucional como de naturaleza administrativa al declarar exequible el artículo 136 de la ley 270 de 1996 (...) Queda claro, por consiguiente, que conferir una comisión de servicio a un Juez no es de aquellos asuntos de naturaleza administrativa que, de acuerdo con la ley, competen a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura. De otra parte, al no consistir la comisión de servicio en un acto de naturaleza jurisdiccional sino en uno de carácter administrativo, la controversia que por su otorgamiento ha surgido entre el tribunal superior del distrito judicial del Quindío y la sala administrativa del consejo seccional de la judicatura del Quindío escapa a la competencia que el artículo 112 numeral 2 de la Constitución Política atribuye a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la naturaleza administrativa del procedimiento y del acto para el otorgamiento de una comisión de servicios en la Rama Judicial, Corte Constitucional, sentencia C-037 de 1996.

**FUENTE FORMAL:** LEY 270 DE 1996 - ARTICULO 135 / LEY 270 DE 1996 - ARTICULO 136 / LEY 270 DE 1996 - ARTICULO 137

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA**

**Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil diez (2010)**

**Radicación numero: 11001-03-06-000-2010-00099-00(C)**

**Actor: TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DEL QUINDIO**

## **Demandado: SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL QUINDIO.**

Define la Sala el conflicto negativo de competencias administrativas propuesto por el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DEL QUINDIO frente a la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL QUINDIO con el objeto de que se determine a cuál autoridad compete autorizar al JUEZ UNICO PENAL DEL CIRCUITO DE CALARCA – QUINDIO su desplazamiento fuera de su sede para efecto de realizar, en el Palacio de Justicia de la ciudad de Armenia, una audiencia por el sistema de video conferencia, dentro de un proceso por los delitos de Captación Masiva y Habitual de Dineros.

### **I. EL CONFLICTO PLANTEADO**

El JUEZ UNICO PENAL DEL CIRCUITO DE CALARCA – QUINDIO solicitó a la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL QUINDIO ordenar el *“traslado”* del despacho a la ciudad de Armenia, con el fin de realizar una diligencia *“mediante el sistema virtual de video conferencia”*, medio tecnológico del cual se carece en el municipio de Calarcá.

La SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL QUINDIO corrió traslado de la solicitud al TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DEL QUINDIO, por no haber encontrado facultad en la ley para resolverla y considerando que el Tribunal es la autoridad competente, de conformidad con el artículo 136 de la ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

El TRIBUNAL SUPERIOR, sin embargo, se declaró incompetente al entender que el *“traslado”* del juzgado es una función de naturaleza administrativa, propia del Consejo Superior de la Judicatura, dado que conforme al artículo 257 de la Constitución *“es el encargado de crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos de la administración de justicia”*. Agrega el Tribunal que el traslado del Juzgado fuera de su sede es *“un evento en que se prorrogaría la competencia territorial del señor Juez de conocimiento, que tiene que ver con la fijación del territorio donde el Juez puede cumplir con sus funciones, de lo cual no puede disponer este Tribunal”* (Folios 2 y 3), y por tales razones concluye que es competencia de la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL QUINDIO resolver la petición elevada por el JUEZ UNICO PENAL DEL CIRCUITO DE CALARCA – QUINDIO.

### **II. ANTECEDENTES**

1. El día 17 de junio de 2010, mediante oficio No. 893, el JUEZ UNICO PENAL DEL CIRCUITO DE CALARCA – QUINDIO, con el objeto de recibir declaración bajo juramento al señor Carlos Alfredo Suárez, quien se encuentra recluido en el pabellón de alta seguridad del establecimiento penitenciario y carcelario de La Dorada - Caldas, y dado que por motivos de seguridad no puede ser

trasladado fuera del centro de reclusión,<sup>1</sup> solicitó a la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL QUINDIO, *“se sirva ordenar a quien corresponda el traslado de este despacho al auditorio de conferencias del Palacio de Justicia”* de la ciudad de Armenia, con el fin de realizar la diligencia *“mediante el sistema virtual de video conferencia”*, medio tecnológico del cual se carece en el municipio de Calarcá (Folio 4, Cuaderno 1).

2. El 25 de junio de 2010, mediante oficio 893, la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL QUINDIO remite la solicitud del JUEZ PENAL de CALARCA al TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DEL QUINDIO con fundamento en que esa SALA no se encuentra facultada para decidir sobre el citado requerimiento (Folio 6).
3. Posteriormente, el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DEL QUINDIO declara que no es competente para autorizar el traslado del Juzgado fuera de su sede ya que *“se trata de un asunto de naturaleza administrativa, cuyo trámite y decisión corresponde a la Entidad creada por la Constitución Política para administrar la Rama Judicial”*, esto es, el Consejo Superior de la Judicatura, por ser el encargado de crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos de la administración de justicia, motivo por el cual devuelve el asunto a la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL QUINDIO (Folio 2).
4. El 13 de julio de 2010, mediante oficio N° 955, la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL QUINDIO reitera al TRIBUNAL SUPERIOR DEL QUINDIO su incompetencia para decidir de la solicitud con base en que no existe norma legal o reglamentaria que la faculte para resolver al respecto, y le devuelve la actuación (Folio 7).
5. El 2 de agosto de 2010, mediante oficio 973 de julio 21 de 2010, el TRIBUNAL SUPERIOR DEL QUINDIO propone conflicto de competencias ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, solicitándole dirimir la controversia originada en la solicitud del JUEZ UNICO PENAL DEL CIRCUITO DE CALARCA (Folios 1-3).

### III. TRAMITE

La presente actuación correspondió por reparto al Consejero AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA (Folio 9, cuaderno 1). El asunto se fijó en lista por el término de tres (3) días hábiles (folio 10), de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4° de la Ley 954 de 2005, periodo durante el cual la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL QUINDIO formuló sus alegatos y consideraciones según consta en informe secretarial (folio 10).

---

<sup>1</sup> Ver: Oficio No. 0679 de mayo 14 de 2010 expedido por la directora del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de “La Dorada” – Caldas. (Folio 5, cuaderno 1)

#### IV. RAZONES EXPUESTAS POR LA SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL QUINDIO

El Presidente de la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL QUINDIO, en oficio CSJQSAP10-927 remitido a esta Sala el 9 de agosto de 2010 manifiesta que, como claramente se lo expresó al TRIBUNAL SUPERIOR DEL QUINDIO cuando le remitió la solicitud elevada por el JUEZ UNICO PENAL DEL CIRCUITO DE CALARCA – QUINDIO, “... el artículo 136 de la Ley 270 de 1996 faculta en forma expresa al superior para librar comisión de servicios a los señores funcionarios judiciales, con miras al ejercicio de las funciones propias de su empleo, en lugar diferente al de la sede ordinaria y habitual de sus labores”. Adicionalmente, en relación con el argumento del Tribunal según el cual carece de competencia para decidir el asunto “por tratarse de una situación administrativa y no jurisdiccional”, replica la SALA ADMINISTRATIVA “que la distinción planteada por dicha corporación sobre la naturaleza del asunto (administrativa o judicial), ninguna diferencia hace al respecto, pues la norma en cita ninguna diferenciación hace, y por tanto, mal puede hacerla el operador”.

#### V. CONSIDERACIONES

1. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, considerando lo dispuesto en el artículo 4° de la ley 954 de 2005, ha establecido que es competente para dirimir conflictos de competencias administrativas negativos y positivos siempre y cuando se reúnan los siguientes requisitos <sup>2</sup>:

- i) Que existan al menos dos entidades que nieguen o reclamen competencia sobre un determinado asunto.
- ii) Que los organismos o entidades pertenezcan al orden nacional.
- iii) Que el conflicto tenga naturaleza administrativa. Por consiguiente, el conflicto que se someta a conocimiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado debe versar exclusivamente sobre asuntos administrativos<sup>3</sup>, lo cual excluye el conocimiento de conflictos jurisdiccionales y legislativos<sup>4</sup>
- iv) Que el conflicto verse sobre un asunto concreto.

2. Para determinar la competencia de la Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con la discrepancia que se ha presentado entre la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL

---

<sup>2</sup> Auto del 4 de octubre de 2006. Radicación N°. 11001-03-06-000-2006-00102-00. C.P. Gustavo Aponte Santos.

<sup>3</sup> Auto del 26 de marzo de 2007. Radicación No. 110010360002000700022 00 C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

<sup>4</sup> Ver, entre otros, Auto del 23 de febrero 2006. Radicación No. 110010315000200100755 00. C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Auto del 28 de junio de 2006.- Radicación No. 11001-03-06-000-2006-00065-00. C.P. Gustavo Aponte Santos

QUINDIO y el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DEL QUINDIO es pertinente precisar si se cumplen los requisitos de ley antes expuestos.

En el presente caso se presenta un enfrentamiento entre dos entidades que niegan ser competentes para conocer de un asunto determinado, consistente en determinar a cuál autoridad corresponde conferir autorización a un juez penal del distrito judicial del Quindío para realizar una diligencia judicial por fuera de su sede ordinaria y habitual de labores, hecho que se ajusta a la previsión del requisito i).

Se cumple igualmente el requisito ii), consistente en que los dos organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional, dado que las dos corporaciones que se enfrentan forman parte de la Rama Judicial en su condición de organismos desconcentrados del Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa y de la jurisdicción ordinaria en el departamento del Quindío.

Puesto que la divergencia entre las dos corporaciones de la Rama Judicial versa sobre un asunto concreto, el otorgamiento de una autorización que solicita un juez perteneciente a la jurisdicción del Quindío, se satisface también el requisito iv) arriba indicado.

En cuanto hace al requisito iii), puesto que se discute cuál es la autoridad competente para conceder un permiso, autorización o licencia a un funcionario, la naturaleza de la materia indicaría que se trata de un asunto de naturaleza administrativa. Sin embargo, puesto que la controversia ha surgido entre dos corporaciones que forman parte de la Rama Judicial y está relacionada con el adelantamiento de un proceso penal, es necesario profundizar en el análisis para dilucidar si se trata de un asunto jurisdiccional, o si en efecto se trata de un asunto de naturaleza administrativa. En este último evento habrá de precisarse, además, si la cuestión administrativa planteada debe ser atendida por el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DEL QUINDIO, como sostiene la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL QUINDIO, o si debe ser resuelta por esta Sala, según viene afirmando el Tribunal.

3. Como es bien sabido, la función administrativa, aun cuando está principalmente concentrada en la Rama Ejecutiva del poder público, se encuentra también distribuida entre todas las entidades y organismos del Estado. Sin perjuicio de las específicas funciones que les corresponden por su especialidad, las distintas ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes del Estado y las entidades descentralizadas, en sus diversos órdenes administrativos, ejercen función administrativa. Esto es así porque en todas las organizaciones públicas se adelantan procesos y actividades de naturaleza administrativa que son connaturales al manejo de sus propios recursos materiales y humanos. Dicha actividad administrativa acompaña e impulsa su cotidiano funcionamiento y es indispensable para el cumplimiento del objeto que la Constitución y la ley asignan a todos los entes estatales. Dicho fenómeno se presenta también en la Rama Judicial, que cuenta con una organización especializada para su autónoma administración, el Consejo Superior de la Judicatura, y en donde la ley ha establecido que los funcionarios judiciales, esto es, los Magistrados de las Corporaciones Judiciales y los Jueces de la República, deben cumplir también determinadas funciones de naturaleza administrativa.

La ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, trata en su Título VI de distintos aspectos atinentes a la administración de personal en la Rama

Judicial, bajo el título “*De los recursos humanos de la Rama Judicial*”. Dicho Título regula las distintas situaciones administrativas en que pueden encontrarse los servidores de la Rama (tanto “funcionarios” como “empleados”)<sup>5</sup>, y asigna funciones de naturaleza administrativa a los funcionarios judiciales, quienes las ejercen jerárquicamente de conformidad con la definición que de las autoridades nominadoras de la rama judicial encontramos en el artículo 131.<sup>6</sup>

El artículo 135 de la ley 270 de 1996 describe las diversas **situaciones administrativas** en que pueden encontrarse los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, siendo una de ellas la “comisión de servicios” (numeral 1) <sup>7</sup>, que el artículo 136 define en los siguientes términos:

**“ARTICULO 136. COMISION DE SERVICIOS.** *La comisión de servicio se confiere por el superior, bien para ejercer las funciones propias del empleo en lugar diferente al de la sede, o para cumplir ciertas misiones, como asistir a reuniones, conferencias o seminarios, o realizar visitas de observación que interesen a la Administración de Justicia. Puede dar lugar al pago de viáticos y gastos de transporte, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia, aunque la comisión sea fuera del territorio nacional.”*

Emerge en esta disposición el supuesto de hecho que corresponde a la solicitud planteada por el JUEZ UNICO PENAL DEL CIRCUITO DE CALARCA, quien precisamente necesita que una autoridad superior le comisione “*para ejercer las funciones propias del empleo en lugar diferente al de la sede*”. Se trata de un permiso o autorización que, bajo la forma de una comisión de servicios, corresponde conferir al “*superior*” de dicho juez, según estipula la misma

---

<sup>5</sup> **“ARTICULO 125. DE LOS SERVIDORES DE LA RAMA JUDICIAL SEGUN LA NATURALEZA DE SUS FUNCIONES.** Tienen la calidad de funcionarios los Magistrados de las Corporaciones Judiciales, los Jueces de la República y los Fiscales. Son empleados las demás personas que ocupen cargos en las Corporaciones y Despachos Judiciales y en los órganos y entidades administrativas de la Rama Judicial. La administración de justicia es un servicio público esencial.”

<sup>6</sup> **“ARTICULO 131. AUTORIDADES NOMINADORAS DE LA RAMA JUDICIAL.** Las autoridades nominadoras de la Rama Judicial, son:

1. Para los cargos de las Corporaciones: Las respectivas Corporaciones en pleno.
2. Para los cargos adscritos a las presidencias y vicepresidencias: La respectiva Corporación o Sala.
3. Para los cargos de las Salas: La respectiva Sala.
4. Para los cargos del despacho de los Magistrados: El respectivo Magistrado.
5. Para los cargos de Magistrados de los Tribunales: La Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, según el caso.
6. Para los cargos de Magistrados de los Consejos Seccionales: La Sala respectiva del Consejo Superior de la Judicatura.
7. **Para los cargos de Jueces de la República: El respectivo Tribunal.**
8. Para los cargos de los Juzgados: El respectivo Juez.
9. Para los cargos de Director de Unidad y Jefe de División del Consejo Superior de la Judicatura: La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.
10. Para los cargos de los Consejos Seccionales de la Judicatura: La correspondiente Sala del respectivo Consejo Seccional; y,
11. Para los cargos de las Unidades del Consejo Superior de la Judicatura: Los respectivos Directores de Unidad.”

<sup>7</sup> **ARTICULO 135. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS.** Los funcionarios y empleados pueden hallarse en alguna de las siguientes situaciones administrativas:

1. En servicio activo, que comprende el desempeño de sus funciones, la comisión de servicios y la comisión especial.

...

disposición, superior que no es otro que el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DEL QUINDIO.

De lo anterior se infiere que de lo que se trata en el presente asunto es de un trámite de naturaleza administrativa, puesto que así está concebido en el Título VI de la ley 270 de 1996, intitulado “De los recursos humanos de la Rama Judicial”. En efecto, siendo la comisión de servicios una de las situaciones administrativas propia de los funcionarios y empleados en servicio activo, determinarla es una decisión de índole administrativa. Dicha comisión la confiere el superior, y cuando la otorga ejerce función administrativa y lo hace por medio de un acto administrativo, como claramente estipula el artículo 137 que dice así:

**“ARTICULO 137. DURACION.** *En el acto administrativo que confiere la comisión de servicio deberá expresarse su duración, que podrá ser hasta por treinta días, prorrogables por razones del servicio y por una sola vez hasta por treinta días más. Prohíbese toda comisión de servicios de carácter permanente. Dentro de los ocho días siguientes al vencimiento de toda comisión de servicios, deberá rendirse informe sobre su cumplimiento.”*  
(Resalta la Sala)

El procedimiento que se debe seguir para el otorgamiento de una comisión de servicio y el acto por medio del cual se confiere dicha comisión a un funcionario judicial en la Rama fue definido por la Corte Constitucional como de naturaleza administrativa al declarar exequible el artículo 136 de la ley 270 de 1996 en los siguientes términos:

*“Las mismas consideraciones expuestas para el artículo precedente sirven para fundamentar la constitucionalidad de la disposición que se revisa. Se trata, pues, de una reglamentación **de índole administrativa** que puede ser establecida en una ley estatutaria cuyo contenido no vulnera ningún mandato superior.”*<sup>8</sup>(Resalta la Sala)

4. Queda claro, por consiguiente, que conferir una comisión de servicio a un Juez no es de aquellos asuntos de naturaleza administrativa que, de acuerdo con la ley, competen a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura. De otra parte, al no consistir la comisión de servicio en un acto de naturaleza jurisdiccional sino en uno de carácter administrativo, la controversia que por su otorgamiento ha surgido entre el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DEL QUINDIO y la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL QUINDIO escapa a la competencia que el artículo 112 numeral 2 de la Constitución Política atribuye a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para “*Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, y entre éstas y las autoridades administrativas a las cuales la ley les haya atribuido funciones jurisdiccionales, salvo los que se prevén en el artículo 114, numeral tercero, de esta Ley y entre los Consejos Seccionales o entre dos salas de un mismo Consejo Seccional.*”

Resulta oportuno recordar y reiterar la doctrina de esta Sala conforme a la cual “*La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es competente para conocer de los conflictos de competencias administrativas que se presenten entre autoridades administrativas entre sí; o entre una autoridad administrativa y otra de*

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 037/96.

*distinta naturaleza; o entre dos autoridades que no sean de naturaleza administrativa, siempre y cuando se trate de asuntos de carácter administrativo, es decir, en ejercicio de función administrativa".<sup>9</sup>*

Por lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

## **RESUELVE**

**Primero.-** Declárase competente al TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DEL QUINDIO para conocer de la solicitud elevada por el JUEZ UNICO PENAL DE CALARCA QUINDIO para que se le confiera una comisión de servicio, y para adoptar la decisión que a bien tenga.

**Segundo.-** Comuníquese esta decisión al JUEZ UNICO PENAL DE CALARCA QUINDIO, al TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DEL QUINDIO, y a la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL QUINDIO.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

**ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO**  
Presidente de la Sala

**AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA**  
Consejero

**LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO**  
Consejero

**WILLIAM ZAMBRANO CETINA**  
Consejero

**JENNY GALINDO HUERTAS**  
Secretaria de la Sala

---

<sup>9</sup> Decisión del 22 de junio de 2006. M.P. Luis Fernando Alvarez Jaramillo. Exp. 11001030600020060005900.