



I-2014-60099

RADICACIÓN CORRESPONDENCIA INTERNA	
Fecha	
No. Referencia	I-2014-56672

MEMORANDO

DE: CAMILO ANDRÉS BLANCO LÓPEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

PARA: CELMIRA MARTIN LIZARAZO
Directora de Talento Humano

ASUNTO: Cosa juzgada – Reconocimiento de prima técnica por evaluación del desempeño

FECHA: 24 de noviembre de 2014

Apreciada doctora;

En atención a la solicitud de concepto, remitida a esta oficina el pasado 10 de noviembre del año en curso, relacionada con definir los efectos de cosa juzgada de la sentencia del 17 de noviembre de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "B", emitimos el siguiente concepto:

I. PROBLEMA JURÍDICO

Previo a plantear el problema jurídico, es necesario analizar los antecedentes del caso en concreto, así:

1. La funcionaria Nolys Adea Beltrán fue vinculada al Ministerio de Educación Nacional, mediante Decreto 566 de 10 de mayo de 1978, como pagadora auxiliar código 5140, clase VII, grado 11, en el colegio Distrital la Amistad, como dependiente del grupo de tesorería y pagaduría del Fondo Educativo Regional (FER).
2. El cargo ocupado por la accionante es auxiliar administrativo 16.
3. La demandante solicitó a la Secretaría de Educación el reconocimiento de prima técnica por concepto de evaluación de desempeño.
4. La Secretaría de Educación, mediante resolución 2031 de 2002 negó el reconocimiento de la prima técnica solicitado, y a través de resolución 2503 de 2002 ratificó su posición.
5. La funcionaria adelantó la acción de nulidad y restablecimiento de derecho, contra las resoluciones 2031 y 2503 de 2002, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a fin de que se reconociera la mencionada prima técnica.
6. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 17 de noviembre de 2006, negó las pretensiones de la demanda por considerar que de acuerdo con el cargo ocupado por la demandante, la misma no tenía derecho a la alegada prima técnica.



De acuerdo con lo anterior, los problemas jurídicos que se plantean son:

¿Existe cosa juzgada frente al reconocimiento de la prima técnica por evaluación de desempeño, en atención al fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "B", el 17 de noviembre de 2006?

¿A partir de tal fallo, deben resolverse las diferentes solicitudes presentadas por los funcionarios en ejercicio del derecho de petición y el efectivo derecho de los mismos?

II. MARCO JURÍDICO

Decreto Distrital 471 de 1990, artículo 2°.

Decreto 1661 de 1991, artículos 1 y 4.

Decreto 2164 de 1991, artículo 1°.

Decreto Distrital 320 de 1995.

Decreto 1336 de 2003, artículo 1°.

Ley 1437 de 2011, artículo 189.

Ley 1564 de 2012, artículo 303.

Corte Constitucional, sentencia C-522 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional, sentencia T-218 de 2012. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

Corte Constitucional, sentencia T-731 de 2013. M.P. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, Bogotá D.C., cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013). Radicación número: 08001-23-31-000-2007-01000-02(1440-12).

Carnelutti, F., (2004), Sistema de Derecho Procesal Civil, Introducción y Función del Proceso Civil, Buenos Aires: Utthea Argentina, pp. 316-360.

Couture, E. Fundamentos del Derecho Procesal Civil, op. Cit., pp. 416 – 417.

Alessandri, A, Somarriva, M. y Vodanovic, H. (1998), Tratado de Derecho Civil. Partes Preliminar y General, Tomo I. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, p. 135.

III. ANALISIS JURÍDICO

Para resolver el problema jurídico antes planteado, es importante precisar los conceptos de "cosa juzgada formal" y "cosa juzgada material" y los alcances del mencionado fallo.

1. Cosa juzgada

En primer lugar, habrá que decirse que, de conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional, la cosa juzgada "es una cualidad inherente a las sentencias ejecutoriadas, por la cual aquéllas resultan inmutables, inimpugnables y obligatorias, lo que hace que el asunto sobre el cual ellas deciden no pueda volver a debatirse en el futuro, ni dentro del mismo proceso, ni dentro de otro entre las mismas partes y que persiga igual objeto"¹.

Frente a la importancia del atributo de cosa juzgada de las sentencias judiciales, el Consejo de Estado, manifestó que éste "deviene de su propia finalidad, cual es la de conferir estabilidad, firmeza y certeza a las decisiones judiciales, evitando que el mismo asunto pueda ser debatido indefinidamente ante la jurisdicción."²

Por su parte, en cuanto a la cosa juzgada y operancia de la misma, la Ley 1437 de 2011, en su artículo 189 reguló:

La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. **La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada.** Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen. (...) **Las sentencias ejecutoriadas serán obligatorias** (...)

A su vez, la Ley 1564 de 2012, en su artículo 303 dispuso:

La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes. (...)

1.1 Cosa juzgada material y formal

Ahora bien, en cuanto a la distinción entre cosa juzgada material y formal, la Corte Constitucional, en sentencia T-731 de 2013, aclaró:

4.5. Sobre la distinción aquí empleada entre cosa juzgada material y formal, esta corporación ya se ha pronunciado anteriormente. Así, en la sentencia T-218 de 2012,³ la Corte señaló que existen diferentes tipos de cosa juzgada, los cuales tienen características

¹ Corte Constitucional, sentencia C-522 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE, Bogotá D.C., cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013). Radicación número: 08001-23-31-000-2007-01000-02(1440-12).

³ (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

Av. Eldorado No. 66 – 63

PBX: 324 10 00

Fax: 315 34 48

www.sedbogota.edu.co

Información: Línea 195

disímiles. En esa ocasión, la Corte hizo referencia entre otras clasificaciones, a la distinción entre cosa juzgada formal y material.⁴ Al respecto, destacó que autores, como Carnelutti, diferencian entre la cosa juzgada formal, entendida como el fin del litigio y la cosa juzgada material, definida como *"la imperatividad de la decisión"*.⁵ Así mismo, la decisión también hizo referencia a los trabajos en la materia del doctrinante Couture, quien señala que la cosa juzgada formal es mutable a pesar de ser inimpugnable, para lo que menciona la fijación de la cuota de alimentos como ejemplo. Lo anterior, sostuvo la Corte, *"puede entenderse como consecuencia de la cláusula rebus sic stantibus, pues – al variar las condiciones – la determinación del contenido obligacional específico – dar alimentos – puede modificarse"*. Por el contrario, la cosa juzgada sustancial, no solo sería inimpugnable, sino inmutable.⁶

En cuanto al carácter inimpugnable de la cosa juzgada formal resulta ilustrativo citar lo señalado por los doctrinantes Alessandri, Somarriva y Vodanovic:

*"Toda resolución que adopta el juez en el curso de un proceso despliega de inmediato sus efectos en éste. Pero tal decisión no adquiere, sin más, carácter de inmutable. La ley, comprendiendo que el juez puede equivocarse, franquea medios o recursos para impugnar el pronunciamiento y obtener, si cabe, la modificación o nulidad del mismo. Sin embargo llega un instante en que dentro del proceso las resoluciones ya no pueden alterarse, porque los recursos o medios de impugnación ordinarios se han agotado o no se han ejercitado en tiempo oportuno o en forma legal. Entonces la decisión judicial adquiere **firmeza o fuerza de cosa juzgada formal**, y toda discusión sobre el asunto resuelto queda 'precluida', definitivamente terminada. // En consecuencia, **firmeza o cosa juzgada formal** es la inatacabilidad de una resolución judicial dentro del mismo juicio en que se pronunció. Corolario de esta invulnerabilidad es que la cuestión resuelta no puede volver a discutirse ni resolverse de nuevo en el proceso en que la resolución se dictó"* (énfasis del texto original).⁷

Las diferencias entre cosa juzgada formal y material, argumentan los mismos autores, son claras por cuanto mientras la primera *"se manifiesta en el mismo proceso en que se dictó, la segunda se proyecta fuera del juicio terminado por la resolución ejecutoriada, pues liga o vincula a los tribunales a dicha resolución en cualquier proceso posterior"* (énfasis del texto original).⁸

Ahora, esta distinción entre cosa juzgada material y formal permite afirmar que no toda decisión de los jueces en una sentencia, resuelve de manera definitiva las cuestiones o asuntos relacionados con esa decisión. Así, la cosa juzgada formal admite en algunas circunstancias que un debate no sufra clausura definitiva. En efecto, ello ocurre cuando lo que ha sido materia de controversia implica situaciones susceptibles de alteración en los supuestos de hecho, lo cual amerita y exigen discusión procesal ulterior. En este orden, además del ejemplo citado de las sentencias adoptadas en los procesos de cuota de

⁴ La distinción entre cosa juzgada material y formal también ha sido predicada desde otros puntos de vista. Al respecto, en la misma sentencia, la Corte expresó que *"existe la cosa juzgada formal, cuando han vencido los términos para instaurar recursos o la resolución de los mismos, es decir, cuando la providencia se encuentra ejecutoriada. Igualmente, se ha dicho que a pesar de lo anterior, sólo cuando no es posible elevar el recurso extraordinario de revisión, que cuestionaría la inmutabilidad de la sentencia, surge la cosa juzgada material, pues no existen posibilidades jurídicas de cuestionar la decisión"*.

⁵ Citado en la sentencia T-218 de 2012: "Carnelutti, F., (2004), Sistema de Derecho Procesal Civil, Introducción y Función del Proceso Civil, Buenos Aires: Uthea Argentina, pp. 316-360".

⁶ Citado en la sentencia T-218 de 2012: "Couture, E. Fundamentos del Derecho Procesal Civil, op. Cit., pp. 416 – 417".

⁷ Alessandri, A. Somarriva, M. y Vodanovic, H. (1998), Tratado de Derecho Civil. Partes Preliminar y General, Tomo I. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, p. 135.

⁸ *Ibid.*

alimentos, también se encuentran, entre otras, las decisiones que decretan una interdicción por demencia, disipación o sordomudez, las proferidas en procesos ejecutivos cuando prospera una excepción que no ataca directamente el título sino su exigibilidad; las expedidas en procesos disciplinarios y las dictadas en procesos penales condenatorios.

2. Precisiones del caso en concreto

Ahora bien, en cuanto al caso en concreto, se advierte que, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Distrital 471 de 1990, la prima técnica es un incentivo a personal calificado por el desempeño de cargos especiales de responsabilidad y superior especialización técnica. Así, su artículo 2º dispone:

Artículo 2º.- La Prima Técnica es un reconocimiento al nivel de formación técnica científica de sus titulares y se establece exclusivamente para aquellos cargos cuyas funciones demanden conocimientos calificados. **Sólo podrá ser reconocida a funcionarios que desempeñen de tiempo completo y al momento de la solicitud, cargos en los niveles Directivo, Ejecutivo y Profesional.**

A su vez, los Decretos 1661 y 2164 de 1991, en su artículo 1º establecen:

Artículo 1º.- Definición y campo de aplicación. La Prima Técnica es un reconocimiento económico para atraer o mantener en el servicio del Estado a **funcionarios o empleados altamente calificados que se requieran para el desempeño de cargos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos técnicos o científicos especializados o la realización de labores de dirección o de especial responsabilidad, de acuerdo con las necesidades específicas de cada organismo.** Asimismo será un reconocimiento al desempeño en el cargo, en los términos que se establecen en este Decreto.

El mismo Decreto 1661 de 1991, en su artículo 3º indica los niveles que tienen derecho a tal prima técnica, así:

Artículo 3º.- Niveles en los cuales se otorga Prima Técnica. Para tener derecho al disfrute de Prima Técnica con base en los requisitos de que trata el literal a) del artículo anterior, se requiere estar desempeñando un cargo en los niveles **profesional, ejecutivo, asesor o directivo.** La Prima Técnica con base en la evaluación del desempeño podrá asignarse en todos los niveles.

De acuerdo con lo anterior, el Decreto Distrital 320 de 1995, reglamentó el reconocimiento y pago de la prima técnica para los niveles directivo, ejecutivo y profesional de la administración central del Distrito.

Por su parte, el Decreto 1336 de 2003, en su artículo 1º reguló:

Artículo 1º. La prima técnica establecida en las disposiciones legales vigentes, solo podrá asignarse por cualquiera de los criterios existentes, a quienes estén nombrados con carácter permanente en los cargos del nivel Directivo, Jefes de Oficina Asesora y a los de Asesor cuyo empleo se encuentre adscrito a los despachos de los siguientes funcionarios: Ministro, Viceministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente y Director

de Unidad Administrativa especial o sus equivalentes en los diferentes órganos y Ramas del Poder Público.

De acuerdo con lo anterior, y en atención a lo precisado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la accionante no tiene derecho a la mentada prima técnica, como quiera que no ocupó un cargo en nivel profesional, ejecutivo, asesor o directivo.

IV. RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO

¿Existe cosa juzgada frente al reconocimiento de la prima técnica por evaluación de desempeño, en atención al fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "B", el 17 de noviembre de 2006?

Pues bien, de acuerdo con lo expuesto es posible concluir que frente al fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el que se negaron las pretensiones de la funcionaria Nolys Adea Beltrán, relacionadas con el reconocimiento de la prima técnica por evaluación de desempeño, existe cosa juzgada tanto formal como material, como quiera que la sentencia en comento se encuentra ejecutoriada, razón por la cual contra la misma no procede recurso alguno. Por su parte, existe cosa juzgada material, en atención a que mientras exista la triple identidad de objeto, causa y partes, del litigio, debe atenderse a la decisión judicial impartida previamente. En otras palabras, para posteriores solicitudes de la accionante, existe cosa juzgada material, siempre que se encuentre ante los mismos supuestos de hecho y de derecho.

En consecuencia, tan solo ante el evento en el que la funcionaria ocupe un cargo de nivel profesional, ejecutivo, asesor o directivo, o la reglamentación actual sea modificada para establecer que los funcionarios que ocupen el cargo de la accionante, tienen derecho a recibir la prima técnica mencionada, habrá lugar a modificar la decisión impartida inicialmente.

¿A partir de tal fallo, deben resolverse las diferentes solicitudes presentadas por los funcionarios en ejercicio del derecho de petición y el efectivo derecho de los mismos?

Ahora bien, en cuanto a si la cosa juzgada opera frente a las diferentes solicitudes presentadas por otros funcionarios, es preciso aclarar que si bien no hay cosa juzgada frente a otros funcionarios, la administración se encuentra en la obligación de atender lo dilucidado por el Tribunal en el mencionado fallo, al resolver las diferentes solicitudes que le sean presentadas, cuando los supuestos de hecho y de derecho sean similares.

Cordialmente,



CAMILO BLANCO
Jefe Oficina Asesora de Jurídica

Proyectó: Yira Rodríguez Díaz