



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

**Consejero Ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA**

Bogotá, D.C., 29 DE ABRIL de dos mil ocho ( 2008)

**Radicación No. 1.878**

**Número Único: 11001-03-06-000-2008-00009-00**

**Referencia:** Alcance de la cosa juzgada en el caso de sentencias que niegan la nulidad de un acto administrativo. Obligatoriedad de las decisiones judiciales.

La Doctora María Cecilia Vélez White en su calidad de Ministra de Educación Nacional eleva consulta a esta Sala en relación con el carácter vinculante o no de la Sentencia del 6 de marzo de 2003 del Tribunal Administrativo de la Guajira, que declaró la nulidad de la Ordenanza 019 de 1981, por medio de la cual se estableció la prima de antigüedad para los funcionarios de ese Departamento, habida cuenta que respecto de esa misma ordenanza ya existía un pronunciamiento del Consejo de Estado del 25 de marzo de 1992, en el que se había negado su nulidad y cuyo efecto vinculante es alegado actualmente por la administración departamental para inaplicar el fallo del Tribunal Administrativo de la Guajira.

Como antecedentes pone de presente los siguientes hechos:

1. La Asamblea Departamental de la Guajira expidió la Ordenanza 019 de 1981, por medio de la cual se dictan normas sobre prima de antigüedad para los empleados del Departamento, Contraloría Departamental, Asamblea Departamental e Institutos Descentralizados. En su parte pertinente, dicha ordenanza dispone<sup>1</sup>:

*“ARTICULO PRIMERO. La Prima de Antigüedad se reconocerá y pagará, a los empleados de planta del Departamento, Contraloría Departamental, Asamblea Departamental y de los institutos descentralizados en los términos y porcentajes que a continuación se establecen:*

---

<sup>1</sup> Según copia de la ordenanza remitida vía fax por el Departamento de la Guajira en respuesta a la solicitud hecha por la Sala.

*“1. Cuando el empleado público o trabajador oficial de que trata el artículo primero de la presente Ordenanza tenga tres (3) años y menos de cinco (5) años de servicio se le reconocerá y pagará un 10% con base en el último sueldo devengado.*

*2. Cuando el empleado público o trabajador oficial tenga más de cinco (5) años y menos de diez (10) años de servicio se le reconocerá y pagará un 15% con base en el último sueldo devengado.*

*3. Cuando el empleado público o trabajador oficial tenga más de diez (10) años y menos de quince (15) años de servicio se le reconocerá y pagará un 20% con base en el último sueldo devengado.*

*4. Cuando el empleado público o trabajador oficial tenga más de quince (15) años de servicio se le reconocerá y pagará el 25% con base en el último sueldo devengado.*

*ARTICULO SEGUNDO. Quienes se vincularen a la Administración Departamental de que trata el artículo 1 con posterioridad a la vigencia de la presente ordenanza, tendrán derecho a la prima de antigüedad del 5% por cada dos años continuos de servicio, liquidada conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.”<sup>2</sup>*

2. Mediante Sentencia del 25 de marzo de 1992, la Sección Segunda del Consejo de Estado dispuso en segunda instancia “denegar las súplicas de la demanda” presentada contra la Ordenanza 019 de 1981 de la Asamblea Departamental de la Guajira, la cual se fundaba en la falta de competencia de la entidad territorial para modificar el régimen prestacional de sus empleados<sup>3</sup>; la argumentación del Consejo de Estado para revocar la decisión de primera instancia y denegar la nulidad de la respectiva ordenanza fue la siguiente:

- (i) La prima de antigüedad no es una prestación social, pues la misma hace parte del salario de los empleados beneficiados con ella.
- (ii) El artículo 187-5 de la Constitución Política de 1886 permitiría que las Asambleas Departamentales regularan el régimen salarial de sus funcionarios.
- (iii) En consecuencia, la Asamblea Departamental sí tenía competencia, a la luz de la Constitución Política de 1886, para expedir la ordenanza 019 de 1981<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> El artículo 3 establece como se computa la antigüedad, el artículo 4º se refiere a los casos en que se rompe la continuidad del servicio, el artículo 5 regula los requisitos para obtener el reconocimiento de la prima de antigüedad y el artículo 5º indica que la ordenanza rige a partir del 1º de enero de 1982.

<sup>3</sup> La sentencia del Consejo de Estado se produce en segunda instancia (en primera instancia el Tribunal Administrativo de la Guajira había declarado la nulidad de la ordenanza, aceptando los argumentos de la demanda sobre la falta de competencia de la entidad territorial para modificar el régimen prestacional de los empleados departamentales).

<sup>4</sup> Dice la sentencia: “El asunto se contrae a determinar si se ajusta o no a derecho la Ordenanza 019 de 1981 de la Asamblea Departamental de la Guajira, por medio de la cual ‘se dictan normas sobre la prima de antigüedad’ para los funcionarios y empleados del orden departamental allí comprendidos. El argumento central de la demanda se dirige a sostener que **por tratarse de una prestación**, la prima de antigüedad no es materia sobre la cual pueda disponer organismo ni autoridad diferente al Congreso o al Presidente de la República investido de facultades extraordinarias, conforme a la anterior Constitución Política.

Sobre este particular, ciertamente es reiterada la jurisprudencia de esta Corporación en el sentido de que todo lo concerniente al régimen prestacional de los servidores públicos nacionales o de cualquier otro nivel era potestativa del Congreso o del Presidente como legislador extraordinario. Y se refuerza esa competencia exclusiva y excluyente si se observa cómo en el mismo Estatuto anterior –artículos 187 ordinal 5º y 197 atribución 3ª- se autorizaba a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales para proveer lo relativo a la remuneración de los diferentes empleos en su respectiva jurisdicción, pero nada decía sobre

3. Posteriormente, en el año 2000 la Ordenanza 019 de 1981 es demandada nuevamente junto con otras normas departamentales dictadas en esa misma época, por desconocer, a juicio del actor, los postulados del Decreto Ley 1222 de 1986, de la Constitución Política de 1991 y de la Ley 4ª de 1992, que, según él, prohíben que las entidades territoriales regulen el régimen prestacional y salarial de sus empleados, en tanto competencia exclusiva del Gobierno Nacional.

4. En sentencia del 6 de marzo de 2003, el Tribunal Administrativo de la Guajira declaró la nulidad de la Ordenanza 019 de 1981 al igual que de las otras disposiciones demandadas, considerando que conforme al artículo 150-19 (literal e) de la Constitución Política de 1991 y al artículo 12 de la Ley 4 de 1992, la competencia para determinar el régimen salarial y prestacional de todos los empleados públicos, nacionales o territoriales, es del Presidente de la República - de acuerdo con la Ley marco-, "prohibiendo expresamente a las corporaciones públicas del nivel territorial arrogarse dicha facultad." El Tribunal señaló en su providencia:

"Por manera que, al haberse arrogado la Asamblea Departamental de la Guajira, el Gobernador del Departamento de la Guajira y la Junta Directiva de la Lotería de la Beneficencia de la Guajira, las facultades para establecer y reglamentar el régimen salarial y de prestaciones sociales de los servidores públicos del nivel central y descentralizado del Departamento de la Guajira, lo hicieron con violación flagrante de la normatividad superior antes transcrita, razón por la cual se estructura la causal genérica de violación de norma superior, que eran de obligatoria observancia para las corporaciones y funcionarios públicos que las expidieron, los cuales violaron incluso, la expresa prohibición contenida en el inciso segundo de la Ley 4 de 1992. Así las cosas, acogiendo las súplicas de la demanda y el concepto del Ministerio Público, no queda camino distinto al declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, para reestablecer el ordenamiento jurídico vulnerado en provecho y protección del principio de legalidad."

5. Años más tarde, el Ministerio de Educación Nacional presentó una nueva demanda contra la Ordenanza 019 de 1981, frente a la cual el Tribunal Administrativo de la Guajira, en auto del 8 de febrero de 2006, señaló que existía

---

prestaciones. No existe pues, para la Sala, duda alguna sobre que el establecimiento o modificación de todo régimen prestacional debía ser originado en la ley o el acto de igual jerarquía.

Ocurre, empero, que **la prima de antigüedad no es una prestación, sino que hace parte del salario**. Como lo señala la señora fiscal quinta, ni en el estatuto orgánico ni en el decreto reglamentario sobre el régimen prestacional de los empleados y trabajadores oficiales se da a esa prima el señalado carácter de prestación.

En cambio como también lo dice la representante del Ministerio Público, según el artículo 33 del Decreto 1045 de 1978, que remite a los artículos 49 y 97 del Decreto Ley 1042 de 1978, la prima de antigüedad es factor de salario, y así lo ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado. En resumen, tanto la ley como la jurisprudencia y la doctrina han considerado siempre como salario la prima de antigüedad.

Dicha prima de antigüedad es un incremento salarial que se origina en la permanencia del empleado en el servicio y gracias a ella la remuneración mensual se aumenta de acuerdo a los porcentajes establecidos, según el tiempo de permanencia.

Para establecer escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos y, por ende, incrementos a la remuneración, no necesitada la Asamblea autorización legal, pues era la propia Constitución en el ordinal 5º del artículo 187, la que la facultaba para hacerlo.

La Asamblea de la Guajira dispuso a través de la ordenanza demandada en materia salarial, no prestacional, con apoyo en la facultad concedida por el artículo 187 ordinal 5º de la C.N. anterior y por tanto no existe fundamento alguno para anularla." (negrilla y subrayado fuera del texto)

cosa juzgada derivada de la sentencia proferida por ese tribunal el 6 de marzo de 2003.

6. Pese a lo anterior, el Departamento de la Guajira insiste en la vigencia de la Ordenanza 019 de 1981 y por ello ha venido solicitando al Ministerio de Educación Nacional los recursos necesarios para el pago de la prima de antigüedad de los años 2003, 2004 y 2006<sup>5</sup>, con su indexación, argumentando que la sentencia del Consejo de Estado del año 1992, además del efecto de cosa juzgada, es de superior jerarquía que aquélla proferida por el Tribunal Administrativo de la Guajira; que, así mismo, la sentencia del Consejo de Estado vuelve definitiva la presunción de legalidad de la Ordenanza 019 de 1981, de manera que si se suspendiera su ejecución, el Departamento estaría incumpliendo lo decidido por esa corporación judicial.

7. Finalmente, el Ministerio señala que se presentaría una diferencia entre el régimen constitucional anterior y el actual, pues aquél autorizaba a las entidades territoriales para proveer lo relativo a la remuneración de sus empleados (en todo caso con la limitación de no modificar el régimen prestacional definido en la ley arts. 187-5 y 197-3), en tanto que la Constitución Política de 1991 (art. 150-19) radica una y otra competencias (la salarial y la prestacional) en el Presidente de la República, excluyéndolas por tanto del ámbito de decisión de las entidades territoriales. En ese orden, dice, se trataría de un caso de “*inconstitucionalidad sobreviviente*” que justificaría el nuevo pronunciamiento judicial del Tribunal Administrativo de la Guajira en relación con la legalidad de la Ordenanza 019 de 1981.

Con fundamento en esta situación se plantean los siguientes interrogantes:

1. *El fallo del tribunal Contencioso Administrativo de La Guajira, proferido mediante Sentencia del 6 de marzo de 2003, que declaró la nulidad de la Ordenanza 019 de 1981 de la Asamblea de la Guajira, entre otros actos administrativos emanados de autoridades departamentales ¿prevalece sobre el fallo del Consejo de Estado proferido mediante Sentencia del 25 de marzo de 1992, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda? O por el contrario ¿debe entenderse que el fallo del Consejo de Estado de fecha del 25 de marzo de 1992, que dejó en firme la ordenanza 019 de 1981, al resolver la segunda instancia en una demanda anterior, prevalece sobre el fallo emitido posteriormente por el Tribunal Administrativo de La Guajira de 2003, declarando la nulidad de dicho acto administrativo?*
2. *¿Los dos fallos contenidos en las sentencias del Consejo de Estado y del Tribunal Contencioso Administrativo de La Guajira, a los que se hace referencia en esta consulta, obedecen a situaciones jurídicas diferenciables en el tiempo por el tránsito de un régimen constitucional y legal a otro, que ameritarían que aún siendo opuestos no se les considere contradictorios?*
3. *¿Es dable afirmar que la sentencia proferida por el Consejo de Estado tiene carácter vinculante, por cuanto, no puede aplicarse la excepción de inconstitucionalidad sobreviviente por falta de competencia sobre la expedición de*

---

<sup>5</sup> La consulta no dice nada en relación con el año 2005.

*la Ordenanza 019 de 1981 emanada de la Asamblea Departamental de la Guajira? O por el contrario ¿Es dable afirmar que la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de La Guajira tiene carácter vinculante, por cuanto, debe aplicarse la excepción de inconstitucionalidad sobreviviente por falta de la competencia para expedir la Ordenanza 019 de 1981 en mención?*

4. *¿Puede ocurrir que ambas sentencias hayan hecho tránsito a cosa juzgada? En tal caso ¿Cuál es el alcance efectivo de las dos sentencias y cual su obligatoriedad para las autoridades administrativas?*
5. *¿Puede el señor Gobernador de La Guajira sustraerse al fallo emitido por el Tribunal Contencioso Administrativo de ese Departamento, el 6 de marzo de 2003 y continuar aplicando un acto administrativo que dicho pronunciamiento declaró nulo?*
6. *¿Hay lugar al reconocimiento y pago de la prima de antigüedad creada por la ordenanza, o tal obligatoriedad cesó con su anulación mediante el fallo del Tribunal Contencioso Administrativo del 6 de marzo de 2003? De ser así ¿desde qué momento debe entenderse que no produce efectos jurídicos?*
7. *¿Las obligaciones contraídas por la administración departamental de La Guajira, con posterioridad a la ejecutoria del fallo de nulidad proferido por el Tribunal en el año 2003, al amparo de la Sentencia del Consejo del 25 de marzo de 1992, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, puede entenderse legítimas por haberse sustentado en el fallo que no accedió a la nulidad de la Ordenanza 019 de 1981? En caso afirmativo ¿hasta cuando está o estaba legitimada la administración departamental para continuar reconociendo los beneficios de la mencionada ordenanza?*
8. *¿Qué efecto produce inaplicar una decisión judicial que ha hecho transito a cosa juzgada, como es el caso del fallo del Tribunal Contencioso Administrativo del 6 de marzo de 2003, cuando el ente administrativo que tiene la obligación de aplicarla considera que es otra la decisión judicial la que debe acatar, como es la contenida en la Sentencia del Consejo de Estado del 25 de marzo de 1992, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda?*

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Los interrogantes planteados por el Ministerio hacen referencia a la sentencia del Tribunal Administrativo de la Guajira del 6 de marzo de 2003 que declaró la nulidad de la Ordenanza 019 de 1981 y a la posibilidad y consecuencias de inaplicarla si se le considera contraria a un fallo anterior del Consejo de Estado que se había pronunciado ya sobre la legalidad del mismo acto administrativo.

Para resolver los problemas planteados la Sala debe analizar el fenómeno de la cosa juzgada y su alcance y aplicación en los procesos de nulidad de actos administrativos regulados por el Código Contencioso Administrativo (art.175); en dicho contexto, la Sala hará énfasis en la obligatoriedad de los fallos judiciales como elemento esencial de la cosa juzgada y, por ende, en la imposibilidad de que los sujetos procesales y destinatarios de una sentencia condicionen su

cumplimiento o eficacia al análisis y evaluación unilateral de lo decidido por la autoridad judicial.

Con base en lo anterior, la Sala establecerá hasta dónde es posible o no considerar que existen razones suficientes que impidan el cumplimiento de la sentencia de nulidad del Tribunal Administrativo de la Guajira, la cual, según se desprende de los datos aportados por el Ministerio de Educación, se encuentra ejecutoriada y en firme; igualmente revisará las consecuencias de inaplicar dicho fallo y de seguir aplicando una disposición que ya fue anulada por la jurisdicción contencioso administrativa.

### **1. La cosa juzgada como garantía del Estado Social de Derecho. La obligatoriedad de los fallos judiciales no permite considerarlos como actos opinables o condicionados a la voluntad de sus destinatarios.**

El principio de seguridad jurídica del que se deriva la institución de la cosa juzgada, se cimienta en la necesidad de que las controversias llevadas ante los jueces sean resueltas con carácter definitivo y que, por ende, las decisiones judiciales cumplan una función de pacificación de los conflictos<sup>6</sup>; a partir de ella, las personas pueden ordenar sus expectativas de vida, en el entendido que los asuntos resueltos en una sentencia lo serán con carácter definitivo y concluyente, como atribución de un bien jurídico que le es debido a quien triunfa en el proceso.

En tal sentido, como ha dicho la doctrina, la cosa juzgada no mira tanto el proceso en que se dicta la sentencia, como los futuros que puedan intentarse, pues evita decisiones contradictorias sobre situaciones jurídicas ya definidas, así como desgastes innecesarios de la jurisdicción del Estado<sup>7</sup>. Frente ello, el Consejo de Estado ha indicado:

“Las sentencias dictadas por los funcionarios judiciales, con el fin de garantizar el orden, la justicia y la seguridad jurídica, tienen las características de ser imperativas, siendo susceptibles de cumplirse coercitivamente y convirtiéndose a las postre en inmutables, garantizándole a los ciudadanos la protección de sus derechos.

La cosa juzgada tiene unos efectos importantes, los cuales pueden resumirse así:<sup>8</sup>

- i. Impide la posibilidad de volver a plantear las mismas pretensiones ante la autoridad judicial<sup>9</sup>.
- ii. La sentencia ejecutoriada - cosa juzgada formal - frente a la cual no existe posibilidad de impugnación<sup>10</sup> - cosa juzgada material - no puede ser modificada adquiriendo la característica de la inmutabilidad.

---

<sup>6</sup> A manera de ejemplo están las Sentencias C-548 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C- 975 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>7</sup> MORALES, Molina Hernando. Curso de Derecho Procesal Civil. Parte General. Octava Edición. Bogotá, 1983, p. 507.

<sup>8</sup> LOPEZ BLANCO Hernán Fabio, *Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano*, Tomo I, Bogotá, Edit. Dupre, 2005.

<sup>9</sup> Salvo las excepciones contempladas en el artículo 333 del C. P. C.

<sup>10</sup> Ya sea porque los recursos extraordinarios no son procedentes, o porque precluyeron los términos para interponerlos o porque el recurso fue denegado.

iii. La prestación impuesta a cargo de una de las partes en la sentencia puede hacerse cumplir coercitivamente.

En este orden de ideas, se presenta cosa juzgada, adquiriendo esta figura jurídica toda la importancia que la reviste, cuando llega al conocimiento de la jurisdicción un nuevo proceso con identidad jurídica de partes, causa e igual objeto al ya resuelto por los funcionarios judiciales.<sup>11</sup>

Así, la cosa juzgada no sólo tiene una función negativa -la de impedir nuevos fallos sobre asuntos ya resueltos- sino también una función positiva consistente en “dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico” a partir del efecto vinculante de la sentencia<sup>12</sup>. Como ha dicho la jurisprudencia, el cumplimiento de lo resuelto por los jueces y tribunales constituye una garantía institucional del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, “un derecho fundamental de carácter subjetivo que se deduce de los artículos 29 y 58 de la Constitución”<sup>13</sup>.

Es así que incluso frente al recurso extraordinario de revisión, que se dirige a reestablecer la justicia material que ha sido vulnerada por una sentencia ejecutoriada (como cuando se desconoce la cosa juzgada de un proceso anterior), el legislador ha establecido plazos perentorios de caducidad<sup>14</sup>, pues no de otra manera se garantizaría el carácter definitivo y obligatorio de la sentencia y se evita que la misma quede expuesta a ser atacada indefinidamente<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 12 de diciembre de 2005, M.P. Ruth Stella Correa Palacio. También ha dicho el Consejo de Estado: “En virtud de la *“cosa juzgada”* a una decisión judicial en firme, se le otorga la estabilidad y certeza definitivas del asunto que ha sido puesto a consideración del juez, traduciéndose en el efecto de impedir que el mismo asunto sea objeto de un nuevo debate o discusión mediante la iniciación de otro proceso.” (Sentencia del 23 de enero de 2005, Sección Cuarta, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié.)

<sup>12</sup> Sentencia C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil: “Al operar la cosa juzgada, no solamente se predicen los efectos procesales de la inmutabilidad y definitividad de la decisión, sino que igualmente se producen efectos sustanciales, consistentes en precisar con certeza la relación jurídica objeto de litigio.”

<sup>13</sup> Sentencia T-962 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Igualmente ha dicho el Consejo de Estado: “La cosa juzgada o RES JUDICATA comprende lo que ha sido juzgado o resuelto, a través de sentencia o mediante decisión interlocutoria que defina en forma definitiva el asunto debatido, como la providencia que acepta o aprueba la transacción, el desistimiento o la conciliación total de la pretensión, etc. La cosa juzgada se asimila al principio del **‘non bis in idem’** y se admite, como se dijo, frente a las decisiones finales dotadas de eficacia, que al decir del Tratadista Francisco Carnelutti son aquellas que se insertan en el sistema de mandatos generales o particulares que constituyen el orden jurídico, señalando que *‘la cosa juzgada hace (vale como) ley en relación con la relación jurídica deducida en el juicio’*, reconociéndole a la eficacia o autoridad de la cosa juzgada carácter material al manifestarse o expandirse fuera del proceso, respondiendo a su finalidad última *‘el proceso se hace a fin de integrar el derecho’*” (Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. María Elena Giraldo, Sentencia del 26 de abril de 2006).

<sup>14</sup> “Finalmente, debe decirse que la caducidad establecida por el legislador para la interposición del recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en concepto de esta Corporación, tiene una finalidad distinta a la del resto de los recursos y acciones, pues si la caducidad en general, es una especie de sanción para quien teniendo la posibilidad de acudir a la justicia fue negligente y no lo hizo, en el caso del recurso extraordinario de revisión ante lo Contencioso Administrativo, el término de caducidad busca que las sentencias ejecutoriadas adquieran la inmutabilidad que haga realidad los principios de seguridad y certeza jurídica en que se basa la administración de justicia, con el único fin de lograr el mantenimiento de la paz y el orden social.” - se subraya- (Sentencia C-418 de 1994). En el mismo sentido Sentencia C-853 de 2003).

<sup>15</sup> En el mismo sentido, en materia de acción de tutela, la Corte Constitucional ha señalado que el accionante está sujeto a un principio de inmediatez, cuya inobservancia hace improcedente el amparo constitucional, pues la seguridad jurídica constituye un valor esencial del Estado Social de Derecho (Sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño).

Sobre esta base, la jurisprudencia de esta Corporación ha resaltado la fuerte relación que tiene el fenómeno de la cosa juzgada, con la legitimidad de la jurisdicción, la seguridad jurídica y el Estado Social de Derecho.<sup>16</sup>

Es por ello, que una de las características esenciales de la sentencia es su carácter vinculante y definitivo y, por tanto, la imposibilidad de que pueda ser entendida como un acto jurídico condicionado a la aceptación o no de sus destinatarios, según la evaluación que éstos hagan de ella:

“Esta institución procesal ha sido establecida por la ley como una de las expresiones de la seguridad jurídica, entre otras tantas en las cuales se manifiesta este valor social. En particular, se presenta en materia jurisdiccional y su propósito es lograr la intangibilidad y la inimpugnabilidad de las decisiones de esta naturaleza, como un mecanismo que brinda seguridad y credibilidad en las decisiones que se adoptan, o como dice Eduardo J. Couture “...es la autoridad y eficacia de una sentencia judicial cuando no existen contra ella medios de impugnación que permitan modificarla.”<sup>17</sup>

Por tanto, se erige en principio rector de los procesos judiciales y adoptado por el sistema procesal colombiano, constituyendo norma de orden público cuya existencia legitima el ejercicio de la función jurisdiccional, pues, si ella no existiera, muy poco interés mostrarían los ciudadanos en acudir al juez a solucionar sus conflictos; en efecto si la decisión no vinculara y obligara a las partes, y al juez mismo, ningún conflicto quedaría realmente resuelto, ante la posibilidad material y/o jurídica de desatender la orden impartida por el juez, lo que provocaría la pérdida de confianza y credibilidad en la capacidad del Estado de adoptar decisiones obligatorias.

(...)

La autoridad con que actúa el juez se halla también en la base de esta institución, porque su pronunciamiento no constituye una simple opinión o concepto, y por tanto no es un punto de derecho sujeto a disposición de la parte vencida en juicio; por el contrario, el poder ejercido por el juez, en nombre de la Constitución y de la Ley, es el que encarna el ejercicio de su autoridad jurisdiccional en nombre del Estado<sup>18, 19</sup>

Así, la jurisprudencia ha señalado en repetidas oportunidades que ni los particulares ni las autoridades públicas pueden sustraerse del deber de acatar los fallos judiciales<sup>20</sup>, y que, en consecuencia, “en el evento de resultar equivocados o errados como puede suceder” deben agotarse oportunamente los mecanismos que “la Constitución y la ley consagran” para su discusión<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Alier Hernández, Sentencia del 10 de noviembre de 2005. En la Sentencia T-022 de 2000, la Corte Constitucional señaló: “En efecto, una modalidad ostensible de la vía de hecho consiste en la actuación judicial que tiene lugar por fuera de la competencia del fallador, o habiéndola ya perdido. Tal ocurre, por ejemplo, cuando se ha puesto final, mediante sentencia, a un proceso judicial y pretende el mismo juez o tribunal que la profirió volver a pronunciarse de fondo, modificando sustancialmente lo resuelto. O cuando el juez, desbordando los linderos de un recurso -establecido por la ley-, lo aprovecha para modificar la materia misma de lo decidido en aspectos ajenos a aquél.” (negrilla original).

<sup>17</sup> Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Ed. Depalma. Buenos Aires. Tercera edición. 1958. Pág. 401.

<sup>18</sup> Eduardo J Couture comparte este criterio, pero agrega a este respecto que “Una de las tantas paradojas de la cosa juzgada consiste en que, siendo más vigorosa que cualquier norma del orden jurídico, es al mismo tiempo tan frágil que puede modificarla un simple acuerdo de los particulares, en cuanto a los derechos y obligaciones en ella contenida.” (Ob. Cit. Pág. 402). Sin embargo, nótese que se refiere a un acuerdo de voluntades y no al desconocimiento unilateral de lo decidido.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Alier Hernández, Sentencia del 10 de noviembre de 2005.

<sup>20</sup> Sent. SU-257/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

<sup>21</sup> Sentencia T-962 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.



Por tanto, los destinatarios de una sentencia -que en el caso de aquéllas con efectos erga omnes serían todas las personas, incluyendo a las autoridades públicas-, no podrían sujetar su cumplimiento a su percepción subjetiva sobre la corrección o conveniencia de aquélla; en este orden, frente a una decisión judicial en firme (bien porque se agotaron los medios ordinarios o extraordinarios de defensa o bien porque la parte interesada no lo hizo oportunamente), la seguridad jurídica y el efecto vinculante de la sentencia imponen su estricta observancia<sup>22</sup>.

De acuerdo con lo anterior, el análisis del caso consultado debe tener como presupuesto que *las decisiones judiciales ejecutoriadas* son actos jurídicos definitivos, cuya eficacia no está condicionada al dictamen y aceptación de sus destinatarios, así como lo establece para el caso de las sentencias proferidas por la jurisdicción contencioso administrativa, el artículo 174 del Código Contencioso Administrativo, según el cual las sentencias ejecutoriadas “serán obligatorias para los particulares y la administración” y, por ello, las autoridades a quienes corresponda su ejecución deberán adoptar “las medidas necesarias para su cumplimiento” (Art. 176 *ibídem*).

Y si bien se ha reconocido que la cosa juzgada y el carácter definitivo de las sentencias no son absolutos<sup>23</sup>, ya que a la sociedad le interesa no sólo la corrección formal de los fallos sino también la defensa de la justicia material y la protección real y efectiva de los derechos fundamentales, lo que justifica ciertas excepciones a esa figura, como las nacidas de los hechos violatorios del derecho internacional humanitario<sup>24</sup>, las previstas por el legislador como causales del

---

<sup>22</sup> Sent. T-554/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: “Esta Corte en varias oportunidades se ha pronunciado acerca de la problemática relativa al cumplimiento de los fallos judiciales. En efecto, desde el inicio de sus funciones, señalo que: “(...) El ordenamiento jurídico está inspirado en la idea de asegurar, entre otros, el valor de la justicia (CP Preámbulo). Para su consecución, el Constituyente estableció entre los fines esenciales del Estado el de ‘asegurar la vigencia de un orden justo’, condición indispensable para la convivencia pacífica (CP art. 2). Los derechos o intereses de las personas reconocidos o declarados en una sentencia, no serían efectivos sin la obligación correlativa de la administración de cumplir las sentencias judiciales.

La obligación de toda persona de cumplir la Constitución y las leyes (CP art. 95) se realiza –en caso de reticencia- a través de la intervención del poder judicial. No es posible hablar de Estado de Derecho cuando no se cumplen las decisiones judiciales en firme o cuando se les atribuye un carácter meramente dispositivo.

La ejecución de las sentencias es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho (CP art. 1) que se traduce en la final sujeción de los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho.

El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho al debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86).”

<sup>23</sup> “*La inmutabilidad de las decisiones jurisdiccionales no hace a la naturaleza, a la esencia de lo normativo, y por ende la revisión de la res judicata se vuelve factible y encaja perfectamente ensamblada con los demás engranajes del edificio del proceso, o expresado en otras palabras, no constituye un cuerpo extraño en el organismo de las normas. En función de ello le cupo decir a COUTURE que ‘la inalterabilidad de los fallos es una exigencia política, y no propiamente jurídica, no es de razón natural sino de exigencia práctica.’ Y con basamentos concomitantes expresó CHIOVENDA: ‘nada tiene de irracional en sí mismo que la ley admita la impugnación de la cosa juzgada; su autoridad no es absoluta y necesaria, sino establecida por consideraciones de utilidad y oportunidad, de tal manera que estas valoraciones pueden a veces aconsejar su sacrificio, para evitar el desorden y el mayor daño que se derivaría de la conservación de una sentencia intolerablemente injusta.’” (HITTERS, Juan Carlos. Revisión de la cosa juzgada. Segunda Edición. Librería Editora Platense, La Plata, 2001, p.383)*

<sup>24</sup> Sentencia C-979 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

recurso extraordinario de revisión<sup>25</sup>, las que permiten intentar una nueva acción popular cuando aparecen pruebas que no se conocían<sup>26</sup> o las que legitiman de manera excepcionalísima la acción de tutela<sup>27</sup>, lo cierto es que ninguna de esas razones permite entender que por fuera de esos mecanismos de excepción, las personas están habilitadas para sustraerse voluntariamente y en cualquier tiempo al cumplimiento de una sentencia.

Así, no obstante es dable analizar el contenido de los fallos judiciales para establecer, en caso de no compartirse, la posibilidad de acudir a los medios previstos en el ordenamiento jurídico para su discusión, esa alternativa no puede extenderse al punto de considerar que la decisión judicial se puede o no cumplir a voluntad de quien está obligado a ello<sup>28</sup>

En este sentido, cabe recordar que la inobservancia de una decisión judicial por parte de un funcionario público obligado a su cumplimiento podría eventualmente dar lugar a responsabilidades de tipo disciplinario y fiscal. La primera por cuanto uno de los deberes de los servidores públicos es el de cumplir y hacer que se cumplan las decisiones judiciales (artículos 34.1<sup>29</sup> y 35.24<sup>30</sup> de la Ley 734 de 2002); la segunda, en la medida que los funcionarios que ejercen gestión fiscal están sujetos a deberes de conservación, administración, custodia y disposición de los bienes públicos, los cuales se encuentran regidos, entre otros, al principio de legalidad (artículos 3 y siguientes de la Ley 610 de 2000)<sup>31</sup>. Ahora bien, serán las autoridades competentes las encargadas de determinar en cada caso los

---

<sup>25</sup> "A pesar de la importancia de la cosa juzgada, es claro que esa figura no puede ser absoluta pues puede entrar a veces en colisión con la justicia material del caso concreto. Para ello basta suponer la existencia de una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada, pero contiene una clara injusticia. Precisamente para enfrentar estas situaciones, la mayoría de los ordenamientos prevén la acción de revisión, que permite, en casos excepcionales, dejar sin valor una sentencia ejecutoriada, cuando hechos o circunstancias posteriores a la decisión judicial permiten concluir que ésta es injusta. Esta acción, al privar de efecto la cosa juzgada que ampara la sentencia, permite que pueda repetirse el proceso y pueda llegarse a una decisión acorde al ordenamiento." (Sentencia C-004 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Llynet.) Igualmente, Sentencia C-680 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>26</sup> Sentencia C-622 de 2007, M. P. Rodrigo Escobar Gil. Declara exequible el artículo 35 de la Ley 472 de 1998 "... en el entendido que las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, salvo cuando surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas transcendentales que pudieran variar la decisión anterior".

<sup>27</sup> La Corte ha dicho que si bien "la seguridad jurídica y la autonomía e independencia judiciales son principios fundantes de los Estados democráticos", éstos no pueden "ser empleados para blindar decisiones exclusivamente basadas en el capricho, en la saliente negligencia o en la arbitrariedad de los jueces." (Sentencia T-359 de 2003, ratificada en sentencia T-676, M.P. Jaime Araújo Rentería).

<sup>28</sup> Sentencia del Consejo de Estado del 11 de octubre de 2006, Sección Primera, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Planeta. Sobre las características de inmutabilidad, coercibilidad e inmutabilidad de las sentencias puede verse la Sentencia C-189 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>29</sup> Artículo 34. Deberes. son deberes de todo servidor público: 1. **Cumplir y hacer que se cumplan** los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, **las decisiones judiciales y disciplinarias**, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente". (se subraya)

<sup>30</sup> ARTÍCULO 35. PROHIBICIONES. A todo servidor público le está prohibido:

**24. Incumplir cualquier decisión judicial**, fiscal, administrativa, o disciplinaria en razón o con ocasión del cargo o funciones, u obstaculizar su ejecución. (se subraya)

<sup>31</sup> Eventualmente, podría dar lugar a una sanción penal, en la medida que el artículo 454 del Código Penal prevé como conducta punible el fraude a resolución judicial, que se origina, precisamente, en "el incumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial"; en tal caso, obviamente, sobre la base del análisis subjetivo de la conducta de la persona y de la existencia de los demás presupuestos del tipo penal.

elementos de uno y otro tipo de responsabilidad, entre otros, el aspecto subjetivo de la conducta en que se encuentran fundadas, ya que ninguna de ellas es de tipo objetivo.

## **2. La cosa juzgada en los procesos de nulidad de actos administrativos: efectos relativos y absolutos según el tipo de sentencia.**

Vistos los fundamentos y efectos generales de la cosa juzgada, es necesario revisar cómo se presenta esa institución en el caso de las acciones de nulidad que se siguen ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo, que es el supuesto fáctico de esta consulta.

Tradicionalmente la cosa juzgada se ha estructurado alrededor de la triple identidad **sujetos (partes), objeto (pretensiones) y causa (fundamentos y hechos)**. A partir de ella se determina en qué eventos la jurisdicción debe abstenerse de pronunciarse nuevamente sobre un asunto ya resuelto, pues de lo contrario se dejaría sin respaldo la confianza de quienes participaron en el proceso inicial, así como la depositada por la colectividad en sus autoridades judiciales para la solución regular, eficaz y definitiva de los conflictos sometidos a su conocimiento<sup>32</sup>.

Con relación a esa triple identidad que estructura la cosa juzgada y que excluye nuevos procesos sobre situaciones jurídicas ya definidas, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

*“Para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:*

- **Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente;

- **Identidad de causa petendi** (*eadem causa petendi*), es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa;

- **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada.”<sup>33</sup>

En ese mismo sentido, el Consejo de Estado ha indicado:

*“La cosa juzgada, constituye entonces un medio exceptivo que para su prosperidad se requiere de la conjunción de los siguientes factores: **Identidad de objeto** (sobre qué recae el litigio): que las pretensiones en el nuevo proceso correspondan a las mismas que integraban el petitum del primer proceso en el que se dictó la decisión. **Identidad de causa** (por qué el litigio): Que el motivo o razón que sustenta la primera demanda, se invoque*

<sup>32</sup> Sentencias C- 548 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-004 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>33</sup> Sentencia C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Aclaración de voto del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

nuevamente en una segunda; e **identidad de partes**: que se trate de unas mismas personas que figuren como sujetos pasivo y activo de la acción<sup>34</sup>.”

Ahora bien, cabe recordar que la jurisprudencia de esta Corporación ha aclarado en relación con los elementos tradicionales de la cosa juzgada, que en las acciones de nulidad no se requiere la identidad de sujetos entre un proceso y otro, pues el carácter público de la acción de nulidad permite que cualquier persona active la jurisdicción en busca de la defensa de legalidad del ordenamiento jurídico<sup>35</sup>:

*“El objeto de la demanda es la pretensión y la causa es el fundamento del derecho que se ejerce. El último requisito, identidad jurídica de las partes no es aplicable en procesos de nulidad, por los efectos erga omnes que le otorga el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo a las sentencias que la declaran y los efectos erga omnes en cuanto a la causa petendi en las que la niegan. En otras palabras, implica que son oponibles a cualquier demandante que pretenda, por los mismos motivos, iniciar nuevamente el debate judicial, ya que en éstos la parte actora no promueve la acción en interés particular, sino todo lo contrario, en interés del orden jurídico.”*<sup>36</sup> (se resalta).

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que frente a las acciones de nulidad de los actos administrativos, que es el tema al que se refiere este concepto, el legislador establece una regla diferencial según se trate de sentencias **declarativas de la nulidad del acto** o de **sentencias denegatorias de ella**, pues frente a estas últimas el efecto de cosa juzgada será apenas relativo y operará únicamente *“en relación a la causa petendi juzgada”*<sup>37</sup>. Así, el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo señala:

“ARTICULO 175. COSA JUZGADA. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada "erga omnes".  
La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada "erga omnes" pero sólo en relación con la "causa petendi" juzgada.

---

<sup>34</sup> Sentencia del 23 de enero de 2005, Sección Cuarta, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié. También puede verse la Sentencia T-162 de 1998.

<sup>35</sup> En igual sentido sea ha pronunciado el Consejo de Estado respecto de las acciones populares, en las que, por su naturaleza, la cosa juzgada no requiere identidad de sujetos -únicamente de objeto y causa-: “Según se ha dicho por la Sala, la cosa juzgada es un efecto especial que la ley le asigna a algunas sentencias en virtud del poder de jurisdicción del Estado, en donde la sentencia ejecutoriada proferida en un proceso contencioso tiene carácter de inmutable y definitiva, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes (C.P.C. art. 332). No obstante, ha dicho igualmente la Sala que tratándose de acciones populares, teniendo en cuenta que lo decidido en la sentencia produce efectos “generales”, la cosa juzgada reviste especiales lineamientos, en primer lugar, porque no requiere que se presente identidad absoluta de las partes, dado que en éstos procesos el actor y los titulares del interés protegido no necesariamente coinciden” (Consejo de Estado, Sección Tercera M.P. Ramiro Saavedra Becerra, Sentencia del 6 de julio de 2006).

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 22 de abril de 2004 (Exp. 13274), ratificada en Sentencia del 19 de diciembre de 2005, Sección Primera, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En esta última sentencia se señaló: “Conforme a lo anterior, es claro que existe identidad de objeto y de causa entre los dos procesos, pues, tal como se señaló en los antecedentes de esta providencia, en este asunto se solicita igualmente la declaratoria de nulidad del Acuerdo 003 de 1996, con el mismo fundamento jurídico de la demanda que ya fue decidida por esta jurisdicción”.

<sup>37</sup> Este alcance relativo de la cosa juzgada se presenta también, bajo ciertas condiciones, en las acciones públicas de inconstitucionalidad, frente a las cuales se ha indicado que *“en principio debe entenderse que toda sentencia de constitucionalidad hace tránsito a cosa juzgada absoluta, salvo que la propia Corporación, bien de manera explícita en la parte resolutoria, o bien de manera implícita en la parte motiva, restrinja el alcance de su decisión a los cargos analizados en la sentencia”* (Sentencia C-584 de 2002), en cuyo caso se admite que la norma sea demandada nuevamente por otros cargos distintos (Sentencias C-914 de 2004 y C-422 de 2006, entre otras).

La sentencia dictada en procesos relativos a contratos y de reparación directa y cumplimiento, producirá cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes; la proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en el proceso y obtenido esta declaración a su favor.

Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo interdenuncial, comisarial, distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente los decretos reglamentarios. (se subraya)

Como se observa, solamente en los casos en que la sentencia declara la nulidad del acto demandado, sus efectos *erga omnes* son absolutos y, por sustracción de materia, se hará imposible intentar un nuevo pronunciamiento judicial sobre el acto que ha sido retirado del ordenamiento jurídico; por el contrario, cuando se trata de **sentencias que niegan la nulidad** del acto acusado (como sucedió con la Sentencia del Consejo de Estado de 1992), **los efectos de la cosa juzgada no son absolutos sino relativos**, pues sólo se extienden a la “causa petendi” analizada por el juzgador<sup>38</sup>; esto último porque, tratándose de una jurisdicción rogada, el acto acusado no se confronta con la totalidad del ordenamiento jurídico, sino únicamente frente a las normas superiores invocadas por el accionante<sup>39</sup>, de manera que no se descarta la posibilidad de que dicho acto pueda ser anulado por razones distintas.

En ese sentido se ha pronunciado la jurisprudencia al referirse a los alcances del artículo 175 del Código Contencioso Administrativo y, en especial, al carácter relativo de las decisiones denegatorias de la nulidad de un acto administrativo:

“A este respecto, los incisos primero y segundo del artículo 175 del Código Contencioso Administrativo disponen, por una parte, que la sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada *erga omnes* y, de otro lado, que la sentencia que niega la nulidad de un acto de la misma índole tendrá fuerza de cosa juzgada *erga omnes* pero sólo con respecto a la *causa petendi* juzgada.

En consecuencia, si en el proceso electoral, la nulidad del acto administrativo electoral resultó negada, la sentencia sólo hará tránsito a cosa juzgada en relación con la específica *causa petendi* invocada por el actor para sustentar la petición de nulidad del acto administrativo electoral de que se trate. En estos casos, la excepción de cosa juzgada sólo puede operar si la *causa petendi* que sustenta las peticiones de los demandantes y que fundamenta el respectivo fallo, es idéntica.<sup>40</sup> (se subraya)

Por ello, como ha dicho el Consejo de Estado, “demarcado el campo jurídico del proceso administrativo [de nulidad] con la referencia de las normas violadas y su concepto de violación” la sentencia proferida denegatoria en él tiene carácter de

<sup>38</sup> “La sentencia que niega la anulación produce cosa juzgada de efectos meramente relativos; lo que significa que por idéntica causa no podrá instaurar la misma parte o un tercero una nueva acción de nulidad contra el acto que fue objeto de la primera decisión de rechazo. (...) En el derecho francés, como lo afirma el profesor Vedel, la posibilidad de una nueva demanda es bastante remota, en razón de la brevedad del término señalado en la ley para la interposición del recurso por exceso de poder (dos meses). Entre nosotros, en cambio, esta posibilidad es franca, ya que el contencioso de nulidad puede intentarse en cualquier tiempo.” (Betancur Jaramillo Carlos, Derecho Procesal Administrativo, Quinta Edición, Señal Editorial, p.455)

<sup>39</sup> Salvo que exista una violación flagrante de la Constitución o de derechos fundamentales de aplicación inmediata, caso en el cual la nulidad del acto debe declararse de oficio por el juez administrativo. (Sentencia C-197 de 1999)

<sup>40</sup> Sentencia T-162 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

cosa juzgada pero sólo en relación “con la pretensión y los fundamentos jurídicos aducidos”.<sup>41</sup> (se subraya)

Lo anterior significa que en el caso de las sentencias que niegan la nulidad del acto demandado -caso de la sentencia del Consejo de Estado de 1992-, se pueden presentar varias situaciones:

- a. Que un mismo acto administrativo sea objeto de diversas demandas, sin que automáticamente opere el fenómeno de cosa juzgada a partir de los pronunciamientos judiciales anteriores;
- b. Que, por lo mismo, sobre un acto administrativo coexistan sin ser contradictorios, diversos pronunciamientos judiciales respecto de su legalidad, cuando la causa petendi que ha dado origen a los procesos es distinta en cada caso<sup>42</sup>; y
- c. Que únicamente, cuando sobre un mismo acto administrativo se discutan las mismas razones o *causa petendi*<sup>43</sup> de un proceso anterior, habrá cosa juzgada.

En este orden, debe tenerse en cuenta que en aquellos eventos en que se niega la nulidad del acto administrativo, la decisión judicial no conlleva una declaratoria de legalidad categórica y definitiva del mismo, de manera que se pueda entender, como lo plantea el Departamento de la Guajira, que ese acto queda dotado de un halo de intangibilidad de tal magnitud que vuelve completamente inatacable hacia futuro su *presunción* de legalidad.

Así, para la Sala es claro que el asunto no puede ser planteado simplemente como un problema de jerarquía entre fallos o entre la autoridad judicial que declaró la nulidad del acto y aquéllas otras que en sentencias anteriores la denegaron, sino a partir del efecto vinculante de las decisiones judiciales en firme, según los efectos que la ley le otorga en cada caso a lo decidido por la jurisdicción.

Por lo mismo, tampoco puede entenderse que cuando se declara la nulidad de un acto administrativo se están contrariando los fallos denegatorios anteriores que se hubieran producido en relación con ese mismo acto, pues éstos últimos simplemente mantienen -que no tornan en definitiva- la presunción de legalidad de la decisión administrativa, la cual solamente opera mientras el acto no sea suspendido o anulado por la jurisdicción (art. 66 C.C.A).

---

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, M.P. Camilo Arciniegas Andrade. Sentencia del 14 de abril de 2005.

<sup>42</sup> “Dispone el artículo 175 inciso segundo del Código Contencioso Administrativo, que la sentencia que niegue la nulidad de un acto administrativo producirá efectos de cosa juzgada erga omnes, pero sólo en relación con la “causa petendi” juzgada. Lo anterior significa que el acto administrativo sobre el cual se decidió en forma negativa la pretensión de nulidad, puede ser objeto de futuras acciones pero por motivos distintos a los ya examinados.” (Consejo de Estado, Sección 4ª, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié, Sentencia del 23 de enero de 2005)

<sup>43</sup> “La cosa juzgada, constituye entonces un medio exceptivo que para su prosperidad se requiere de la conjunción de los siguientes factores: (...) **Identidad de causa** (por qué el litigio): Que el motivo o razón que sustenta la primera demanda, se invoque nuevamente en una segunda” (Sentencia del 23 de enero de 2005, Sección Cuarta, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié.)

### 3. Análisis del caso consultado.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala observa que algunas de las preguntas de la consulta no pueden responderse tal como se encuentran formuladas, pues parten de suponer que el cumplimiento de las sentencias puede determinarse por la evaluación de su contenido material o de la mayor o menor jerarquía institucional de quien las profirió, lo cual es incorrecto.

Como se señaló, los fallos judiciales en firme son definitivos y obligatorios mientras no sean invalidados a través de los medios previstos en la Constitución y en la ley para su discusión; por tanto, aún en el caso en que la sentencia del Tribunal Administrativo de la Guajira hubiera desconocido el efecto de cosa juzgada de la providencia del Consejo de Estado o su fundamentación pudiera ser discutible desde el punto de vista material, la obligatoriedad de la misma no podría desconocerse unilateralmente por su destinatario si no ha sido controvertida y revocada a través de los recursos y mecanismos judiciales previstos para ello.

En esa medida y dada la naturaleza de la función consultiva, esta Sala no se pronunciará sobre el contenido material de los respectivos fallos judiciales.

Hecha esta aclaración y teniendo en cuenta además que escapa del ámbito de competencia de esta Sala decidir las situaciones generales y particulares surgidas con ocasión de la Ordenanza 019 de 1981, las cuales son del resorte exclusivo de los jueces competentes, la Sala observa lo siguiente en punto a los problemas planteados por el Ministerio de Educación Nacional:

**3.1** La sentencia del Consejo de Estado del 25 de marzo de 1992, por medio de la cual se revocó una decisión de primera instancia del Tribunal Administrativo de la Guajira y en su lugar se dispuso negar las súplicas de la demanda de nulidad contra la Ordenanza 019 de 1981 de la Asamblea Departamental de la Guajira, tuvo efectos de *cosa juzgada relativa*, es decir, únicamente en relación con la causa petendi analizada- (art.175 C.C.A.).

En consecuencia, la cosa juzgada derivada de dicha sentencia solamente operó respecto de los cargos planteados en esa oportunidad, los cuales se refirieron exclusivamente a la confrontación del acto demandado con la Constitución Política de 1886, en cuanto a la distribución de competencias prevista en ella para la expedición del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos territoriales; cabe indicar que a pesar de que el fallo del Consejo de Estado se produjo en el año 1992, el juzgamiento del acto acusado solamente se hizo a la luz de los artículos 187-5 y 197-3 de la Constitución Política anterior, habida cuenta que se trataba de un proceso iniciado cuando aún no se había producido la reforma constitucional de 1991, de forma que frente a esta última no hubo ningún pronunciamiento por el Consejo de Estado (según el texto de la sentencia allegada con la consulta). Además, cabe precisar que la Ley 4ª de 1992, es posterior a la Sentencia del Consejo de Estado del 25 de marzo de 1992, ya que fue expedida el 18 de mayo de 1992, de forma que no pudo ser considerada en su momento por ese alto tribunal.

Así las cosas, el fallo del Consejo de Estado del 25 de marzo de 1992, en la medida que fue denegatorio de las pretensiones de la demanda, no impedía,

según el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, un nuevo pronunciamiento judicial sobre la legalidad de la Ordenanza 019 de 1981, a partir de cargos diferentes a los analizados en ella.

**3.2** La Sentencia del Tribunal Administrativo de la Guajira del 6 de marzo de 2003, al encontrarse ejecutoriada y no haberse invalidado por una decisión judicial posterior (según se deduce de la consulta) es obligatoria y debe estarse a lo decidido en ella de conformidad con el artículo 174 del Código Contencioso Administrativo.

Por tanto, su cumplimiento no está sujeto al arbitrio de la Administración, ni se pueden oponer para ello los defectos formales o materiales en que hubiera incurrido el juzgador en su decisión, los cuales, de haberse presentado, debieron discutirse a través de los medios ordinarios o extraordinarios de impugnación que se prevén en la Constitución y en la Ley. Por fuera de esos mecanismos, la sentencia no podría condicionarse al dictamen de la Administración en razón de su percepción sobre la incorrección o inconveniencia de lo decidido por la autoridad judicial.

Cabe indicar que en este fallo del Tribunal Administrativo de la Guajira la confrontación de la Ordenanza 019 de 1981 se hizo frente a la Constitución Política de 1991 y la Ley 4ª de 1992, situación diferente a la ocurrida en la Sentencia del Consejo de Estado de 1992, en la que, como ya se señaló, ese juicio de legalidad (en sentido amplio) se adelantó respecto de las normas constitucionales anteriores a la reforma constitucional de 1991.

De acuerdo con lo anterior, el acatamiento de lo resuelto por el Tribunal Administrativo de la Guajira en la Sentencia del 6 de marzo de 2003 no implicaría de suyo la inobservancia de lo decidido en su momento por el Consejo de Estado al denegar las súplicas de la demanda contra la Ordenanza 019 de 1981.

**3.3** En la medida que la sentencia del Tribunal Administrativo de la Guajira del 6 de marzo de 2003 declaró la nulidad del acto demandado, sus efectos de cosa juzgada erga omnes no son simplemente relativos como lo fueron los que produjo la sentencia del Consejo de Estado de 1992 (art. 175 C.C.A). Ello significa que la Ordenanza 019 de 1981 ha quedado retirada definitivamente del ordenamiento jurídico a partir de la sentencia Tribunal, lo que también implica:

- (i) Que no podría ser objeto de nuevas demandas, tal como lo señaló el auto del Tribunal Administrativo de la Guajira del 8 de octubre de 2006, al considerar que sobre ese acto administrativo recaía una sentencia con efectos de cosa juzgada absoluta.
- (ii) Que, sin perjuicio de las situaciones consolidadas<sup>44</sup>, a partir de la ejecutoria de la sentencia que declaró la nulidad de la Ordenanza 019

---

<sup>44</sup> En relación con el respeto de los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, el Consejo de Estado ha reiterado que si bien la nulidad tiene efectos retroactivos, éstos aplican únicamente sobre las situaciones en curso (no consolidadas) y, por tanto, no afectan los derechos reconocidos en actos particulares y concretos expedidos con base en las disposiciones anuladas: “Ahora, la nulidad de un acto administrativo general si bien es cierto que la jurisprudencia tiene determinado que produce efectos *ex tunc* (*desde entonces*), esto es, desde el momento en que se profirió el acto anulado por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de la expedición del acto, no es menos cierto que la jurisprudencia también tiene establecido que ello en modo alguno significa que dicha declaratoria afecte



de 1981, ésta no podría ser fuente normativa para el reconocimiento de nuevas primas de antigüedad<sup>45</sup>. Tampoco podrían serlo los decretos reglamentarios que se hubieran expedido con base en esa ordenanza, los cuales quedaron sin efecto con la misma sentencia, en virtud de lo establecido en la parte final del artículo 175 del C.C.A.<sup>46</sup>

Por ello, estima la Sala que si con posterioridad a la ejecutoria<sup>47</sup> de la sentencia del Tribunal Administrativo de la Guajira, fueron expedidos actos de reconocimiento de la prima de antigüedad prevista en la Ordenanza 019 de 1981, esos actos podrían estar viciados de nulidad<sup>48</sup>, situación que correspondería determinar al juez de la causa en caso de que la Administración optara por demandarlos<sup>49</sup>.

Considera la Sala que en ese caso no sería viable acudir a la revocatoria directa de dichos actos, pues la jurisprudencia constitucional<sup>50</sup> y del Consejo de Estado<sup>51</sup> se han inclinado por considerar que sin el consentimiento previo del particular no cabe la revocatoria directa de actos administrativos expresos que crean una

---

situaciones concretas e individuales que se hayan producido en vigencia del mismo. En otras palabras, sólo las situaciones no definidas son afectadas por la decisión anulatoria, bien porque se encontraban en discusión o eran susceptibles de discusión en sede administrativa, ya porque estuvieren demandadas o eran susceptibles de debatirse ante la jurisdicción administrativas entre el momento de la expedición del acto y la sentencia anulatoria. Se excluyen, entonces, aquellas situaciones consolidadas en aras de la seguridad jurídica y de la cosa juzgada...” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 5 de julio de 2006, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, exp. 21051). En el mismo sentido, Sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado de 31 de mayo de 1994, Rad. 7245, C.P. Dolly Pedraza de Arenas.

<sup>45</sup> En el mismo sentido puede verse Concepto 1672 de 2005, M.P. Gustavo Aponte Santos, en el que se señaló en relación con los efectos de la nulidad de un acto administrativo general que imponía una obligación tributaria: “En consecuencia, los artículos anulados del Acuerdo 32 ya no forman parte del ordenamiento jurídico, y no son fuente de la obligación tributaria sustancial del impuesto a la telefonía, pues éste perdió su causa y legitimidad para su cobro, al igual que las cargas o deberes secundarios de percepción, recaudo y traslado de los recursos derivados de la existencia del tributo.”

<sup>46</sup> “Art. 175 (...) Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo interdenuncial, comisarial, distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efecto en lo pertinente los decretos reglamentarios.”

<sup>47</sup> Al respecto puede verse el Concepto 1672 de 2005 (M.P. Gustavo Aponte Santos), en el que se aclara que la obligatoriedad de la sentencia empieza a partir de su ejecutoria, sin que su comunicación posterior a la entidad pública (art.173 C.C.A), pueda entenderse como razón suficiente “para posponer la iniciación del cumplimiento o ejecución de la sentencia”.

<sup>48</sup> “Art.84 Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió”. Sobre la competencia como factor de validez de los actos administrativos puede verse, entre otras, la Sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena, del 24 de mayo de 1999, M.P. Silvio Escudero Castro.

<sup>49</sup> En este sentido, habría que tener en cuenta que el artículo 136-2 del C.C.A. establece que “los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o los interesados”, con la limitación de que no habrá lugar a “recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.”

<sup>50</sup> Sentencia C-853 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentarías. En dicha sentencia se indicó que la revocatoria de pensiones y prestaciones económicas sin el consentimiento previo del particular (artículo 19 de la Ley 793 de 2003) requiere además de un procedimiento previo, que el acto se haya obtenido por medios ilegales.

<sup>51</sup> Sala Plena, Sentencia del 16 de julio de 2002, M.P. Ana Margarita Olaya, Expediente 8732. En esta sentencia, la Sala Plena modificó su jurisprudencia sobre los eventos en que cabe la revocatoria directa sin el consentimiento del particular, ampliándola a aquellos casos en que este último ha viciado la voluntad de la administración por error, fuerza o dolo: “Se requiere pues para revocar el acto administrativo de carácter particular, sin autorización escrita del administrado, como ya lo ha señalado la Sección Tercera de esta Corporación **“que se trate de una abrupta abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada...”**<sup>51</sup>. Entendida tal actuación ilícita, como se dijo en párrafos antecedentes, como un vicio en la formación de la voluntad de la administración, que bien puede ocurrir por error, fuerza o dolo. “

situación particular y concreta, salvo que el administrado haya actuado de mala fe o se hubiera valido de actos ilegales para la obtención de la situación de favor que lo ampara (art.73 C.C.A.); así, le correspondería al juez contencioso determinar la legalidad de tales actos y su relación, en cada caso particular, con los principios de seguridad jurídica y buena fe que pudieran estar a favor de los empleados y funcionarios beneficiados con la respectiva prima de antigüedad<sup>52</sup>.

Como señaló esta Sala en la Consulta 1393 de 2003<sup>53</sup> al referirse a las situaciones particulares y concretas surgidas con base en convenios distritales que habían creado prestaciones laborales por fuera de todo marco competencial, “se advierte que las situaciones jurídicas laborales ya definidas –los reconocimientos ya efectuados-, no pueden resultar afectados (...)”, por lo que, “si en desarrollo de las disposiciones contenidas en las actas convenio se expidieron actos administrativos que reconozcan derechos de carácter particular y concreto, los mismos no pueden revocarse unilateralmente por la administración, sino mediante el consentimiento del afectado, tal y como lo contempla el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo”. En este último caso, concluyó el mismo concepto, “por razones de seguridad jurídica y de intangibilidad de situaciones reconocidas, el camino que le queda a la entidad es solicitar el respectivo consentimiento del titular del derecho para revocar el acto o acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para buscar su nulidad”.

**3.4** Ahora bien, respecto de la preocupación que pudiera existir en la administración Departamental de la Guajira, en cuanto a que con la eliminación de la prima de antigüedad se pudieran afectar las condiciones laborales de los empleados de esa entidad territorial<sup>54</sup>, la Sala estima que es un asunto que no podría resolverse sobre la base del incumplimiento de una sentencia judicial que se encuentra en firme<sup>55</sup>, sino, si se considerara necesario, a través del régimen de competencias que actualmente prevé la Constitución para la determinación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos territoriales y según la normatividad aplicable a cada caso particular (educadores, trabajadores oficiales, empleados públicos etc.).

---

<sup>52</sup> En Sentencia del 4 de diciembre de 2006, expediente 10227, M.P. Mauricio Fajardo, la Sección Tercera del Consejo de Estado señaló que el artículo 73 del C.C.A. únicamente prevé la revocatoria de los actos administrativos sin consentimiento del particular, cuando éstos han nacido del silencio administrativo positivo, no así frente a actos expresos (salvo que una ley lo permita expresamente). Indica la sentencia, que el principio de inmutabilidad de los actos administrativos, especialmente de los favorables al particular, guardan una relación directa con la presunción de legalidad, la seguridad jurídica, la confianza legítima y la protección de los derechos adquiridos, de manera que corresponderá al juez administrativo y no a la Administración por vía de revocatoria, determinar la legalidad de los actos administrativos que crean una situación particular y concreta.

<sup>53</sup> M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

<sup>54</sup> Cabe observar que el Consejo de Estado determinó en la Sentencia del 25 de marzo de 1992, que la prima de antigüedad prevista en la Ordenanza 019 de 1981 no era una prestación social sino que constituía parte del “salario”. Sobre la consideración de la prima de antigüedad como parte de los factores salariales de ciertos funcionarios pueden verse las Sentencia del 29 de junio de 2006, Sección Segunda Subsección B, M.P. Tarcisio Cáceres Toro; Sentencia del 3 de marzo de 2005, Sección Segunda, M.P. Margarita Olaya Forero). Igualmente, la Sentencia C-813 de 2001 de la Corte Constitucional.

<sup>55</sup> Salvo que fuera invalidada por algún mecanismo extraordinario de discusión. Es posible por ejemplo, que los servidores públicos beneficiados con la prima de antigüedad, con base en principios de intangibilidad del salario, de no regresividad, de protección de derechos adquiridos, etc., intenten acudir al recurso de amparo o a otro tipo de acciones si ven afectada el nivel de protección que habían alcanzado.

Para ello, pueden revisarse, entre otros, los Conceptos de 1393 del 18 de julio de 2002 y 1518A de 2004<sup>56</sup>, en los cuales esta Sala estudió en extenso el alcance de las competencias del legislador, del Gobierno y de las entidades departamentales y municipales en materia tanto salarial como prestacional<sup>57</sup>.

#### 4. La Sala responde:

En atención a las anteriores consideraciones, la Sala responde:

**A las Preguntas 1, 2 y 3.** La sentencia del 6 de Marzo de 2003 del Tribunal Administrativo de la Guajira, al estar ejecutoriada y no haber sido invalidada por otra decisión judicial posterior es obligatoria y, por ende, debe estarse a lo resuelto en ella sobre la declaratoria de nulidad de la Ordenanza 019 de 1981 de la Asamblea Departamental de la Guajira. El carácter vinculante de esa sentencia deriva directamente de la Constitución y de la ley y, por ende, no puede negarse por su oposición o no con la Sentencia del 25 de marzo de 1992 del Consejo de Estado; esta última sólo tuvo efectos de cosa juzgada relativa y, por tanto, no impedía un nuevo pronunciamiento judicial sobre la legalidad de la referida ordenanza.

**A la pregunta 4.** Las dos sentencias hicieron tránsito a cosa juzgada pero con efectos distintos, según lo dispone el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo: (i) La sentencia del Consejo de Estado del 25 de marzo de 1992, al negar las pretensiones de nulidad del acto acusado, tuvo efectos de cosa juzgada

---

<sup>56</sup> Ambos con ponencia del Magistrado Flavio Augusto Rodríguez Arce.

<sup>57</sup> La Sala recordó que existen diferencias en el reparto constitucional de competencias para la fijación del régimen salarial y del prestacional de los servidores públicos territoriales. Para el primero (**régimen salarial**), existe una distribución funcional compartida: al Gobierno le corresponde fijar únicamente el límite máximo de los salarios de los servidores territoriales dentro de los parámetros fijados por la Ley Marco (artículos 150-19 C.P. y 12 de la Ley 4ª de 1992) y, con base en ese límite, las Asambleas Departamentales pueden fijar las escalas de remuneración (art.300-7 C.P) y los Gobernadores los emolumentos (art.305-7) de los servidores públicos territoriales. Por el contrario, para la determinación del **régimen prestacional**, la competencia es exclusiva del Gobierno dentro de los parámetros de la ley marco, en tanto que el artículo 150-19 de la Constitución Política prohibió expresamente la delegación de dicha competencia en las corporaciones públicas territoriales (regla desarrollada en el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992). Al respecto, pueden revisarse también las Sentencias C-315 de 1995 (que declaró exequible el artículo 12 de la Ley 4 de 1992) y la Sentencia C-510 de 1999, en la que la Corte Constitucional señaló: “4.2.1. La propia constitución da una primera respuesta a este interrogante, cuando en el artículo 150, numeral 19, inciso final, establece que las funciones dadas al Gobierno Nacional en materia de **prestaciones sociales** son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y que éstas tampoco podrán arrogárselas. Debe entenderse, entonces, que corresponde única y exclusivamente al Gobierno Nacional fijar el **régimen prestacional** de los empleados públicos de los entes territoriales, siguiendo, obviamente, los parámetros establecidos por el legislador en la ley general. (...) 4.2.2. En cuanto a la **asignación salarial**, la respuesta se encuentra en el párrafo del artículo 12 de la ley 4ª de 1992, cuando señala que ‘El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores -se refiere a los de las entidades territoriales- guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional’. Esta atribución que radicó la ley general de salarios y prestaciones en cabeza del Gobierno Nacional, fue declarada exequible por esta Corporación en sentencia C-315 de 1995. En esa oportunidad, la Corte consideró que la competencia del Gobierno para fijar **el límite máximo salarial** de la remuneración de los empleados de los entes territoriales, armonizaba con los principios de economía, eficacia y eficiencia que rigen el gasto público, y no desconocía ni la competencia que la Constitución expresamente otorgó a las autoridades de estos entes para fijar, por una parte, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos dentro de su jurisdicción (artículos 300, numeral 7 y 313, numeral 6 de la Constitución) y, por otra, para determinar los emolumentos de los empleos de sus dependencias (artículos 305, numeral 7 y 315, numeral 7 de la Constitución), como tampoco cercenaba el principio de autonomía de que trata el artículo 287 de la Constitución.” Igualmente puede revisarse la Sentencia del 19 de mayo de 2005 de la Sección 2ª del Consejo de Estado, MP. Jesús María Lemos Bustamante y la Sentencia del 28 de septiembre de 2006 de la misma corporación judicial, M.P. Alejandro Ordoñez Maldonado.

*erga omnes* pero únicamente en relación con la *causa petendi* analizada en esa oportunidad (confrontación de la ordenanza 019 de 1981 con la Constitución Política de 1886); (ii) La sentencia del Tribunal Administrativo de la Guajira, al declarar la nulidad de la Ordenanza 019 de 1981, tuvo efectos de cosa juzgada *erga omnes* definitivos en los términos del primer inciso del artículo 175 del C.C.A., con la consecuencia de producir el retiro definitivo del ordenamiento jurídico de ese acto administrativo.

**A la Pregunta 5.** El Gobernador de la Guajira, como ningún funcionario público, puede sustraerse al cumplimiento del fallo del Tribunal Administrativo de la Guajira del 6 de marzo de 2003 que declaró la nulidad de la Ordenanza 019 de 1981, por cuanto este fallo se encuentra debidamente ejecutoriado y no ha sido invalidado por una decisión judicial posterior.

**A la pregunta 6.** La declaratoria de nulidad de la Ordenanza 019 de 1981 impide que a partir de la ejecutoria de la sentencia que hizo esa declaración, se puedan reconocer nuevas primas de antigüedad con base en esa ordenanza.

**A la pregunta 7.** La Administración sólo estuvo facultada para reconocer la prima de antigüedad prevista en la Ordenanza 019 de 1981, con base en la respectiva ordenanza, hasta el momento en que quedó ejecutoriada la sentencia que declaró su nulidad.

Los actos de reconocimiento de prima de antigüedad expedidos con posterioridad a la Sentencia del Tribunal Administrativo de la Guajira del 6 de marzo de 2003, podrían estar viciados de nulidad, situación que correspondería determinar a los jueces competentes en cada caso particular, si la Administración no obtuviera el consentimiento expreso para su revocatoria y decidiera demandarlos. Dichos actos no pueden legitimarse sobre la base de lo decidido en la Sentencia del Consejo de Estado del 25 de marzo de 1992.

**A la pregunta 8.** El desconocimiento de un fallo judicial en firme por parte de un servidor público puede dar lugar a sanciones de tipo disciplinario, fiscal y aún penal, si la conducta reúne todos los elementos previstos en la ley para la estructuración de ese tipo de responsabilidades -incluido el aspecto subjetivo-, todo lo cual sólo correspondería determinar a las autoridades competentes.

Transcríbese a la Señora ministra de Educación y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO**  
Presidente de la Sala

**ENRIQUE JOSE ARBOLEDA P.**

**GUSTAVO APONTE SANTOS**

**WILLIAM ZAMBRANO CETINA**

**LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**  
Secretaria de la Sala