



## **Consejo de Estado**

### **Sección Segunda**

**Magistrado Ponente: Isabela Montoya**

### **SOBRE EL CONSEJO DE ESTADO**

El Consejo de Estado en Colombia es el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, es decir es el órgano judicial que se encarga de resolver situaciones de conflicto entre los ciudadanos y el Estado ejerciendo funciones tanto jurisdiccionales como consultivas, de forma que también tiene el rol de organismo de consulta para la toma de decisiones del Gobierno, entre otras responsabilidades definidas por la Constitución Política y las leyes colombianas. Las funciones jurisdiccionales y consultivas se distribuyen de la siguiente forma distribuyen de la siguiente forma.

Funciones consultivas de origen constitucional:

- Actúa como organismo de consulta del Gobierno en lo que refiere a asuntos de administración pública
- Determinar y ejecutar acciones de nulidad en procesos legales por falta de cumplimiento de lo establecido constitucionalmente (acciones de nulidad)

Funciones consultivas determinadas por la Ley:

- Realizar análisis y estudios referentes a los temas de la administración pública en la nación
- Revisar o producir proyectos de ley o códigos
- Resolver conflictos de materia administrativa entre organismos pertenecientes al orden nacional y entidades territoriales

Adicionalmente, este organismo se encarga de revisar la legalidad de las decisiones tomadas frente a la administración pública y la legitimidad de contratos estatales. El concejo de Estado se estructura en 4 salas principales: 1) la Sala Plena, 2) Sala de lo Contencioso Administrativo, 3) la Sala de Gobierno y 4) la Sala de Consulta y Servicio Civil. La sala de lo contencioso administrativo a su vez, se distribuye en 5 secciones cada una enfocada en distintos ámbitos, se comprenden de forma resumida de la siguiente forma:

- a) **Sección Primera:** Encargada de escoger y decidir los temas que no son parte de las demás secciones
- b) **Sección Segunda:** Encargada de resolver todos los problemas laborales y pensionales que se presentan con el Estado.
- c) **Sección Tercera:** Encargado de resolver los asuntos de contratación y responsabilidad estatal por daños ocasionado a las personas. También en la actualidad trabaja junto con el Estado en materia de reparación por el conflicto armado y la violencia de genero
- d) **Sección Cuarta:** Encargado de resolver problemas en cuanto a los impuestos y las contribuciones fiscales.
- e) **Sección Quinta:** Se encarga de todo lo que tiene que ver con la legalidad en asuntos del ámbito electoral

## SECCIÓN SEGUNDA

### CUESTIONES LABORALES Y PENSIONALES

Es una realidad que Colombia afronta un duro panorama frente a el empleo y el sistema de pensiones en el país. De acuerdo a Torres R. (2018) Aproximadamente el 25% de los nuevos asalariados en Colombia no accede a derechos laborales en sus empleos, lo que es preocupante pues no existe un cubrimiento sobre sus cesantías ni las protecciones de empleo. Adicionalmente, el país lucha contra la desigualdad en el mercado laboral por factores geográficos, la exclusión y discriminación de grupos poblacionales. Las altas tasas de

desempleo e informalidad se hacen cada vez más presentes, las diferencias salariales y las rutas de acceso a empleos se ven cada vez más reducidas, pues aún, Colombia lucha contra una visión sesgada para dar garantías en el sector laboral para las mujeres, personas con discapacidades y demás grupos. Situaciones que son totalmente injustas e inconstitucionales.

El sistema y el panorama en cuanto a las pensiones es igual de desalentador, Luis Fernando Mejía, economista y director ejecutivo de Fedesarrollo, asegura que alrededor de solo el 25% de la población colombiana en edad de pensión no llega a jubilarse, sea por la falta de garantías o la cobertura misma del sistema actual. Adicionalmente y de la mano con lo mencionado con antelación, las altas tasas de trabajo informal hacen que cada vez, sea más difícil garantizar una pensión justa y equitativa que considere a estas personas y los cambios en la realidad del país. Así mismo, en la actualidad, el sistema pensional del país cae en una deuda que se financia con recursos del estado que cada vez se hace más impagable y que es un obstáculo para garantizarle a la población su derecho a la pensión.

Por ello, surge la necesidad y cobra mucha importancia la sección segunda del Concejo de Estado, pues es por medio de esta que se puede hacer velar por todos los procesos inconstitucionales y los derechos de la ciudadanía en materia de empleo y pensión. Es este órgano, por el cual se deben llegar a consensos y alternativas con el Gobierno que permitan garantizar el cumplimiento de los derechos laborales y pensionales de toda la población sin importar región, rasgo, género, etc. La sección segunda es de vital importancia, pues con el panorama que afronta en la actualidad el país, debe ser el encargado de construir políticas claras y eficientes para que toda la ciudadanía pueda acceder a un empleo y gozar de una pensión digna.

### **Funciones**

A continuación, se presenta una lista con las funciones establecidas legal y constitucionalmente que esta sección del Concejo de Estado debe cumplir:

- a) Actos en materia de administración por el Ministerio de Trabajo
- b) Mediar y resolver conflictos laborales tales como reconocimiento y pago de primas, cesantías o salarios, así como de las situaciones de despido y reestructuración de entidades públicas

- c) Reconocimiento de la correcta liquidación de las pensiones de maestros, funcionarios públicos y organismos de la fuerza pública
- d) Revisar y si es necesario radicar cambios en procesos relacionados con el empleo y la pensión
- e) Revisión de la gestión de recursos extraordinarios en materia de trabajo y pensión.

### **Estructura interna**

La sección segunda del Concejo de Estado se divide en dos subsecciones y se compone por 6 Magistrados y el presidente de la sección. A continuación, se observa la lista de los miembros de la sección al año 2024

- Presidente Sección Segunda Magistrado Cesar Palomino Cortés.
- Magistrado Juan Enrique Bedolla Escobar
- Magistrado Luis Eduardo Mesa Nieves
- Magistrado Jorge Iván Duque Gutiérrez
- Magistrado Jorge Edison Portocarrero Banguera
- Magistrado Rafael Francisco Suarez Vargas

Propósito: La sección segunda del Concejo de Estado es garantizar y velar por los correctos procedimientos en la relación de la ciudadanía, sus derechos particulares y su relación con la administración pública y los organismos nacionales, protegiendo así la justicia, la ley y la transparencia en la gestión pública.

### **FUENTES DEL DERECHO**

Las fuentes del derecho en Colombia en el marco de lo contencioso administrativo y lo jurídico son las herramientas y medios por los cuales se construye el derecho. Estas fuentes son de clara importancia pues funcionan como marcos normativos establecidos de forma clara que garantizan la legalidad y la justicia en la administración pública en el ámbito judicial. A continuación, se presentan las fuentes del derecho que son consideradas dentro de la administración pública y en el marco jurídico con sus características y funciones, en orden jerárquico establecido por la pirámide de Kelsen, un modo de sistematización del derecho:

1. Constitución Política de Colombia: Establecida en el año 1991, es la ley fundamental y suprema del país, que establece las reglas, instituciones jurídicas y principios que conforman la organización política y el funcionamiento del Estado colombiano. Es a partir de esta que surge y se establece la norma, los códigos, ordenanzas y demás ramas del derecho en el país, pues contiene las bases del derecho administrativo y del modo de organización del Estado.
  
2. Leyes: Las leyes son normas jurídicas de carácter general y obligatorio que emanan del Congreso de la República y que regulan diversos aspectos de la vida social, política y económica del país. Estas leyes son parte fundamental del ordenamiento jurídico colombiano y abarcan temas como el derecho civil, penal, laboral, administrativo, entre otros. Así mismo, dentro de la ley existen los decretos, que otorga la fuerza de ley sin que se necesite intervención del congreso, estas usualmente se dictaminan en situaciones de necesidad donde estas deban ser ejecutadas.

Ejemplos de leyes relevantes en Colombia y para el ámbito de empleo y pension:

- Ley 50 de 1990: Regula las contrataciones de trabajo en Colombia y las obligaciones de emprendedores y trabajadores en el país
- Ley 860 de 2003: Establece el régimen de pensiones para los funcionarios públicos en el país
- Decreto 447 de 1998: Regula los contratos de prestación de servicios.
- Ley 1563 de 2012: Establece las normas para la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.
- Ley 1014 de 2006: Regula la promoción y desarrollo empresarial.
- Ley 100 de 1993: Sistema general de seguridad social en salud y el sistema pensional general en Colombia
- Ley 33 de 1985: Otorga las medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público

## **ROL DEL PARTICIPANTE**

En esta edición de Justicia Joven, el participante se encarga de debatir y completar la parte del resuelve del proyecto de sentencia que será presentado. Primero, el Magistrado Ponente presentará un Proyecto de Sentencia, el cual leerá y, si lo desea, resumirá y explicará. Segundo, los demás miembros de la Sala o Sección expondrán oralmente su opinión. El Presidente concederá la palabra por turnos rigurosos a quienes así lo deseen a lo largo de la discusión sobre el proyecto. Estas intervenciones podrán ser leídas en voz alta o explicadas, y posteriormente se abrirá un espacio para preguntas de los magistrados. Si la intervención es de suma importancia y modifica el rumbo de la discusión, los magistrados deberán tratarla antes de continuar con el debate. Terminado el debate se hará la votación.

Para tener en cuenta, cualquier tipo de pregunta hacia otro Magistrado o hacia el Presidente deberá hacerse por medio de una intervención. Las intervenciones de los secretarios deberán ser previamente conocidas y aprobadas por el Presidente de la Sala o Sección obligatoriamente y, si así lo desea el delegado o Presidente, por el Magistrado Ponente encargado

## **REDACCIÓN Y FORMATO**

### **SENTENCIAS JUDICIALES**

Los fallos de la sala penal de la corte de justicia concejo de estado, en donde el Magistrado Ponente de la sala, deberá redactar una ponencia con respecto al caso y desde ahí se desarrollan los demás aportes de los magistrados de la sección.

#### **1. Elementos iniciales de carácter formal.**

Todos estos elementos, dan al documento la formalidad requerida, y además sirven para calificarlo como fundamento, base o argumento legal para futuras ocasiones. Además, son los elementos que le dan credibilidad al documento.

##### **I. Sello de la corte**

- II. Nombre y firma del magistrado ponente o sustanciador
- III. Número de referencia y de radicación
- IV. Número de acta
- V. Lugar y fecha

## **2. Asunto**

En el asunto, se debe de describir la situación por la cual se redacta la sentencia. Se debe mencionar de forma general la situación, los principales actores e involucrados, la fecha de lo sucedido y la ubicación, así como el delito del que se acusa a la o las personas mencionadas.

## **3. Antecedentes**

### **Fácticos**

- I. Destaca y cita directamente y al pie de la letra los hechos que fueron narrados en la sentencia de segunda instancia que llegó a la sala.
- II. Se resumen en los hechos explícitos y de los que hay evidencias, es decir, los hechos irrefutables.

### **Procesales**

- I. Los antecedentes procesales, en pocas palabras, son los hechos que llevaron a que se acusara a la o las personas, se presentara la demanda y esta llegara a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Ahí se deben mencionar las salas, tribunales y cortes por las que ha pasado el caso, las fechas, las decisiones tomadas en cada una de estas, y los pasos, completamente descritos, que llevaron a que el caso llegara a la sala.

## **4. La demanda**

### **Los cargos**

- I. Puede ser un cargo único o múltiples cargos

- II. Aquí se describen completamente y en detalle los cargos que se le imputan al acusado para dar causa a la demanda y pedir a la sala casar la sentencia y extinguir la acción penal por prescripción.

### **5. Concepto del ministerio público (si aplica)**

El o la delegada del ministerio público encargado de revisar el caso da su consideración respecto a la demanda y los cargos, basándose en un precedente legal. Luego hace una sugerencia sobre la sentencia basándose en las penas descritas por el Código Penal respecto a los cargos que apliquen al caso y si considera que la sala debe casar o no la sentencia a favor del acusado.

### **6. Consideraciones**

Las consideraciones son el fundamento legal sobre el que se debe basar la sala para casar la sentencia. Aquí se tienen en cuenta todos los precedentes legales pertinentes, los documentos legales competentes y pronunciamientos previos de la sala en casos del mismo tipo. Todo esto es lo que los magistrados y demás funcionarios deben tener en cuenta en el momento de tomar una decisión y casar la sentencia.

### **7. Resolución**

Esta es la parte de la sentencia en la cual se describe la o las decisiones tomadas por los magistrados y funcionarios de la sala. En esta se puede incluir una o más acciones pertinentes que los funcionarios consideren que dan solución a la situación y cumplen el propósito determinado de la sala.

### **8. Firmas de los magistrados presentes y que pertenezcan a la sala**

- a. Da validez legal a la sentencia y así hace que se deban cumplir sus resoluciones.

Esta es la estructura que debe de cumplir una sentencia judicial para que el procedimiento tenga la validez y que cumpla con todas las características, estableciendo los puntos por los cuales se debe ejecutar una medida determinada por término de la sala.



## **EJEMPLOS FALLOS**

### **SECCIÓN SEGUNDA**

1. SOLICITUD DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA: a.

[https://servicios.consejodeestado.gov.co/SENTPROC/7\\_54001233100020110](https://servicios.consejodeestado.gov.co/SENTPROC/7_54001233100020110)

0272011AUTOQUERESUELNOAVOCA20221026162057.pdf 2. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO a.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186886> 3.

Providencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, expediente 337 de 2020 a.

[https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/76001-23-31-000-20-09-00211-01\(0337-13\).htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/76001-23-31-000-20-09-00211-01(0337-13).htm)

### **FUENTES DE APOYO**

Se presentan a continuación una lista de recursos para que sea más fácil comprender el Consejo de Estado, la sección segunda y el derecho:

“Manual de Derecho Administrativo” de Rafael Martínez Mora.

2. “Derecho Administrativo” de Germán Rincón González.

3. “El Consejo de Estado: Su Función y Competencias” de Germán Rincón González.

4. “Manual de Contratación Administrativa” de Liliana Patricia Padilla Villamizar.

5. “Manual de Revisión de Actos Administrativos” de Edgar Hernández Rentería.

6. “La Función Consultiva del Consejo de Estado” de Germán Rincón González.

7. “La Jurisprudencia del Consejo de Estado” de Germán Rincón González.

8. “Contratación Pública en Colombia: Un Enfoque Desde el Derecho Administrativo” de Liliana Patricia Padilla Villamizar.

9. “El Proceso Contencioso Administrativo en Colombia” de Germán Rincón González.

10. “Derecho Administrativo Sancionador” de Germán Rincón González.
11. “Contratación Directa en Colombia” de Liliana Patricia Padilla Villamizar.
12. “La Función Jurisdiccional del Consejo de Estado” de Germán Rincón González.
13. “El Procedimiento de Revisión de los Actos Administrativos” de Germán Rincón González.
14. “La Contratación Pública en Colombia: Un Enfoque Desde el Derecho Administrativo” de Liliana Patricia Padilla Villamizar.
15. “La Contratación de Servicios Profesionales en Colombia” de Liliana Patricia Padilla Villamizar.
16. “Manual de derecho administrativo” de Eduardo Rojas Castro.
17. “El control judicial de la administración en Colombia” de José Manuel de la Cuesta Díaz.
18. “La acción de tutela y el derecho administrativo en Colombia” de Guillermo Botero López.
19. “El control de legalidad de los actos administrativos en Colombia” de Maria Fernanda Jiménez Zuluaga.
20. “Manual de derecho administrativo colombiano” de Alirio Uribe Muñoz.
- 21.

## Referencias

*Periódico UNAL.* (s. f.). <https://periodico.unal.edu.co/articulos/panorama-laboral-en-colombia-situacion-reciente-y-desafios/>

*Sección segunda – Consejo de Estado |.* (s. f.).

<https://www.consejodeestado.gov.co/seccion-segunda/index.htm>

Medina, M. (2023, 2 marzo). Problemas de las pensiones en Colombia: expertos aseguran que el sistema actual gasta mucho dinero y tiene una cobertura muy baja. *Infobae*.  
<https://www.infobae.com/colombia/2023/03/02/problemas-de-las-pensiones-en-colombia-expertos-aseguran-que-el-sistema-actual-gasta-mucho-dinero-y-tiene-una-cobertura-muy-baja/>

*El consejo de estado colombiano : origen, evolución, estructura y funcionamiento,*  
*Biblioteca Universidad Católica de Colombia catalog.* (s. f.).  
<https://biblioteca.ucatolica.edu.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=79299>