



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 2018 de 2010 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO
CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA

Bogotá D.C., junio veintidós (22) de dos mil diez (2010).-

Rad. No. 11001-03-06-000-2010-00079-00

Número interno: 2018

Referencia: CONVOCATORIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS DEL CONGRESO.

Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA.

LA CONSULTA

El Ministerio del Interior y de Justicia, eleva a la Sala la siguiente consulta:

"¿Es posible convocar, en el marco de la Constitución y la ley, a sesiones extraordinarias al Honorable Congreso de la República, en el periodo comprendido entre el 21 de junio y el 19 de julio?"

CONSIDERACIONES

Para absolver la presente consulta, resultan esencialmente relevantes, como señala la entidad consultante, los artículos 132 (periodo de los Congresistas), 138 (reuniones del Congreso) y 200-2 (Funciones del Gobierno frente al Congreso) de la Constitución Política; y el artículo 85 de la Ley 5 de 1992 (sesiones del Congreso).

1. El artículo 132 de la Constitución Política establece el periodo de los Congresistas de la siguiente manera:

"ARTICULO 132. Los senadores y los representantes serán elegidos para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección".

Como se observa, este artículo establece el principio y el fin del período de los Congresistas. Una vez elegidos, el período empieza el 20 de julio siguiente a la elección y se extiende por 4 años hasta el día en que, correlativamente, inicia el período de los nuevos Congresistas.

En esa medida, los Congresistas tendrán esa calidad hasta el último día de su período constitucional.

Este sistema de relevo de quienes dejan el cargo de Congresista por vencimiento de su período constitucional y de quienes lo asumen por haber sido elegidos, determina, en otras palabras, que no existe un vacío temporal de institucionalidad en el poder legislativo, el cual, conforme a la Constitución, tiene funciones permanentes como la de control político, según se verá enseguida.

Por tanto, desde este punto de vista, los Congresistas podrían ser llamados a sesiones extraordinarias para el ejercicio de su función legislativa, en los términos en que lo permita la Constitución y la ley, hasta el último día de su período constitucional.

Valga decir que hasta ese momento también se extienden las incompatibilidades que los cobijan, conforme lo dispone el artículo 181 de la Constitución, al señalar que las mismas tendrán vigencia "durante el período constitucional respectivo" (art.181).1

2. El artículo 138 de la Constitución Política se refiere a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso señalando lo siguiente:

"ARTICULO 138. El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.

Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos.

- También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale.

En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo." (Se subraya)

Este artículo, en lo relativo a las sesiones del Congreso, es desarrollado en la Ley 5 de 1992, que complementa el sentido y alcance de las sesiones extraordinarias:

"ARTÍCULO 85. Clases de sesiones. Las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones son públicas, con las limitaciones establecidas en el presente Reglamento.

Reglamentariamente se dividen en ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas.

- Son sesiones ordinarias, las que se efectúan por derecho propio durante los días comprendidos entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el 16 de marzo al 20 de junio, gozando las Cámaras de la plenitud de atribuciones constitucionales; -

- Son sesiones extraordinarias, las que son convocadas por el Presidente de la República, estando en receso constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas;

- Son sesiones especiales, las que por derecho propio convoca el Congreso, estando en receso, en virtud de los estados de excepción;

- Son sesiones permanentes, las que durante la última media hora de la sesión se decretan para continuar con el orden del día hasta finalizar el día, si fuere el caso; y

- Son sesiones reservadas, las contempladas en el artículo siguiente." (Negrilla original; subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, además de las sesiones ordinarias que se celebran entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y entre el 16 de marzo y

el 20 de junio, las cuales constituyen una sola legislatura, la Constitución y la ley autorizan al Gobierno a convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando éste se encuentre en *receso*. Según se observa, la posibilidad de hacer tal convocatoria no se encuentra limitada de manera particular al *receso* que se produce entre el primer y segundo periodo de sesiones ordinarias.

Tales sesiones extraordinarias se circunscriben en cuanto a su duración y a las materias que pueden tratarse, a la respectiva convocatoria gubernamental, con la limitación que se deriva del artículo 375 de la Constitución, el cual establece que las reformas constitucionales deben ser tramitadas en “*dos períodos ordinarios y consecutivos*”, por lo que, “como lo tiene bien establecido la Corte, dichos actos legislativos no pueden ser tramitados en sesiones extraordinarias”².

En cualquier caso, la Constitución deja a salvo *la función de control político* que le es propia al Congreso, la cual “se podrá ejercer en todo tiempo” (art.138). En concordancia, la Ley 5 de 1992 se refiere al derecho del Congreso a reunirse estando en *receso*, en virtud de los estados de excepción, para el ejercicio del control político que le corresponde en tales circunstancias (sesiones especiales)³.

Sobre las sesiones extraordinarias la Corte Constitucional señaló en Sentencia C-565 de 1997:

“Las sesiones extraordinarias se efectúan, en cambio, no por la iniciativa y el impulso de los congresistas ni por derecho propio, sino, por fuera del tiempo de las ordinarias, por la convocatoria que haga el Ejecutivo mediante decreto, y, en tal evento, el Congreso únicamente puede ocuparse en el estudio y decisión de aquellos asuntos que el Presidente señale en el Decreto convocatorio, sin perjuicio del control político que, por expresa disposición del artículo 138 de la Carta, “podrá ejercer en todo tiempo”.

Es lógico que el llamado del Gobierno al Congreso en estas ocasiones tenga que ver, entre otros temas, con la necesidad de que inicie, prosiga o culmine un proceso legislativo -no así uno sobre reforma constitucional, por mandato perentorio del artículo 375 de la Carta, ni acerca de ley estatutaria, reservada al término de una sola legislatura según el artículo 153 C.P.- y, por supuesto, los debates que se traten y las decisiones que se voten durante las sesiones extraordinarias, mientras observen las demás disposiciones constitucionales y reglamentarias, tienen plena validez y concurren eficientemente a la formación de la ley.” (Se subraya)⁴

3. En relación con lo que se ha dicho, el Artículo 200 de la Constitución Política no añade nada particular, pues solamente establece que corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: “2. Convocarlo a sesiones extraordinarias”.

4. Como se observa, entonces, al regular las sesiones extraordinarias, la Constitución y la ley no hacen ninguna diferenciación entre los *recesos de fin y de mitad de año*; el carácter abierto y general tanto del tercer inciso del artículo 183 de la Constitución Política como del cuarto inciso del artículo 85 de la Ley 5 de 1992, permite concluir que la posibilidad de que el Gobierno convoque al Congreso a sesiones extraordinarias puede darse tanto durante el *receso* que se produce al finalizar el primer periodo de sesiones ordinarias de la respectiva legislatura (diciembre-marzo), como del que se presenta al finalizar el segundo periodo de sesiones ordinarias (junio-julio), inclusive cuando éste corresponde al último del periodo constitucional de los congresistas citados, cuya investidura se mantiene, como se dijo, hasta el día en que aquél finaliza, con plenitud de potestades y responsabilidades.

En este último caso, serán sesiones extraordinarias de la legislatura que termina, la cual comprende, según el artículo 138 de la Constitución, los dos periodos de sesiones ordinarias (julio-diciembre y marzo-junio) y, de suyo, las sesiones extraordinarias que se citen durante sus *recesos*.

De acuerdo con lo anterior, la Sala RESPONDE:

Sí. En el marco de la Constitución y la ley, es posible convocar al Congreso de la República a sesiones extraordinarias en el periodo comprendido entre el 21 de junio y el 19 de julio.

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA

PRESIDENTE DE LA SALA

LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO

MAGISTRADO

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

MAGISTRADO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

MAGISTRADO

JENNY GALINDO HUERTAS

SECRETARÍA DE LA SALA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Concordante con el artículo 284 de la Ley 5 de 1992 que dispone: “ARTÍCULO 284. Vigencia de las incompatibilidades. Las incompatibilidades tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo.”

2 Sentencia C-551 de 2003: “110- El análisis precedente es también suficiente para concluir que, como bien lo señalan varios intervinientes y la Vista Fiscal, una ley que convoca un referendo puede ser tramitada en sesiones extraordinarias, como ocurrió en la presente oportunidad. En efecto, la exclusión de las sesiones extraordinarias para la aprobación de los actos legislativos deriva del preciso mandato del artículo 375 de la Carta, que establece que esas reformas constitucionales deben ser tramitadas en “dos períodos ordinarios y consecutivos”, por lo que, como lo tiene bien establecido la Corte, dichos actos legislativos no pueden ser tramitados en sesiones extraordinarias.

3 Estas sesiones están íntimamente ligadas al control político permanente que ejerce el Congreso, tal como ha recordado la Corte Constitucional: “ Las sesiones especiales, según denominación de la doctrina, aceptada por la jurisprudencia, están previstas de manera específica para el ejercicio del control político por parte del Congreso respecto de los decretos expedidos por el Presidente de la República en uso de las atribuciones extraordinarias que le confieren los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución (estados de excepción).

Como corresponde a un sistema constitucional democrático, en el cual estén contemplados instrumentos de control entre órganos para evitar la concentración de poder y las posibilidades de abuso del gobernante, resulta apenas natural que el cuerpo representativo de elección popular sea el que por derecho propio, y también como una función que justifica su existencia, fiscalice, desde las perspectivas de la conveniencia, la oportunidad, la viabilidad política y el interés público, la actividad del Jefe del Estado cuando, por su propia determinación, asume un mayor cúmulo de facultades que pueden implicar restricciones a los derechos y libertades públicas y que de suyo -en los estados de excepción- representan un desplazamiento de las atribuciones del Congreso hacia el Ejecutivo.” (Sentencia C-565 de 1997)

4 En todo caso, en la misma Sentencia se señaló por la Corte Constitucional que la convocatoria a sesiones extraordinarias no podrá ser utilizada para obstaculizar el ejercicio del control político del Congreso: "Claro está, las sesiones especiales no pugnan con las extraordinarias, ni impiden al Congreso que adelante la función legislativa en relación con los temas señalados por el Gobierno al convocarlas, siempre que de los hechos concretos no resulte que la convocatoria gubernamental busque obstruir o entorpecer el libre y amplio ejercicio del control político sobre sus actos. Expresamente el artículo 138 de la Constitución afirma enfáticamente que, si bien en el curso de las sesiones extraordinarias el Congreso sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, ello ocurre sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo. En ese orden de ideas, bien puede el Congreso reunirse simultáneamente en sesiones extraordinarias y especiales, toda vez que el desarrollo de aquellas no impida el cumplimiento cabal y completo de su atribución de control político."

Fecha y hora de creación: 2025-12-20 04:57:15