



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 1.052

Bogotá, D. C., lunes 19 de octubre de 2009

EDICION DE 4 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
 www.secretariasenado.gov.co

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

# SENADO DE LA REPUBLICA

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 149 DE 2009 SENADO

*mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral.*

Bogotá, D.C., octubre de 2009

Doctor:

GUILLERMO LEON GIRALDO

Secretario Comisión Primera

Senado de la República

Bogotá

Señor Secretario:

En virtud de la honrosa designación como ponente para primer debate del Proyecto de ley número 149 de 2009 Senado, *mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral*, me permito rendir el siguiente informe de ponencia con base en las siguientes consideraciones:

#### I. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 149 de 2009 Senado, *mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral*, fue presentado por el señor Ministro del Interior y de Justicia, Fabio Valencia Cossio y el Presidente del Consejo Nacional Electoral, doctor Oscar Giraldo Jiménez y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 921 de 2009.

#### II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley en estudio, tiene como propósito fundamental, dotar al Consejo Nacional Electoral de autonomía administrativa y presupuestal, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 del Acto Legislativo número 01 de 2009.

#### III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto consta de 7 artículos en los que se desarrollan las siguientes materias:

Artículo 1°. Define la naturaleza del Consejo Nacional Electoral –CNE– como una persona jurídica de derecho público de rango constitucional, con régimen y naturaleza especial, con autonomía administrativa y presupuestal y patrimonio propio, representado legalmente por su Presidente.

Artículo 2°. Faculta al Presidente del Consejo Nacional Electoral para ordenar los gastos.

Artículo 3°. Autoriza al Consejo Nacional Electoral para crear, fusionar, suprimir los cargos del Consejo Nacional Electoral –CNE– y señalar las asignaciones correspondientes que demande la prestación del servicio.

Artículo 4°. Fija el patrimonio del Consejo Nacional Electoral –CNE–, el cual estará constituido por:

a) Por los aportes del presupuesto nacional y por los que reciba a cualquier título de la Nación o de cualquier otra entidad estatal;

b) Por el producido de la enajenación de sus bienes y por las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y;

c) Por los demás ingresos y bienes que adquiera a cualquier título.

El artículo 5°. Establece la sede del Consejo Nacional Electoral –CNE– en la ciudad de Bogotá, y lo autoriza para establecer sedes en todo el país.

El artículo 6°. Autoriza al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que dentro del término de seis (6) meses, expida normas con fuerza de ley que determinen la estructura orgánica y administrativa del Consejo Nacional Electoral, esta-

blezca el régimen administrativo del personal, la clasificación de empleos y la carrera administrativa.

Igualmente dentro del contenido del proyecto hay 3 artículos transitorios:

El primero de ellos, autoriza a la Registraduría Nacional del Estado Civil en consenso con Consejo Nacional Electoral –CNE–, para realizar la transferencia de los activos, bienes muebles e inmuebles de su propiedad y del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil que se encuentran en uso y se requieran para el servicio del Consejo Nacional Electoral.

El artículo segundo transitorio, autoriza, de conformidad con el artículo 86 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, al Gobierno Nacional para realizar los traslados, adiciones o ajustes presupuestales necesarios para garantizar el funcionamiento autónomo del Consejo Nacional Electoral.

El artículo tercero transitorio, establece que la Registraduría Nacional del Estado Civil seguirá asumiendo los gastos de funcionamiento e inversión del Consejo Nacional Electoral, hasta que se expidan los actos administrativos necesarios para garantizar la autonomía administrativa y presupuestal del Consejo Nacional Electoral.

Por último, el artículo 7° establece la vigencia y promulgación.

#### IV. JUSTIFICACION DEL PROYECTO

El 22 de junio de 2009, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo número 01 de 2009, por la cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia; el artículo 12 del citado acto legislativo, modificó el artículo 265 de la Constitución Política de Colombia, otorgando nuevas funciones al Consejo Nacional Electoral (CNE) y le concedió autonomía administrativa y presupuestal.

Para darle operatividad al Acto Legislativo, es necesario que el honorable Congreso de la República, otorgue facultades al señor Presidente de la República, para que establezca la estructura de la planta de personal, las funciones de sus dependencias estableciendo, el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos y el régimen interno de funciones.

Actualmente como lo menciona la exposición de motivos del proyecto original, el Consejo Nacional Electoral mantiene una estructura y planta de cargos elementales, dependientes de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que hace imposible cumplir eficaz y eficientemente la misión institucional que la Constitución le asigna en esta nueva etapa como las funciones de “Vigilancia y Control”, que se hace necesario adelantar a través de una fuerte estructura jurídica, administrativa, presupuestal y financiera de la que carece el CNE en la actualidad. Tales funciones, son entre otras:

a) Dejar sin efecto la inscripción de los candidatos que en una consulta popular lo hagan por otro partido o movimiento en el mismo proceso electoral;

b) Decisión sobre la revocatoria de inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de Elección Popular, cuando exista prueba suficiente sobre su inhabilidad;

c) Imposición de multas, devolución de los recursos, cancelación de personería jurídica por las causales previstas en el artículo 107 recientemente reformado de la Constitución Política;

d) Rendición de informes públicos de los Partidos, Movimientos, Grupos Significativos de Ciudadanos y candidatos sobre el volumen y origen de sus ingresos;

e) Autorización para que el Estado entregue anticipadamente los recursos de financiación de campañas a los partidos y movimientos políticos;

f) De oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados;

g) Adelantar la tramitación del requisito de procedibilidad, previo a que los ciudadanos ejerzan la acción Contencioso-Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular, cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio. Es necesario en estos casos como requisito de procedibilidad, someterlas antes de la declaratoria de elección a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral.

Por otra parte con respecto a las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, es necesario recordar que la honorable Corte Constitucional se ha referido en varias ocasiones, en los siguientes términos:

*“...La Constitución ha asignado expresamente a la ley el señalamiento de las funciones del Registrador Nacional del Estado Civil y que corresponde también al legislador en su pristina competencia de desarrollo de la misma, la determinación de la estructura del Estado y de los organismos de origen constitucional, las funciones de señalar la estructura del Consejo y de la Registraduría, así como determinar la planta de personal y la creación, supresión o fusión de empleos de los organismos que integran la organización electoral. Ahora bien, si el legislador es titular de las mencionadas funciones bien puede en los términos del artículo 150-10 transferirlas de manera transitoria al Presidente de la República para que este disponga sobre ellas mediante decretos con fuerza de ley...”*

Si tomamos como precedente la Ley 573 de 2000 –la cual fue demandada al considerar el actor que las facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, para establecer la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con base en el cual podría crear, suprimir o fusionar empleos, vulneraba los artículos 1°, 4° y 113 de la Constitución los cuales consagran la autonomía e independencia de la organización electoral–, la Corte declaró la exequibidad de esta ley y se pronunció en los siguientes términos:

*“...En este orden de ideas, el artículo 120 de la Carta dispone que la organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Y expresa que dicha organización tiene a su cargo. “la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas”.*

*En los artículos 264 y 265 que forman parte del Capítulo II del Título IX de la Constitución y se ocupan del Consejo Nacional Electoral y de las funciones de éste, no se hace mención alguna a la función de determinación de estructura, ni de señalamiento de planta de personal o de las atribuciones de crear, suprimir o fusionar cargos.*

*Así las cosas, se ha de afirmar que la Constitución ha asignado expresamente a la ley el señalamiento de las funciones del Registrador Nacional del Estado Civil y que corresponde también al legislador en su pristina*

competencia de desarrollo de la misma, la determinación de la estructura del Estado y de los organismos de origen constitucional, las funciones de señalar la estructura del Consejo y de la Registraduría, así como determinar la planta de personal y la creación, supresión o fusión de empleos de los organismos que integran la organización electoral.

Ahora bien, si el legislador es titular de las mencionadas funciones bien puede en los términos del artículo 150-10 transferirlas de manera transitoria al Presidente de la República para que éste disponga sobre ellas mediante decretos con fuerza de ley... ”.

Con respecto a si se debe tramitar por una ley estatutaria u ordinaria la Corte considera que lo relativo a la estructura del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la determinación de la planta de personal y a la creación, fusión y supresión de cargos si bien son materia propias de la ley, como ya se estableció, pueden ser regladas por ley ordinaria pues mediante ella no se incide de manera directa en el ejercicio de las funciones electorales. Tampoco se reglamenta propiamente el funcionamiento de los órganos electorales ni los procesos electorales sino que se provee al soporte administrativo necesario pero “instrumental” de los mismos, aspecto este que de acuerdo con la sentencia que viene de transcribirse no pertenece al contenido de la ley estatutaria pues no dice relación con el ejercicio mismo de la función electoral; su regulación, en fin no afecta, por principio, el necesario equilibrio de mayorías y minorías.

#### V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para el primer debate, me permito recomendar a los honorables miembros de la Comisión Primera del Senado, la aprobación de los siguientes cambios al texto del proyecto original:

**En el artículo 1°** del proyecto de ley se elimina la frase: “es una persona jurídica de derecho público de rango constitucional, con régimen y naturaleza especial y patrimonio propio”, en consideración a que el Acto Legislativo 01 de 2009, sólo le dio al Consejo Nacional Electoral –CNE– autonomía administrativa y presupuestal; esta autonomía como lo ha reiterado la Corte Constitucional, no supone la existencia del atributo: personería jurídica; en efecto, conforme a jurisprudencia de la mencionada Corporación, se pueden realizar todos los actos jurídicos propios que configuran la autonomía, sin perder fuerza vinculante o vigencia alguna, por la circunstancia de carecer de personalidad jurídica<sup>1</sup>.

A lo anterior se agrega, tal como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional al conceptuar sobre la autonomía administrativa y presupuestal de los órganos autónomos, lo siguiente:

“...el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades [autónomas] reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Esta Corporación ya había señalado que ‘la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados de la ley de presupuesto’ ”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Concepto 738 Consejo de Estado. Octubre-1995.

<sup>2</sup> Sentencia C-560/01.

La autonomía administrativa ha sido definida por esta Corporación como el ejercicio de los objetivos misionales inherentes a la organización.

Es claro entonces que el Acto Legislativo 01 de 2009 sólo le otorgó al Consejo Nacional Electoral estas dos premisas, y vía ley no podríamos estar creando una persona jurídica con patrimonio propio.

Al eliminarse la personería jurídica, automáticamente se elimina el parágrafo del mismo.

**El artículo 2°** del proyecto queda tal como fue presentado en el proyecto original.

**En el artículo 3°** se elimina la frase “... y señalar las asignaciones correspondientes que demande la prestación del servicio”, considerando que esta facultad le corresponde al Gobierno Nacional, según lo dispuesto en el artículo 189, numeral 14 de la Constitución Política de Colombia, donde expresamente se faculta al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa a: “Crear, fusionar o suprimir conforme a la Ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos... ”. Adicionalmente, porque conforme al artículo 1° de la Ley 4 de 1992: “El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de: ... b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República...” (Subrayado fuera del texto); posición esta que además ha sido ratificada en fallos jurisprudenciales del Consejo de Estado, como la Sentencia del 13 de octubre de 2005, por medio del cual la mencionada Corporación afirmó lo siguiente: “... Por su parte, la Ley 4 de 1992 reiteró, en su artículo 1, la competencia del Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. En este orden de ideas, la fijación del régimen salarial y prestacional constituye competencia reservada por la Constitución y la ley al Gobierno Nacional. Por ello, cuando el Senado de la República pagó la remuneración correspondiente a los servicios prestados por la demandante, con base en los decretos de salarios expedidos por el Gobierno Nacional, en concreto, en el 064 de 1999, vigente para la época de fijación de la escala salarial, no hizo cosa distinta que dar cumplimiento a los mandatos de orden constitucional y legal que rigen la materia...”<sup>3</sup>.

**En el artículo 4°** se sustituye la palabra “patrimonio” por “recursos” y se elimina el parágrafo por ser este tema de competencia exclusiva de un órgano con personería jurídica.

**En el artículo 5°** del proyecto se elimina la frase: “y se podrá establecer sedes en todo el país”, ya que no se encuentra cuantificado el costo de las sedes, riñendo con lo establecido en las normas presupuestales, requisito éste que exigen los artículos 1° y 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, según los cuales, en la exposición de motivos y en las ponencias de todo proyecto de ley que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios, **deben incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para su financiamiento**, para hacer explícito el impacto fiscal del proyecto y su compatibilidad con tal Marco Fiscal.

<sup>3</sup> Sentencia número 25000-23-25-000-2000-06417-01(5349-03) de Consejo de Estado, Sección Segunda, de 13 de octubre 2005. Magistrado ponente: Jesús María Lemus B.

**En el artículo 6º,** se corrigen los incisos a) y f) del párrafo, el cual quedará así:

A). La modernización, tecnificación, eficacia y eficiencia del órgano objeto de la presente facultad.

El inciso B) quedará igual

El inciso C) queda igual

El inciso D) queda igual

El inciso E) queda igual.

El inciso F) Se corrige: La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es las limitaciones presupuestales.

**En el artículo transitorio primero** se agrega: Igual procedimiento se surtirá para dar aplicación a lo establecido en el artículo 86 del Estatuto orgánico de presupuesto.

**Se elimina el artículo transitorio dos** por complementarse al artículo transitorio uno.

El artículo transitorio tres quedará igual.

## VI. PROPOSICION

Por las anteriores consideraciones, respetuosamente me permito solicitar a la Comisión Primera del Senado, **dar primer debate** al Proyecto de ley número 149 de 2009 Senado, *mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral*, de acuerdo con el pliego de modificaciones adjunto.

*Samuel Arrieta Buelvas,*

Senador de la República.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 149 DE 2009 SENADO

*mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### CAPITULO I

#### Organización y estructura del Consejo Nacional Electoral

Artículo 1º. *Denominación y naturaleza.* El Consejo Nacional Electoral -CNE- es un órgano de rango constitucional, con autonomía administrativa y presupuestal y será representado legalmente por su Presidente.

Artículo 2º. La facultad de ordenar los gastos del Consejo Nacional Electoral corresponde a su Presidente, quien podrá delegarla en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y las disposiciones legales vigentes.

Artículo 3º. El Consejo Nacional Electoral, con respecto a su planta de personal, tendrá la función de crear, fusionar y suprimir cargos.

Artículo 4º. Los recursos del CNE estarán constituidos por:

a) Por los aportes del presupuesto nacional y por los que reciba a cualquier título de la Nación o de cualquier otra entidad estatal;

b) Por el producido de la enajenación de sus bienes y por las donaciones;

c) Por los demás ingresos y bienes que adquiera a cualquier título.

Artículo 5º. La sede del Consejo Nacional Electoral será la ciudad de Bogotá.

#### CAPITULO II

#### Disposiciones Transitorias

Artículo 6º. *Facultades extraordinarias.* De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, y el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2009, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que dentro del término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

1. Determinar la estructura orgánica y administrativa del Consejo Nacional Electoral.

2. Establecer el régimen administrativo de personal del CNE, la clasificación de empleos y carrera administrativa del Consejo Nacional Electoral.

Parágrafo 1º. Las facultades aquí solicitadas se ejercerán con los siguientes propósitos:

a) La modernización, tecnificación, eficacia y eficiencia del órgano objeto de la presente facultad.

b) La utilización eficiente del recurso humano;

c) La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;

d) La obligación del Estado de propiciar una capacidad continua del personal a su servicio;

e) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal; y

f) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales.

Artículo transitorio 1º. La Registraduría Nacional del Estado Civil en consenso con el Consejo Nacional Electoral, realizará la transferencia de los activos, bienes muebles e inmuebles de su propiedad y del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil que se encuentran en uso y se requieran para el servicio del Consejo Nacional Electoral. Igual procedimiento se surtirá para dar aplicación a lo establecido en el artículo 86 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Artículo transitorio 2º. La Registraduría Nacional del Estado Civil seguirá asumiendo los gastos de funcionamiento e inversión del Consejo Nacional Electoral, hasta que se expidan los actos administrativos necesarios para garantizar la autonomía administrativa y presupuestal del Consejo Nacional Electoral.

Parágrafo. Los contratos que se encuentren en ejecución y que se hallan destinados para el CNE continuarán su curso hasta su liquidación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Artículo 7º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

*Samuel Arrieta B.,*

Senador de la República.