Bogotá D.C., 20 de Mayo de 2015

Doctor

[**JOSÉ NEFTALÍ SANTOS RAMÍREZ**](http://www.congresovisible.org/congresistas/perfil/jose-neftali-santos-ramirez/7798/)

Vice- Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate alProyecto de Ley número 233 De 2015 de Cámara.

Respetado Señor Vice-Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la ley 5ª de 1992, con toda atención, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al *“Proyecto de Ley 233 de 2015 de Cámara por la cual se dictan disposiciones en relación con el funcionamiento del consejo nacional electoral, se conceden facultades extraordinarias al presidente de la república y se dictan otras disposiciones”,*  para lo cual fui designado por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

1. **Trámite de la Iniciativa.**

El día treinta (30) de abril de 2015, El Ministro del Interior, doctor Juan Fernando Cristo Bustos radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto  [de Ley número 233 de 2015 cámara](http://www.camara.gov.co/portal2011/gestor-documental/doc_download/9664-pl233-2015c-autonomia-cne), “por la cual se dictan disposiciones en relación con el funcionamiento del consejo nacional electoral, se conceden facultades extraordinarias al presidente de la república y se dictan otras disposiciones”, en cumplimiento del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política que señala que las facultades extraordinarias al Presidente de la República deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno. La iniciativa fue publicada en la Gaceta N°. 256 de 2015.

1. **Objeto y Contenido del proyecto**

El proyecto original consta de tres capítulos:

El primero de ellos referido a la organización y estructura del Consejo Nacional Electoral, en el cual se establecen la denominación y naturaleza de la institución, el régimen patrimonial y las normas relativas al presupuesto.

En el segundo capítulo se establecen precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis meses para que se determine la estructura orgánica del Consejo Nacional Electoral, su régimen de administración de personal y la creación de la planta de personal señalando la nomenclatura, denominación y clasificación de los empleos de la Corporación y la respectiva denominación de los niveles operacionales. Asimismo se señalan los criterios que se deben tener en cuenta para el desarrollo de las mencionadas facultades por parte del Presidente de la República a saber: la modernización de la entidad, la estabilidad laboral de los servidores públicos y la renacionalización de los recursos públicos y su disponibilidad.

El tercer capítulo del proyecto prevé la creación de una comisión de seguimiento para la elaboración de los decretos leyes expedidos en ejercicio de las facultades extraordinarias, conformada por tres Representantes a la Cámara y dos Senadores de la República. Además este capítulo contiene un artículo donde se señala que la iniciativa no genera costo fiscal alguno. Por último, el capítulo contiene el artículo referido a la vigencia.

1. **Consideraciones.**

**Marco Jurídico**

* **Análisis de la necesidad de las facultades extraordinarias al Presidente de la República.**

El Consejo Nacional Electoral es considerado como un órgano autónomo e independiente, lo cual está relacionado, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, con la no pertenencia a ninguna de las ramas del poder público y con la facultad de dictar normas para la organización de su funcionamiento y el desarrollo de su misión constitucional[[1]](#footnote-1). Estas características de los órganos autónomos marcan un “*límite de acción*” a las ramas del poder público frente a estos, dentro del principio de la colaboración armónica, consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política.

Ahora bien, la reforma introducida por el Acto Legislativo 01 de 2009 le otorgó al Consejo Nacional Electoral, en términos generales, la facultad de revisar, de oficio o por solicitud, los 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; revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos; y decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incursos en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley[[2]](#footnote-2).

Pero además de lo anterior, el acto legislativo en mención reconoció la autonomía presupuestal y administrativa al Consejo Nacional Electoral.

En la exposición de motivos del Acto Legislativo 01 de 2009[[3]](#footnote-3) y en las ponencias durante las dos vueltas del proceso legislativo, se sostuvo respecto a las reformas a introducir en la organización electoral lo siguiente:

*“Se pretende hacer algunos ajustes a las normas que regulan el proceso democrático en lo que tiene que ver con los organismos que realizan, ejecutan y controlan el proceso electoral, así como con las personas naturales y jurídicas que intervienen como sujetos activos en el mismo. Es así como el conjunto de normas que se proponen, deben conducir a una mayor participación política de los ciudadanos en los procesos democráticos y en los partidos políticos, a través del robustecimiento de los mismos y del otorgamiento de garantías a los ciudadanos sobre el eficaz cumplimiento de las normas que los rigen, así como de los principios que los gobiernan, haciendo extensivos dichos ajustes a todos los sujetos que intervienen en los procesos democráticos.*

*Como consecuencia de lo anterior, se plantea elevar al rango de norma constitucional los principios de transparencia, objetividad, moralidad y democratización como deberes de los partidos, directivos y candidatos. Así mismo, el deber de presentar y divulgar su programa político.*

*En segundo lugar, hacer más eficientes las funciones de los organismos que intervienen en el proceso electoral, a efecto de asegurar el cumplimiento de los principios aludidos, en los procesos electorales, así como en el comportamiento de las personas naturales y jurídicas que intervienen en dicho proceso.*

*En tercer lugar, dando acceso a los ciudadanos a los mecanismos que les permitan el ejercicio, con plenas garantías de su participación, tanto al interior de los partidos, como en los procesos políticos. Se pretende también que dicho acceso se materialice en condiciones de igualdad, otorgándoles para el efecto, los mecanismos necesarios para hacer cumplir con tales normas.*

*Y, finalmente, otorgándole al proceso electoral la seguridad jurídica necesaria para el imperio de la democracia, haciendo para el efecto, más rápidos, efectivos y transparentes, tanto los procedimientos que regulan la materia, como las garantías necesarias, para evitar que los partidos, los ciudadanos o las regiones queden sin representación política”.*

Y respecto al Consejo Nacional Electoral, sostuvo:

*“En cuanto al Consejo Nacional Electoral, se busca que continúe como un organismo con funciones administrativas de naturaleza electoral, pero que goce de autonomía presupuestal y administrativa. En segundo lugar, con el objeto de obtener una eficaz transparencia en el ejercicio de las funciones de los partidos políticos, sus directivos, candidatos y campañas electorales, se propone otorgarle al Consejo Nacional Electoral las funciones de regulación, inspección y vigilancia, tanto sobre la persona jurídica de los partidos, como sobre el ejercicio de su objeto o actividad, así como, sobre los directivos, candidatos y campañas electorales, para garantizarle al ciudadano el cumplimiento de los principios de transparencia y democratización. En este contexto se hace necesario el ajuste normativo en temas relacionados con la inscripción de candidaturas, los escrutinios y actos de elección, y las funciones como ente administrativo autónomo e independiente”.* (Subrayas fuera del texto).

Es decir, que el Constituyente consciente de la importancia y envergadura de la misión del Consejo Nacional Electoral no solo puso en cabeza del ente nuevas y estrictas funciones, sino que a su vez previó un régimen de autonomía presupuestal y administrativa.

La autonomía presupuestal está relacionada con la facultad que tienen determinadas instituciones para ordenar y ejecutar, de manera independiente, los recursos aprobados de la ley de presupuesto, según las necesidades y prioridades que ellas se fijen teniendo en cuenta los fines constitucionales y legales de la propia institución, autonomía que se ve reflejada a través de la contratación y ordenación del gasto[[4]](#footnote-4).

Por su parte, la autonomía administrativa tiene que ver con el desarrollo de los objetivos misionales[[5]](#footnote-5), de la organización sin interferencias de otras autoridades públicas, así como la posibilidad de resolver los problemas que surgen en desarrollo de sus actividades[[6]](#footnote-6).

Lo anterior pone de presente, y el Gobierno apoya esta visión, la trascendental tarea que recae en el Consejo Nacional Electoral en torno a la vida democrática de la Nación, por lo cual a consideración del constituyente derivado del año 2009 se le otorga la autonomía administrativa y presupuestal para poder desempeñar con eficiencia y transparencia las antiguas y nuevas atribuciones especiales, ante lo cual debe decirse que resulta una paradoja que ante tal desafío el Consejo si bien cuenta con la independencia constitucional requerida para el desarrollo de sus importantes tareas, en la práctica continúe dependiendo de la gestión administrativa y financiera de la Registraduría, en lo relacionado con la contratación de personal y servicios generales, entre otros aspectos.

Asimismo, la ausencia de una planta de personal propia, pues en un gran porcentaje se cuenta con funcionarios de la Registraduría que rotan entre una y otra organización, no ha permitido la consolidación de un cuerpo profesional y técnico que no dependa del vaivén de las circunstancias. Por lo que resulta determinante e improrrogable que la autonomía administrativa y presupuestal del Consejo Nacional Electoral se materialice y se consolide su respectiva planta de personal.

* **Acerca de las leyes de facultades extraordinarias al Presidente de la República.**

La Constitución Política, artículo 150 numeral 10, permite al Congreso de la República revestir hasta por seis meses al Presidente de la República, de precisas facultades extraordinarias en casos en los que la necesidad o la conveniencia pública lo demanden. Su aprobación requiere mayorías absolutas en ambas Cámaras y deberán ser solicitadas por el Gobierno. La Constitución señala que no podrán conferirse para la expedición de Códigos, leyes estatutarias y orgánicas, decretar impuestos, ni crear servicios administrativos y técnicos de las Cámaras. Asimismo, el Congreso por iniciativa propia podrá, en todo tiempo, modificar los decretos leyes expedidos en desarrollo de las facultades.

La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia[[7]](#footnote-7), ha señalado el alcance del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, referido a las facultades extraordinarias que el Congreso de la República puede otorgar al Presidente de la República, resaltando que es una herramienta útil que permite la regulación de temas complejos de carácter técnico, y que deben ser claras y precisas. En efecto, ha determinado la Corte que la ley habilitante debe ser de naturaleza precisa con el fin de poder establecer el objeto de la autorización extraordinaria, sin que sea detallada o exhaustiva a tal modo que la torne superflua.

De esta manera, la doctrina constitucional ha concretado los requisitos para que se cumpla con la exigencia de precisión así: “*i) indicar la materia que delimite, como ámbito sustantivo, el campo de acción del ejecutivo; ii) señalar la finalidad que encaminará al Presidente de la República en el ejercicio de las facultades; y iii) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones de la Rama Ejecutiva, respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación*”[[8]](#footnote-8).

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente proyecto de ley cumple con el requisito de precisión que la Constitución Política y la jurisprudencia[[9]](#footnote-9) exigen para evitar que las facultades extraordinarias sean vagas, ambiguas o indeterminadas, toda vez que se establece que la ley de habilitación es para la determinación de la estructura orgánica y la planta de personal del Consejo Nacional Electoral y establecer el régimen administrativo del personal del CNE, señalándose además los criterios que deberán atenderse para el ejercicio de las atribuciones extraordinarias, criterios entre los cuales sobresale la necesidad de la continuidad y estabilidad de la planta de personal.

Ahora bien, el Congreso de la República ya le ha concedido facultades extraordinarias al Presidente de la República en materia de planta de personal del Consejo Nacional Electoral, en efecto a través de la ley 573 de 2000, se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias por 15 días, entre otras cosas, para “*modificar la estructura de la Registraduría Nacional del Estado Civil y su régimen de funciones y competencias internas y establecer su planta de personal pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos; modificar y determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de la organización electoral y establecer todas las características que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal; establecer y crear la estructura de la planta de personal del Consejo Nacional Electoral y su régimen interno de funciones y competencias*”. (Artículo 1, numeral 8). Subrayas fuera del texto.

Asimismo, el parágrafo del artículo 8 de la citada ley estableció las finalidades para las cuales se otorgaron las facultades extraordinarias, las cuales se acogen en el presente proyecto de ley y se incluye además que una de las finalidades de tales atribuciones será la de establecer un régimen que garantice la continuidad y estabilidad de la planta de personal del Consejo Nacional Electoral.

En desarrollo de esta ley, el Presidente de la República expidió el Decreto-Ley 1012 de 2000, mediante el cual determinó la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil y, en el artículo segundo, estableció lo propio respecto al Consejo Nacional Electoral.

Actualmente, la siguiente es la planta de personal del Consejo Nacional Electoral:



Conforme a la planta de personal del CNE, la siguiente es la relación de cargos de libre nombramiento y remoción a cargo de la Corporación (*sin tener en cuenta el actual apoyo que brinda la RNEC en 23 cargos, ni los supernumerarios que prestaron apoyo misional en el 2014*):

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL** | | |
| **RELACIÓN DE CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN** | | |
| **CARGO** | **CODIGO** | **CANTIDAD** |
| MAGISTRADO | - | 9 |
| ASESOR | 102004 | 10 |
| ASESOR | 102003 | 9 |
| PROFESIONAL ESPECIALIZADO | 301005 | 18 |
| PROFESIONAL UNIVERSITARIO | 302002 | 9 |
| PROFESIONAL UNIVERSITARIO | 302001 | 9 |
| SECRETARIO EJECUTIVO | 504009 | 10 |
| SECRETARIO | 514006 | 1 |
| AUXILIAR ADMINISTRATIVO | 512007 | 9 |
| AUXILIAR ADMINISTRATIVO | 512004 | 9 |
| CONDUCTOR MECÁNICA | 531006 | 10 |
| **TOTAL** | | **103** |

El siguiente es el costo de la planta de personal del CNE, reiterando que es sin tener en cuenta el actual apoyo brindado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, ni de los supernumerarios que se encuentran actualmente prestado apoyo misional:



Sin embargo, es evidente que esta planta de personal resulta a todas luces precaria en atención a las importantes y variadas atribuciones especiales y funciones que le tiene previsto el ordenamiento jurídico al Consejo Nacional Electoral, por lo que se hace necesario contar con una moderna estructura jurídica, administrativa y financiera para abordar con eficiencia y eficacia dichas responsabilidades.

En la actualidad, el Consejo Nacional Electoral ejerce cinco grandes tipos de funciones: las referidas a escrutinio y declaración de elecciones; las de inspección, vigilancia y control; regulación de la realización y divulgación de encuestas de opinión política y de carácter electoral; las de garante de los procesos electorales; las de resolución de conflictos y la normativa (*regulación y reglamentación*), las cuales están señaladas en la Constitución y la Ley, así:

Constitución Política, artículo 265:

“*1*. *Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.*

*2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.*

*3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.*

*4. Además, 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.*

*5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.*

*6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.*

*7. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.*

*8. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.*

*9. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.*

*10. Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado.*

*11. Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.*

*12. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incursos en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.*

*13. Darse su propio reglamento.*

*14. Las demás que le confiera la ley”*.

El anterior marco constitucional es desarrollado a través de la ley estatutaria No 1475 de 2011[[10]](#footnote-10), donde de manera detallada se consagran las funciones que el Consejo Nacional debe cumplir, así:

1 -Llevar el registro único de partidos, movimientos y agrupaciones políticas (art. 3).

2- Reglamentar los anticipos y el sistema de reposición de gastos de las consultas (art.5).

3- Reglamentar la convocatoria y realización de las consultas (art. 6).

4- Señalar cada año la fecha de las consultas cuando estas no se realicen en la fecha de las otras elecciones (art.6).

5- Señalar los montos que deberán restituir los partidos o movimientos cuando haya incumplimiento de las consultas o por renuncia de los candidatos. Esto lo hará de acuerdo con los informes que presente la Registraduría.

6- Conocer de las impugnaciones que los delegados al congreso o convención hagan respecto de las designaciones de los partidos, por violación grave de los estatutos del partido, dentro de los 15 días siguientes a su inscripción (art. 9).

7- Verificar la correspondiente inscripción de los directivos cuanto esta no se ha llevado a cabo dentro de los diez días de la elección. Incluso podrá hacerla si tiene prueba de ello (art. 9).

8- Conocer de las impugnaciones de las sanciones que se impongan a los directivos de los partidos y movimientos políticos, esta impugnación deberá interponerse en los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la sanción. (En efecto suspensivo). (art. 11).

9- Suspender proporcionalmente desde la medida de aseguramiento la financiación de los partidos o movimientos políticos y los espacios en medios de comunicación social (art.12).

10- Adelantar las investigaciones e imponer sanciones a los partidos (art.13).

11- Adoptar la disolución y liquidación de los partidos, decisión que no tiene recurso alguno (art. 14).

12- Designar al liquidador del partido cuando la falta por la que se sanciona a la organización sea cometida por el representante del partido.

13- Elaborar la reglamentación sobre los presupuestos de los partidos y su publicidad (art.18).

14- Incrementar anualmente el valor de voto por reposición de acuerdo a los estudios que adelante con el Ministerio de Hacienda (art. 22).

15- Conceder a los partidos, movimientos y grupos anticipos hasta del 80% de las campañas o consultas, a solicitud de aquellos y teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal (art. 22).

16- Autorizar el pago con financiación privada en aquellos casos en los que el candidato, partido o grupo no hayan podido acceder a la financiación pública, en todo caso deberá hacerse dentro de los límites.

17- Autorizar los pagos que las campañas, candidatos o partidos deban hacer con posterioridad a las campañas, a través de condonaciones parciales de créditos o con financiación privada, pero tales condonaciones no serán tenidos como donaciones desde el punto de vista tributario (art. 23).

18- Fijar los límites de gastos de las campañas en enero de todos los años, previos estudios periódicos conjuntos con el ministerio de hacienda (art. 24).

19- Señalar el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en la campaña a favor de sus candidatos o listas (art. 24).

20- Reglamentar el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas (art. 25).

21- Recibir dentro de los dos meses siguientes a la votación los informes de ingresos y gastos de las campañas (art. 25).

22- Una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida del cargo (art.26).

23- Dentro de los dos (2) días calendario siguientes al vencimiento del término para la modificación de la inscripción de listas y candidatos, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral publicarán en un lugar visible de sus dependencias y en su página en Internet, la relación de candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular cuyas inscripciones fueron aceptadas.

Dentro del mismo término, las remitirá a los organismos competentes para certificar sobre las causales de inhabilidad a fin de que informen al Consejo Nacional Electoral, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recibo, acerca de la existencia de candidatos inhabilitados, en especial las remitirá a la Procuraduría General de la Nación para que previa verificación en la base de sanciones e inhabilidades de que trata el artículo [174](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2002/ley_0734_2002_pr004.html#174) del Código Disciplinario Único, publique en su página web el listado de candidatos que registren inhabilidades (art. 33).

24- El Consejo Nacional Electoral deberá asignarles gratuitamente a las listas y sus candidatos espacios con cobertura en la correspondiente circunscripción, para la propaganda electoral de sus candidatos u opciones a elegir en circunscripción territorial; previo concepto del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y/o de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces (art. 36).

25- El Consejo Nacional Electoral, previo concepto de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, establecerá el número, duración y franjas de emisión de estos espacios, y los asignará a sus destinatarios, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 36.

26- El Consejo Nacional Electoral señalará el número y duración de emisiones en radio y televisión, el número y tamaño de avisos en publicaciones escritas y de vallas, que pueden tener en cada campaña los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos.

27- El Consejo Nacional Electoral tendrá dos miembros en la Comisión Asesora, que la ley 1475 de 2011 crea para la implementación de tecnologías de la información en el proceso electoral (Art. 40).

28- Ante el Consejo Nacional Electoral los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos acreditarán testigos electorales por cada mesa de votación y por cada uno de los órganos escrutadores (art.45).

En virtud de lo preceptuado en la Constitución y en las Leyes Estatutarias, el CNE tiene asignado el cumplimiento de múltiples funciones de orden administrativo sancionatorio, de inspección y vigilancia que pueden ser redistribuidas a otros servidores de la entidad. De igual manera, es necesario actualizar el cumplimiento de algunas funciones y la asignación de nuevos retos funcionales que deben compaginarse con la estructura orgánica de la entidad. En efecto, la aprobación de la Ley 1475 de 2011, impuso una serie de desafíos al Estado Colombiano, muchos de ellos dirigidos a garantizar la transparencia del proceso electoral y de la custodia de la democracia.

Por lo tanto el Consejo Nacional Electoral tiene que estar a la altura institucional para no ser inferior a las funciones y nuevas facultades otorgadas por la Ley Estatutaria de 2011, en medio de semejante desafío se requiere con urgencia la autonomía e independencia de la Corporación, más aun cuando se acerca una posible etapa de postconflicto dónde se requiere fortalecer la Institución que a futuro se encargará de dar efectividad a los principios democráticos dentro de un Estado social de derecho, capacitar para la práctica de la democracia, fomentar la paz y promover la solidaridad, la justicia social y el desarrollo sostenible. Para ello, deberá formular y ejecutar procesos de investigación administrativa sancionatoria, inspección, vigilancia, control, análisis sobre participación política, organización electoral, temas de la realidad nacional, así como procesos de formación para actores sociales y políticos, que permita construir una sociedad inspirada en valores y principios democráticos.

Además, en el Plan Nacional de Desarrollo recientemente aprobado contiene en sus bases en la estrategia “*fortalecimiento de los mecanismos de representación democrática y participación electoral*” el fortalecimiento institucional del Consejo Nacional Electoral. Asimismo, en el punto sobre el empleo público fortalecido se señala que se impulsará una reforma a la estructura y a la planta del Consejo Nacional Electoral, con lo que se demuestra el compromiso del Gobierno Nacional con la consolidación institucional de la Entidad.

Por lo anterior, debe decirse que si bien en el pasado fueron concedidas facultades extraordinarias al Presidente de la República para la fijación de la planta de personal del Consejo Nacional, como se llevó a cabo mediante el Decreto Ley No. 1012 de 2000, es necesario poner a tono su estructura con la autonomía administrativa y presupuestal (*art. 265*) y los desafíos contenidos en el Acto Legislativo 01 de 2009, así como las funciones y atribuciones consagradas en la Ley Estatutaria 1475 de 2011.

En este sentido, la Corte ha señalado[[11]](#footnote-11) que en atención a que al Congreso de la República le compete, por disposición de la propia Constitución, la función de determinación, creación, fusión o supresión de empleos, incluyendo de los órganos autónomos, puede otorgarle al Presidente de la República precisas facultades para que, de manera transitoria, ejerza estas funciones dentro de los parámetros de la Constitución Política, artículo 150 numeral 10.

Al respecto ha observado la Corte Constitucional:

“*Así las cosas, en la medida en que las reglas relativas a la creación, fusión o supresión de entidades de la administración nacional (Artículo 150-7, en concordancia con el Artículo 189-15-) no están excluidas explícitamente en el texto del Artículo 150-10, habría de concluirse que bien puede el legislador, con observancia de los requisitos allí mismo establecidos, transferir transitoriamente al Presidente la República el ejercicio de la competencia legislativa pertinente*”[[12]](#footnote-12).

Además y para el caso concreto de la Organización Electoral, la Corte sostuvo[[13]](#footnote-13) que, de acuerdo con Constitución Política, le corresponde al legislador determinar la estructura de los órganos de origen constitucional y su planta de personal, la creación, supresión y fusión de los empleos que la conforman, concluyendo que *“constitucionalmente no hay obstáculo para que en el ámbito de las facultades extraordinarias se habilite al Presidente de la República para determinar la planta de personal y la estructura correspondiente en la Registraduría Nacional del Estado Civil,* ***el Consejo Electoral*** *y el Fondo de la Registraduría*”. (Subrayas fuera del texto).

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que las facultades se deben justificar suficientemente, toda vez que representan un relevo temporal del titular legítimo para expedir leyes lo cual debe darse en casos excepcionales.

En este sentido puntualizó la Corte:

*“La Constitución faculta al Congreso para revestir de precisas facultades extraordinarias al Presidente, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Es obvio que el Gobierno al solicitar las facultades debe, en el respectivo proyecto de ley, justificar suficientemente las razones que determinan su petición y que al Congreso dentro de la libertad política y la facultad discrecional de que es titular como conformador de la norma jurídica le corresponde sopesar y valorar dicha necesidad y conveniencia, más aún, cuando delega transitoriamente atribuciones que le son propias. Por lo tanto, debe presumirse que si otorgó las facultades es porque halló méritos suficientes para ello, a menos que se demuestre de manera manifiesta y ostensible que aquél obró caprichosamente, a su arbitrio y sin fundamento real alguno”*[[14]](#footnote-14).

Debido, entonces, a que el tema objeto de regulación es técnico y complejo y, por tanto, requiere de conocimientos especializados, el sometimiento del mismo al trámite legislativo lo haría dispendioso y extenso, lo cual conllevaría un desgaste innecesario a las Cámaras Legislativas, cuando el desarrollo de estas facultades son necesarias y urgentes por la naturaleza de la misión que le ha sido conferida al Consejo Nacional Electoral - CNE.

Además de lo anterior, el Gobierno Nacional cuenta con conocimientos especializados en lo relacionado con la estructuración de entidades y de su respectiva planta de personal, lo que justifica que sea la Rama Ejecutiva la que adelante en forma eficiente y pronta dicho proceso.

Se debe tener en cuenta que el Presidente debe establecer la cadena de valor de los procesos y procedimientos que se requieren para la buena marcha del CNE., adicional a lo anterior, se deben levantar cargas laborales realizando para el efecto un ejercicio previo de definición de plataforma estratégica y estructura única para la Corporación. Adicional a lo anterior, el señor Presidente deberá realizar un estudio con las directivas exigidas para el efecto por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, en su guía de modernización de entidades públicas, expedida en diciembre de  2012 y la nueva cartilla emanada en el año 2015.

Ahora bien, las presentes facultades no se conceden para la regulación de funciones electorales las cuales de acuerdo con el literal C del artículo 152 de la Constitución Política pertenecen a la órbita de las leyes estatutarias respecto de las cuales no es permitido conferir facultades extraordinarias, según lo dispuesto en el inciso tercero del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, por eso es importante señalar que las presentes facultades extraordinarias son exclusivamente para la reestructuración de la entidad desde el punto de vista administrativo y técnico - operativo y no para establecer o modificar funciones electorales.

Por último, debe aclararse que la determinación de una planta de personal propia para el Consejo Nacional Electoral no implica ningún erogación extra para el presupuesto de la Nación, toda vez que dicho rubro en la actualidad se invierte en personal supernumerario, siendo necesario entonces que de manera urgente se determine la estructura orgánica de la institución y su planta, la cual deberá contar con solvencia técnica para encarar las atribuciones constitucionales ya mencionadas y aquellas referidas a la preparación de procesos de trashumancia electoral, el cruce de información, la planeación de la actividad electoral, la evaluación de escrutinios, la verificación y análisis de resultados, la capacitación de las comisiones escrutadoras, todo lo anterior con miras a desarrollar la tarea de ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la Organización Electoral, la cual no es viable si el funcionamiento y organización de la institución continúa dependiendo de la Registraduría. Por lo tanto, se considera que la necesidad de otorgamiento de facultades extraordinarias se encuentra debida y suficientemente justificada.

1. **PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY**

El ponente considera necesario que con miras a lograr los fines constitucionales y sociales del Estado Colombiano, se consagre la creación de auxiliares ad honórem en el Consejo Nacional Electoral para aquellos egresados de las universidades reconocidas oficialmente que hayan terminado materias y presten sus servicios en las diferentes dependencias que mediante el presente proyecto se crearán vía facultades extraordinarias del Presidente de la República. Esta fórmula de los auxiliares hace realidad el postulado de la educación superior con proyección social y pública, además permite que los egresados que hayan terminado materias adquieran la destreza necesaria para un desempeño profesional idóneo en el futuro.

La Corte Constitucional ha señalado respecto a la presente figura lo siguiente:

Estima la Corporación, que quienes ejercen por voluntad propia las funciones  de auxiliar en una defensoría de familia ante el ICBF, desempeñan un servicio social compatible plenamente con una filosofía solidaria como la que comporta el ordenamiento constitucional colombiano, pues es claro  que no siempre las  cargas que la conducta altruista implica, deben ser asumidas por el Estado.  Exigir  una prestación que redunda en beneficio social  y la cual no es excesivamente  onerosa  para quienes la ejercen, es un desarrollo objetivo y razonable de la ley en plena armonía con los valores y principios que inspiran  nuestra Carta.  En consecuencia, el motivo de la remuneración o contraprestación  está determinado por la voluntad de la ley, que consagra la posibilidad de que por autodeterminación de las personas, al momento de optar  por el título  profesional, puedan escoger cargos en una entidad pública, ocupando un destino, sin remuneración expresamente definida por la ley, para obtener judicatura, o de trabajar en cualquier otra entidad de naturaleza  pública  o privada, con lo cual también desarrollan una tarea de solidaridad social. (SC- 588 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz).

Por lo tanto se propone incluir un capítulo nuevo al presente proyecto de ley donde se desarrolle esta figura y estableciéndose que se prestará sin remuneración alguna, que será de dedicación exclusiva y de tiempo completo, con una duración de 9 meses y que se entenderá como judicatura voluntaria para optar el título de abogado.

**Proposición**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa propongo a los Honorables Representantes a la Cámara que integran la Comisión Primera Constitucional Permanente, aprobar en primer debate el “*Proyecto de Ley* N°.*233 de 2015 de Cámara“por la cual se dictan disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral, se conceden facultades extraordinarias al presidente de la república, se establece el servicio de auxiliar jurídico ad honórem y se dictan otras disposiciones”,* conforme a lo señalado en esta ponencia.

Atentamente,

JAIME BUENAHORA FEBRES

**Ponente**

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 233 DE 2015 DE CÁMARA**

*“por la cual se dictan disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral, se conceden facultades extraordinarias al presidente de la república,* ***se establece el servicio de auxiliar jurídico ad honórem*** *y se dictan otras disposiciones”*

**El Congreso de la República de Colombia**

**DECRETA:**

**CAPÍTULO I**

**Organización y estructura del Consejo Nacional Electoral**

**Artículo 1°.Denominación y naturaleza**. El Consejo Nacional Electoral (CNE) es un organismo de origen constitucional, con régimen y naturaleza especial, con autonomía administrativa y presupuestal, representado legalmente por su Presidente.

**Artículo 2°.Ordenación de gastos.**La facultad de ordenar los gastos del Consejo Nacional Electoral corresponde a su Mesa Directiva, facultad que podrá delegar en servidores del nivel directivo y serán ejercidas teniendo en cuenta el Estatuto Orgánico de Presupuesto y el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y las demás disposiciones legales vigentes que regulen la materia.

**Artículo 3°.Patrimonio***.*El patrimonio del CNE estará constituido por:

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

b) El producido de la enajenación de sus bienes y por las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

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

**Artículo 4°.Sede.**  La sede del Consejo Nacional Electoral será la ciudad de Bogotá.

**Artículo 5º.Transferencia de bienes.**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 los que se requieran para el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral.

**Artículo 6º.Traslados presupuestales.**De conformidad con el artículo 86 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, el Gobierno Nacional realizará los traslados, adiciones o ajustes presupuestales necesarios para garantizar el funcionamiento autónomo del Consejo Nacional Electoral.

**Artículo 7º.Gastos.**La Registraduría Nacional del Estado Civil seguirá asumiendo los gastos de funcionamiento e inversión del Consejo Nacional Electoral, hasta que se garantice la autonomía administrativa y presupuestal del Consejo Nacional Electoral.

**CAPÍTULO II**

**Facultades Extraordinarias**

**Artículo 8º.Facultades extraordinarias.** De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, artículo 150 numeral 10, 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 funcional del Consejo Nacional Electoral.

2.- Establecer el régimen de administración de personal del Consejo Nacional Electoral.

3.- Crear la planta de personal del Consejo Nacional Electoral, suprimiendo o modificando los empleos a que haya lugar en la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en relación con aquellos asignados actualmente al Consejo Nacional Electoral. De igual manera, se determinarán la nomenclatura, denominación y clasificación de los empleos de la Entidad, así como los requisitos y definición de los niveles operacionales.

**Parágrafo.** Las facultades señaladas en esta ley se ejercerán garantizando:

1. La modernización, tecnificación, eficacia y eficiencia del Consejo Nacional Electoral objeto de las presentes facultades.
2. La utilización eficiente del recurso humano.
3. La estabilidad laboral de los servidores públicos del Consejo Nacional Electoral.
4. La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal; y

e) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad.

**CAPÍTULO III**

**Auxiliares Jurídicos Ad honórem**

***Artículo 9.*** *El Consejo Nacional Electoral además de la modalidad de Judicatura Remunerada durante un (1) año, contará con la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem.*

*Quien preste este servicio, no recibirá remuneración alguna, ni tendrá vinculación laboral con el Estado. Sin embargo, desarrollará sus funciones en calidad de servidor público y estará sujeto al mismo régimen contemplado para los demás funcionarios de la entidad.*

***Artículo 10.****Los egresados de las facultades de derecho reconocidas oficialmente que hayan aprobado todas las asignaturas, podrán ser nombrados en las distintas dependencias de la entidad. En ningún momento se suprimirán los exámenes preparatorios.*

*Por cada dependencia serán nombrados hasta tres (3) auxiliares jurídicos ad honórem.*

***PARÁGRAFO.****A iniciativa del Presidente del Consejo Nacional Electoral, las Facultades de Derecho de las universidades reconocidas oficialmente, remitirán los listados correspondientes de los estudiantes que, de acuerdo con los méritos académicos, deban ser tenidos en cuenta para la escogencia como auxiliares jurídicos ad honórem en esta entidad.*

***Artículo 11.****La prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem en el Consejo Nacional Electoral es de dedicación exclusiva, se ejercerá tiempo completo, tendrá una duración de nueve (9) meses, y servirá como judicatura voluntaria para optar por el título de abogado.*

***Artículo 12****.  Quienes ingresen al Consejo Nacional Electoral como auxiliares jurídicos ad honórem, desempeñarán funciones de naturaleza jurídica que conforme a las actividades de cada dependencia, les asignen los jefes de la respectiva oficina, que para todos los efectos serán sus superiores inmediatos.*

***Artículo 13.****Cada trimestre, mediante certificación, el superior inmediato del auxiliar jurídico ad honórem, evaluará el desempeño de las funciones que este último desarrolle y dejará constancia de la prestación del servicio especificando el tiempo laborado y las tareas ejecutadas.*

***Artículo 14.*** *Los egresados que realicen la Judicatura ad honórem en el Consejo Nacional Electoral, deberán rendir un informe trimestral, avalado por el superior inmediato, de las funciones desarrolladas durante ese período. Igualmente, el superior inmediato del Auxiliar Jurídico ad honórem, evaluará el desempeño de las funciones que este último desarrolle y dejará constancia de la prestación del servicio especificando el tiempo laborado y las tareas ejecutadas.*

**CAPÍTULO IV**

**Disposiciones Finales**

**Artículo 15º. Comisión de seguimiento.**Créase una comisión de seguimiento para la elaboración de los decretos leyes que se dicten en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por esta ley, la cual será integrada por tres (3) Representantes a la Cámara y dos (2) Senadores de la República.

La designación de los miembros de la comisión de seguimiento corresponderá a la Mesa Directiva de las Comisiones Primeras Constitucionales de Cámara y Senado, respectivamente.

**Artículo 16. Costo fiscal.**La presente ley no generará costo fiscal alguno.

**Artículo17. Vigencia.** Esta ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

**JAIME BUENAHORA FEBRES**

**H. Representante a la Cámara**

1. Sentencia C-401 de 2001. M.P. Álvaro Tafúr Galvis. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia C-303/10. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [↑](#footnote-ref-2)
3. Gaceta del Congreso No. 558 del 28 de agosto del 2008*,* Gaceta No. 674 de 2008, del 1 de octubre; Gaceta del Congreso No. 725 del 21 de octubre de 2008, entre otras. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia C-192 de 1997. Alejandro Martínez Caballero. [↑](#footnote-ref-4)
5. Sentencia C-315 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño. [↑](#footnote-ref-5)
6. Sentencia C- 1051 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería. [↑](#footnote-ref-6)
7. C-074 de febrero 25 de 1993 M. P. Ciro Angarita Barón; C-119 de marzo 21 de 1996 M. P. Antonio Barrera Carbonell; C-050 de febrero 6 de 1997, M. P. Jorge Arango Mejía; C- 032 de enero 27 de 1999 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa; C- 503 de mayo 16 de 2001 M. P. Rodrigo Escobar Gil; C-895 de agosto 22 de 2001, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; C-691 de agosto 12 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; C-097 de febrero 11 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-1493 de noviembre 2 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz, entre otras. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sentencia C-572/12. M.P. Nilson Pinilla P. [↑](#footnote-ref-8)
9. La Corte ha señalado que el concepto precisión “*se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere. Cuando las facultades otorgadas al ejecutivo, afirmó la Corporación “sean claras  tanto en el término de vigencia como en el ámbito material de aplicación y establezcan  las funciones que en virtud de la investidura legislativa extraordinaria aquel puede ejercer, no son imprecisas. Basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales. Lo que exige la Carta es que la ley determine inequívocamente la materia sobre la cual el Presidente puede legislar, a través de facultades que no resulten vagas, ambiguas, imprecisas o indeterminadas”.* Sentencia C-401 de 2001. M.P. Álvaro Tafúr Galvis. [↑](#footnote-ref-9)
10. El catálogo de funciones del CNE aquí proporcionado no es exhaustivo, solo se circunscribe a la ley 1475 de 2011, pues debe también tenerse en cuenta aquellas consagradas en el Código Electoral y la ley 130 de 1994, entre otras. [↑](#footnote-ref-10)
11. Sentencia C-401 de 2001. M.P. Álvaro Tafúr Galvis. Ver también las sentencias C- 078 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-527 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero. [↑](#footnote-ref-11)
12. Sentencia C-401 de 2001. M.P. Álvaro Tafúr Galvis. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ibíd. [↑](#footnote-ref-13)
14. Sentencia C-119 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell. [↑](#footnote-ref-14)