



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Bogotá,  
DCEF – 81110

Contraloría General de la República :: SGD 27-09-2018 08:33  
Al Contestar Cite Este No.: 2018EE0116138 Fol:2 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 81110-DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO / JUAN CARLOS THOMAS BOHORQUEZ  
DESTINO SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJIA  
ASUNTO ANALISIS PROYECTO ACTO LEGISLATIVO REFORMA ART 261 CP  
OBS

2018EE0116138



Doctor  
**SAMUEL HOYOS**  
Presidente Comisión Primera Cámara de Representantes  
Capitolio Nacional  
Bogotá D.C.

**Asunto:** Análisis Proyecto de Acto Legislativo que reforma el Artículo 261 de la Constitución Política (Avance)

La CGR reconoce, como lo hacen los proponentes de este proyecto, la eficiencia fiscal que puede lograrse unificando los periodos de elección para Congreso con el de las autoridades departamentales y municipales (Art. 1). Para sustentar esta posición la CGR presenta a continuación algunos análisis del gasto ejecutado en las elecciones durante los últimos ocho años.

El cuadro 1 muestra los costos electorales asociados con los anticipos y financiación de partidos, así como con los servicios personales indirectos (contratistas) y la adquisición de bienes y servicios necesarios para la ejecución de los certámenes electorales. Para las elecciones de congreso y presidenciales de 2014 estos gastos representaron 71% de las obligaciones<sup>1</sup> contraídas por la Registraduría Nacional del Estado Civil y en 2015, para las elecciones regionales representaron 60%.

Unificando las fechas de los procesos electorales se podría ahorrar en los costos de logística, en la adquisición de bienes y servicios, así como en la contratación de supernumerarios. Es decir, que una parte de total obligado en 2014 se hubiese podido ahorrar si las elecciones regionales de 2015 hubieran tenido lugar al mismo tiempo que las presidenciales de 2014.

*Recibí:  
Esther  
Sept. 27/18  
9:43 a.m.*

<sup>1</sup> Recuérdese que el concepto de obligación, según lo estipulado en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996, corresponde a "los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios".

### Cuadro 1

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (Obligaciones) 2011 - 2018								
REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL - GESTION GENERAL								
Cifras en millones de pesos corrientes								
Concepto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Elecciones regionales y consulta de partidos y movimientos políticos	Consulta de partidos y movimientos políticos	Elecciones atípicas	Congreso, primera y segunda vuelta presidencial y consulta de partidos	Elecciones regionales y consulta de partidos	Plebiscito por la paz	Consulta partidos	Congreso, primera y segunda vuelta presidencial, Consulta anticorrupción
ANTICIPOS FINANCIACION ESTATAL PREVIA PARA LAS CAMPAÑAS ELECTORALES (ART. 22 LEY 1475/2011)	1.188	-	722	14.398	1.527	-	-	19.248
FINANCIACION DE PARTIDOS(LEY 130/94, ART.3 ACTO LEGISLATIVO 001/03)	33.255	14.026	30.809	32.719	32.379	34.587	36.824	38.291
FINANCIACION DE CAMPANAS ELECTORALES (LEY 130/94, ART.3 ACTO LEGISLATIVO 001/03)		95.696	10.719	138.541	3.190	63.615	35.170	
SERVICIOS PERSONALES INDIRECTOS	132.224	32.191	129.976	323.648	257.422	168.126	184.608	521.183
ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS	179.964	49.199	128.791	261.655	218.299	120.790	151.152	387.474
<b>Total Conceptos</b>	<b>346.632</b>	<b>191.259</b>	<b>301.017</b>	<b>770.961</b>	<b>512.816</b>	<b>387.117</b>	<b>407.754</b>	<b>966.196</b>
Total sin Financiación de partidos	-	177.087	270.208	738.243	480.438	352.530	370.930	-
<b>Total Registraduría Nacional del Estado Civil</b>	<b>527.848</b>	<b>390.866</b>	<b>515.273</b>	<b>1.040.671</b>	<b>798.517</b>	<b>667.737</b>	<b>711.108</b>	<b>1.174.240</b>
Total conceptos respecto a gasto total de la Registraduría	66%	49%	58%	74%	64%	58%	57%	82%
Total conceptos sin Financiación de partidos respecto a gasto total de la Registraduría		45%	52%	71%	60%	53%	52%	

Fuente: Elaboración CGR con SIIF

Para ponerle cifras a ese potencial ahorro, vale la pena desglosar los costos programados para las elecciones realizadas en 2018 (Cuadro 2). Estos incluyen gastos de personal, generales y transferencias. Para efectos del análisis pueden clasificarse como fijos y variables, entendiendo por los primeros aquellos no dependen del tipo de certamen electoral y tomando por variables los que se modifican en función de la elección a realizar. Los primeros incluyen censo electoral, personal, transporte, seguridad, escrutinio, comunicaciones y entre los segundos, los más significativos, son el material electoral y las transferencias para las campañas.

### Cuadro 2

#### Presupuesto programado para las elecciones de Congreso y Presidente 2018

CONCEPTO	TOTAL ELECCIONES CONGRESO	TOTAL ELECCIONES PRESIDENTE 1 VUELTA	TOTAL ELECCIONES PRESIDENTE 2 VUELTA	TOTAL	Participación Elecciones Presidente 1 vuelta Vs Congreso
GASTOS DE PERSONAL	276.676	214.147	158.856	649.679	77%
GASTOS GENERALES	200.631	120.063	103.528	424.222	60%
TRANSFERENCIAS – CAMPAÑAS	123.383	40.378	22.338	186.099	33%
<b>TOTAL</b>	<b>600.690</b>	<b>374.589</b>	<b>284.721</b>	<b>1.260.000</b>	<b>62%</b>

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de gestión Gerencia Administrativa y Financiera 31-12-2017



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Así las cosas del presupuesto establecido para las elecciones de Congreso y presidente de la República, primera y segunda vuelta, que ascendió a \$1.260.000 millones, lo correspondiente a gastos de personal (\$649.679 millones) puede considerarse como costo fijo. Significa eso que si el certamen electoral de elección del Congreso se hubiera realizado simultáneamente con la primera vuelta presidencial, el ahorro en gastos de personal hubiese podido estar cercano a los \$276.676 millones (42,6% del total por este concepto). Debe entenderse que por ese rubro se pagan los supernumerarios que apoyan los procesos electorales, la realización no simultánea de las elecciones obliga a contratar este personal para dos fechas diferentes.

De otro lado, información extraída del aplicativo SIF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la sección presupuestal, Registraduría Nacional del Estado Civil, nos muestra que en la ejecución del rubro “gastos generales” para la vigencia 2017 ascendió a \$79.918 millones, de los cuales los costos fijos representan 66,3% del total (\$52.995). Quiere esto decir que, aplicando este porcentaje a lo programado para 2018 (\$200.631) y siguiendo la misma lógica anteriormente expuesta, la unificación de las elecciones puede dar lugar a un ahorro por este concepto cercano al 66,3% de lo apropiado para 2018 (\$133.018).

TIPO DE COSTO	CONCEPTO – GASTOS GENERALES	VALOR	PARTICIPACIÓN
Fijos	Arrendamientos bienes inmuebles	1.122	1,4%
	Arrendamientos bienes muebles	829	1,0%
	Embalaje y acarreo	20.546	25,7%
	Otros comunicaciones y transporte	1.121	1,4%
	Papelería, útiles de escritorio y oficina	4.811	6,0%
	Publicidad y propaganda	1.873	2,3%
	Seguro de vida	147	0,2%
	Servicios de transmisión de información	11.917	14,9%
	Transporte	10.629	13,3%
<b>Total Costos Fijos</b>		<b>52.995</b>	<b>66,3%</b>
Variables	Edición de libros, revistas, escritos y trabajos tipográficos	26.923	33,7%
<b>Subtotal Ejecución 2017</b>		<b>79.918</b>	<b>100,0%</b>

En conclusión, según nuestros supuestos y basándonos en las cifras disponibles, es posible que el ahorro alcance una cifra cercana a los \$409.694 millones que se producen, reiteramos por costos fijos que pueden ahorrarse en gastos de personal por \$276.676 millones y en gastos generales por \$133.018 millones.

Así mismo, la CGR considera favorable la coincidencia de los periodos de las autoridades de elección popular del orden territorial con el del presidente de la República, no solo para efectos de la planeación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (Art. 2), si no para su seguimiento, control y posterior evaluación.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De otra parte, el Estado Colombiano en el proceso de legitimación de la democracia, institucionalizó, además de la realización de procesos electorales ordinarios y atípicos, los mecanismos de participación ciudadana<sup>2</sup>, en el proyecto de Acto Legislativo se reconoce que los altos costos fiscales de procesos electorales dispersos afectan la sostenibilidad fiscal, sin embargo, el articulado no aborda esta problemática.

Así la CGR considera que se requiere incluir en el Acto Legislativo, otro artículo que permita que las consultas populares, iniciativas populares legislativas y normativas, así como los referendos derogatorios y aprobatorios o los plebiscitos, se ejecuten en la misma elección de las autoridades locales, o en la fecha de las consultas partidistas, si coinciden en el mismo año.

Lo anterior evitaría, por ejemplo, que se repitiera lo acontecido con la consulta anticorrupción de 2018 que, de haberse realizado en la fecha de elección de presidente y vicepresidente, **hubiera permitido un ahorro de \$310.479 millones<sup>3</sup>** que representa 32% de lo obligado por estos conceptos seleccionados.

Respecto a las consultas partidistas (Ley 30 de 1994), estas afectan al erario, sería deseable que los partidos seleccionaran sus candidatos internamente. Hoy en día firmas consultoras idóneas pueden, mediante muestras estadísticas, medir la intención de voto, por esa vía los partidos aliviarían los costos electorales.

Cordialmente,

**JUAN CARLOS THOMAS BOHORQUEZ**  
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Elaboró: Fernando González A. y Martha Yanira Castañeda Sanabria. – Profesionales Universitarios  
Revisó: Libia Yolima Poveda Riaño, Directora  
Archivo: 81112-113-02 – Comunicaciones Oficiales

---

<sup>2</sup> La Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, el Referendo Derogatorio y Aprobatorio, la Revocatoria del Mandato, el Plebiscito, la Consulta popular y el Cabildo abierto.

<sup>3</sup> Resolución 1489/18 Consejo Nacional Electoral