

1.1. Oficina Asesora de Jurídica.

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 N° 8—68 — Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad



9:58 am.

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para tercer debate al Proyecto de Ley Estatutaria No. 277 de 2022 Cámara, 111 de 2022 del Senado, acumulado con el Proyecto de Ley No. 141 de 2022 Senado "Por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

En atención a la solicitud de concepto de impacto fiscal presentada por el Honorable Senador, Ariel Fernando Ávila Martínez, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, de manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para tercer debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley tiene por objeto "regular el derecho constitucional fundamental a elegir y ser elegido, las atribuciones de las autoridades públicas que ejercen funciones electorales y de los particulares cuando la ejerzan transitoriamente, como también los procedimientos para su ejercicio, con el fin de asegurar que el proceso electoral, el resultado de las elecciones y las demás manifestaciones de la participación política electoral representen con fidelidad, autenticidad, imparcialidad, transparencia, efectividad y la voluntad de sus titulares".

1. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

El artículo 4 de la iniciativa implica que el Consejo Nacional Electoral gozará de autonomía administrativa y presupuestal y por tanto será una sección del Presupuesto General de la Nación (PGN). Frente al particular, cabe resaltar que la propuesta no representaría impacto presupuestal, toda vez que hoy ya se asignan recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) para dicha unidad ejecutora (alrededor de \$91 mil millones para la vigencia 2023).

2. REPOSICIÓN DE GASTOS DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Respecto de este asunto, el numeral 23 y los párrafos 1, 3 y 4 del artículo 5 del Proyecto de Ley, señalan lo siguiente:

"Artículo 5. Funciones del Consejo Nacional Electoral. El Consejo Nacional Electoral, además de las atribuciones establecidas en el artículo 265 de la Constitución Política, tendrá a su cargo las siguientes funciones:

(...)

23. Reconocer dentro de los ciento ochenta (180) días calendario a la fecha de las elecciones, el derecho de reposición de gastos a las organizaciones políticas que inscriban candidatos para cargos de elección popular (gobernadores, alcaldes) y

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

cargos de corporaciones públicas de elección popular (asambleas, concejos y juntas administradoras locales). El incumplimiento de esta función por causas no objetivas será falta disciplinaria y del reconocimiento de intereses de mora a la tasa máxima legal vigente. El pago del valor reconocido estará supeditado al cumplimiento de los trámites presupuestales ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

(...)

Parágrafo 1. Para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, el Consejo Nacional Electoral vigilará y controlará que los recursos estatales destinados a funcionamiento, a que tienen derecho los partidos y los movimientos políticos, de conformidad con la Constitución Política y la ley, sean consignados de manera íntegra y oportuna dentro de los seis (6) meses siguientes a la presentación de los respectivos informes sin condición alguna e, igualmente, a que les reconozca la indexación y la mora en caso que se incurra en ella. El plazo establecido para el pago del valor reconocido a los partidos y movimientos políticos estará sujeto al cumplimiento de los trámites presupuestales correspondientes, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

(...)

Parágrafo 3. El Consejo Nacional Electoral proveerá lo pertinente para que los partidos y movimientos políticos reciban financiación del Estado mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente. Igualmente, asumirá el costo de las pólizas de seguro cuando se trate de anticipos.

El Consejo Nacional Electoral realizará el proceso de revisión, certificación, reconocimiento y pago de la reposición por gastos de campaña a los candidatos al concejo de los municipios de sexta categoría, en un plazo máximo de seis (6) meses siguientes a la presentación de los respectivos informes de ingresos y gastos de campaña.

Parágrafo 4. Para efectos del pago de lo establecido en el numeral 23, una vez reconocido el valor correspondiente por los derechos de reposición de gastos a las organizaciones políticas, este estará sujeto al cumplimiento de los trámites presupuestales correspondientes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

(...):

Frente a las disposiciones transcritas, se recomienda que los tiempos descritos para el reconocimiento del derecho de reposición sean unificados en el texto, ya que en el artículo 23 se establece que el proceso no debería ser mayor a 180 días, y en el parágrafo establece el procedimiento detallado que implica una temporalidad de seis meses.

Ahora bien, respecto de la mencionada reposición, esta Cartera considera que el Consejo Nacional Electoral (CNE), con fundamento en el uso eficiente de los recursos y los intereses generales que revisten la función administrativa², bien podría, a través de un acto administrativo, ordenar la distribución de los recursos correspondientes, el cual convendría que fuera emitido hasta que la totalidad de partidos y movimientos hayan presentado los informes de ingresos y gastos.

Los ajustes solicitados se requieren con el fin de no superar el término para los reconocimientos de reposición ni incurrir en costos adicionales, comprometiendo recursos que superen los presupuestados para dicha financiación, los cuales se calculan de acuerdo con lo definido en el artículo 3 del Acto Legislativo 001 de 2003, y corresponden a una bolsa única. Además, la financiación tendría que estar acorde con lo establecido en el artículo 73 del Estatuto Orgánico del Presupuesto³, que señala la ejecución de los gastos del Presupuesto General de la Nación debe hacerse conforme con el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) correspondiente y sujetarse a los montos allí aprobados.

² Artículo 209 de la Constitución Política

³ Decreto 111 de 1995 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto"

Adicionalmente, las disposiciones transcritas adjudican a este Ministerio obligaciones presupuestales sin tener en cuenta que los gastos de funcionamiento de los partidos y movimientos políticos se programan a través de un solo rubro presupuestal, en cabeza de la Organización Electoral y, en consecuencia, le corresponderá al organismo a cargo de aquella adelantar las gestiones necesarias para realizar la distribución y pago a tiempo de los recursos en comento. Por lo anterior, se sugiere armonizar lo propuesto con lo dispuesto por el Estatuto Orgánico de Presupuesto en materia de programación y asignación de recursos.

3. REGISTRADORES DISTRITALES, ESPECIALES Y MUNICIPALES

El artículo 22 de la iniciativa consagra que en todos los puestos de votación habrá delegados nombrados por los registradores distritales de Bogotá D.C. del Estado Civil. Al respecto, resulta pertinente indicar que de acuerdo con la información provista por la Registraduría Nacional del Estado Civil⁴, estas medidas podrían implicar un impacto fiscal cercano a los **\$204.403 millones por año**⁵, por concepto del aumento en la planta de personal de 1.100 cargos aproximadamente.

En este punto, se debe tener en cuenta que el artículo 92 de la Ley de Presupuesto General de la Nación, aprobada para la vigencia 2023⁶, estableció una facultad para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectúe las distribuciones presupuestales que se requieran para financiar la ampliación y adquisición de sedes para la Registraduría Nacional del Estado Civil, dependiendo de la necesidad del servicio.

Sobre el particular, es importante armonizar esta propuesta con lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 2294 de 2023 *"por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida"*, que establece *"Todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y la contratación por prestación de servicios, estará sujeta a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo"*⁷.

4. ESTÍMULOS A LOS ELECTORES

El artículo 45 del Proyecto de ley incluye un descuento del 20% en la cuota de compensación militar para aquellos sufragantes que, siendo calificados para hacerlo, no ingresen al servicio militar obligatorio. Al respecto, el recaudo de la cuota de compensación militar se realiza por el Ministerio de Defensa Nacional - Fondo de Defensa Nacional, los recursos se presupuestan sin situación de fondos y tienen como destino el desarrollo de los objetivos y funciones de la Fuerza Pública, de manera que no es posible cuantificar el impacto derivado del pretendido descuento, toda vez que depende de factores, tales como el patrimonio líquido y el IBC del inscrito que no ingrese a las filas. Esta medida implicaría un menor recaudo por este concepto para el Sector Defensa.

Igualmente, es dable concluir que habría un efecto similar respecto de los descuentos planteados en el mismo artículo para los votantes residentes en el exterior, los cuales recaerían sobre cualquier servicio consular o el impuesto de timbre de salida del país, en la medida que se podrían afectar los recursos que actualmente se perciben por esos conceptos y que las entidades tienen contemplados en sus proyecciones de ingresos con el fin de atender sus gastos.

Adicionalmente, el artículo en comento consagra que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá garantizar las apropiaciones necesarias para la implementación efectiva y permanente de esos descuentos y a

⁴ Comunicación recibida por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional de este ministerio, el día 8 de agosto de 2022.

⁵ La estimación se realizó con precios del año 2022 e incluye gastos de personal y la adquisición de bienes y servicios correspondientes.

⁶ Gaceta 1344 de 2022. Consultada en el siguiente link: http://leyes.sesquido.gov.co/leyes/leyes-financieras/documentos/Texto%20Radicado%20Porcentaje2022/gaceta_1344.pdf

⁷ chrome-extension://efadcbmmnilt/pcapgegcldnlnmijaj/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND/2023/2023-05-05-texto-conciliado-PND.pdf

efectuar el giro prioritario a través de las transferencias corrientes. Esta disposición contradice lo dispuesto en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, toda vez que estos señalan que serán las leyes orgánicas las reguladoras de la programación, aprobación, modificación, y ejecución de los presupuestos de la Nación. De manera que esta Cartera sugiere eliminar las referencias a este Ministerio o condicionar su aplicación con sujeción a lo dispuesto en las leyes orgánicas de presupuesto.⁸

5. FONDO ROTATORIO DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

El artículo 24 del Proyecto de ley establece el término de dos (2) años para la creación y entrada en funcionamiento del Fondo Rotatorio del Consejo Nacional Electoral, el cual se financiará con el recaudo proveniente de las sanciones pecuniarias y por servicios prestados por la entidad, que no tengan destinación prevista. Al respecto, sería importante dar claridad sobre el alcance de la constitución del Fondo, si, por ejemplo, contaría con una planta de personal y estructura administrativa propia, lo que en dado caso constituiría nuevos costos recurrentes que actualmente no se tienen contemplados en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector.

6. SERVICIO GRATUITO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL, MASIVO Y COLECTIVO

De acuerdo con el artículo 167, el Estado garantizará el día de las elecciones el funcionamiento gratuito del servicio público de transporte masivo y colectivo, y del transporte especial terrestre y fluvial, para lo cual, el Gobierno Nacional, de acuerdo con su Marco Fiscal de Mediano Plazo, destinaría los recursos a las gobernaciones y municipios con base en su censo electoral, lo cual resulta incuantificable.

Lo anterior, toda vez que para garantizar el funcionamiento y la gratuidad del servicio público de transporte la Nación tendría que incurrir en costos logísticos con el fin de que el servicio se preste sin ningún perjuicio a todos los votantes, a lo que hay que agregar que el país cuenta con diversidad de servicios de transporte público en cada municipio, lo que podría dificultar el seguimiento, control y ejecución de estos recursos.

Con el fin de hacer una estimación de lo que podría costar esta propuesta, se realiza el siguiente ejercicio, a modo de ejemplo. De acuerdo con la Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros (ETUP) del Departamento Nacional de Estadística (DANE)⁹, durante el primer trimestre de 2023 se transportaron cerca de 737,2 millones de pasajeros en sistemas urbanos de transporte masivo o tradicional, es decir, en promedio cada día se movilizaron alrededor de 8,2 millones de pasajeros. Si se tiene en cuenta que actualmente el censo electoral es de aproximadamente el 74% del total de la población nacional¹⁰, se tendrían casi 6,1 millones de pasajeros que podrían acceder al beneficio en un día, que con un costo de referencia de \$2.950 por viaje (costo de un pasaje en el sistema masivo Transmilenio en Bogotá), el costo de esta medida sería de \$17,9 mil millones, solo para el universo que cubre la encuesta del DANE, es decir, sin contar las demás áreas urbanas, rurales, y otros medios de transporte, y que se sumaría al déficit actual de los Sistemas de Transporte Masivos, que en el caso de Bogotá ya asciende a más de \$1 billón.

Ahora bien, frente al costo fiscal de la propuesta, este ministerio no cuenta con la información sectorial para cuantificar el costo derivado para atender las tarifas de los servicios. En todo caso se resalta que estos deberán contemplarse en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

⁸ Decreto 111 de 1996 "Por el cual se complian la Ley 38 de 1989, la Ley 129 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

⁹ Ver en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bolet_etup_item23.pdf Actualmente la cobertura abarca 8 áreas metropolitanas (Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Manizales, Medellín, Pereira) y 15 ciudades del país. Mensualmente se recopila y consolida información por tipo de vehículo y nivel de servicio, en lo referente al parque automotor se recoge información sobre viajes recorridos, kilómetros recorridos, pasajeros movilizados y tarifa diaria vigente.

¹⁰ Para el año 2022 el censo electoral era de 30 029.476 personas, de una población nacional proyectada por el DANE de 51.682.692 personas.

7. MEDIOS TECNOLÓGICOS DE VALIDACIÓN BIOMÉTRICA.

Los artículos 41, 177 señalan que para ejercer el derecho al voto se deberá presentar la cédula de ciudadanía o su equivalente funcional, ya sea electrónico y/o digital expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, caso en el cual se podrá ejercer el derecho al voto, siempre y cuando se identifique y autentique al votante por medios biométricos. Esta condición implica que para el ejercicio del voto se implementará la identificación biométrica o autenticación de documentos de identidad o sus equivalentes funcionales, de los electores en todas las mesas de votación.

De acuerdo con información provista por la Organización Electoral, en promedio el sistema de identificación biométrica podría costar \$6.182.129 por mesa, y teniendo en cuenta que en el país se instalan entre 103.361 y 112.897 mesas, dependiendo de si se trata de elecciones presidenciales o de Congreso, respectivamente, el costo de su implementación en la totalidad de mesas oscilaría entre \$639 mil millones y \$698 mil millones.

8. SISTEMAS DE ASISTENCIA TECNOLÓGICA A LOS PROCESOS ELECTORALES

Los artículos 127 y 157, entre otros, refieren a la posibilidad del voto electrónico mixto. Al respecto, a modo de ejemplo, y para ser usado únicamente como referencia, la Registraduría Nacional del Estado Civil, junto con la Comisión Asesora de Voto Electrónico, en virtud de lo dispuesto por las leyes 892 de 2004¹¹ y 1475 de 2011¹², ha trabajado en el proyecto de implementación del voto electrónico en el país, en puestos físicos de votación, es decir, sin incluir modalidades remotas o anticipadas como se busca en la presente iniciativa. En este orden de ideas, se tiene conocimiento de información relacionada con el costo de un plan piloto para 500 mesas de votación, por valor de \$46.700 millones, es decir, a un costo unitario de alrededor de \$93,4 millones¹³, por mesa, de manera que si se tomara este costo unitario por la totalidad de mesas a nivel nacional, entre 103.361 y 112.897, dependiendo si es una elección Presidencial o de Congreso, respectivamente, por lo cual resulta indispensable que la Organización Electoral presente los estudios técnicos actualizados, precisando estos costos

9. OTRAS DISPOSICIONES

Existen otras disposiciones incluidas en el proyecto de ley que implicarían gastos adicionales para la Nación, aunque, por lo pronto no son cuantificables, por no contar con la suficiente información ni con las características necesarias para sus estimaciones.

Es del caso lo dispuesto en el artículo 265 que determina que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá asignar partidas presupuestales para apoyar a los partidos y movimientos políticos para adelantar las reuniones de sus convenciones, congresos o asambleas, a través de medios tecnológicos, sobre lo cual no es claro si ello hace referencia a los recursos que actualmente se presupuestan para estos aspectos en los aportes para financiamiento de partidos y movimientos políticos o si se trata de asignación de partidas adicionales y en esta medida, se sugiere precisar este punto.

En otro aspecto, el párrafo 4 del artículo 191 ordena a la Organización Electoral realizar capacitaciones de mínimo treinta (30) horas de intensidad a los integrantes de las comisiones escrutadoras, lo cual tendría que ser asumido con los recursos globales para elecciones que se programan, según las proyecciones de mediano plazo para cada ciclo electoral.

¹¹ Por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional.

¹² Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

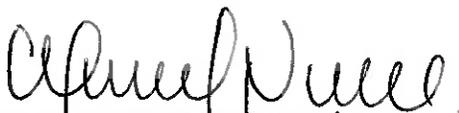
¹³ Costos actualizados a precios de 2022.

10. CONSIDERACIONES FINALES

De manera concluyente, este Ministerio considera que la implementación del Proyecto de ley implicaría costos que deben ser ajustados al escenario fiscal y macroeconómico de mediano y largo plazo contenidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente, toda vez que hoy no se encuentran incluidos y los recursos requeridos tendrían que ser incorporados progresivamente, conforme a las restricciones en las proyecciones de gastos de mediano plazo del Sector Registraduría, condicionadas a la situación fiscal del país, sujetos a los lineamientos de disponibilidad presupuestal y priorización del gasto establecidos en las leyes orgánicas de presupuesto, en consonancia con las previsiones respectivas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto del respectivo sector. Y en el caso particular de los gastos de transporte el día de las elecciones, el reconocimiento del auxilio tendría que sujetarse a las restricciones de gasto del sector al que pertenezca la entidad que se defina directamente en la ley.

Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal y presupuestal vigente.

Cordialmente,



CLAUDIA MARCELA NUMA PÁEZ
Viceministra General (E)
DGPPN/OAJ

Elaboró: Oscar Januario Bucanegra Ramirez
Revisó: German Andrés Rubio Castiblanco