

6 de enero de 2023

PRIMER INFORME SOBRE GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS

Elecciones Autoridades Locales 2023



Realizado por:

Observatorio Político - Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral - MOE

www.moe.org.co
www.datoselectorales.org
www.pilasconelvoto.com
info@moe.org.co

Misión de Observación Electoral - MOE
Carrera 19 #35 - 42, Bogotá D.C.
Teléfono: 722 2495



Esta publicación contó con el apoyo del Gobierno de Suecia y las organizaciones de la sociedad civil National Endowment for Democracy (NED) y Open Society Foundations. Su contenido es responsabilidad de la Misión de Observación Electoral y no compromete la posición de las demás entidades en mención



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

I. Informe de avance de inscripción de Grupos Significativos de Ciudadanos. Elecciones de autoridades locales 2023

Octubre 29 de 2022 a enero 6 de 2023

a. Definición y requisitos

De acuerdo con el Consejo Nacional Electoral – CNE, “los grupos significativos de ciudadanos no suponen una organización permanente sino la simple coyuntura de postular listas y candidatos en un determinado certamen electoral.” (Consejo Nacional Electoral – CNE, 2019. Par. 1). En este sentido, y de acuerdo con el espíritu de la Constitución de 1991, por medio de la cual se buscaba ampliar el espectro político y pasar de un bipartidismo excluyente a un sistema multipartidista, desde la misma Constitución se habilita la posibilidad de que ciudadanos que no encuentran afinidad con los partidos existentes, pueden ejercer su derecho electoral pasivo, al postular sus nombres como candidatos por medio de esta figura.

Para poder inscribir candidatos por esta vía, es necesario:

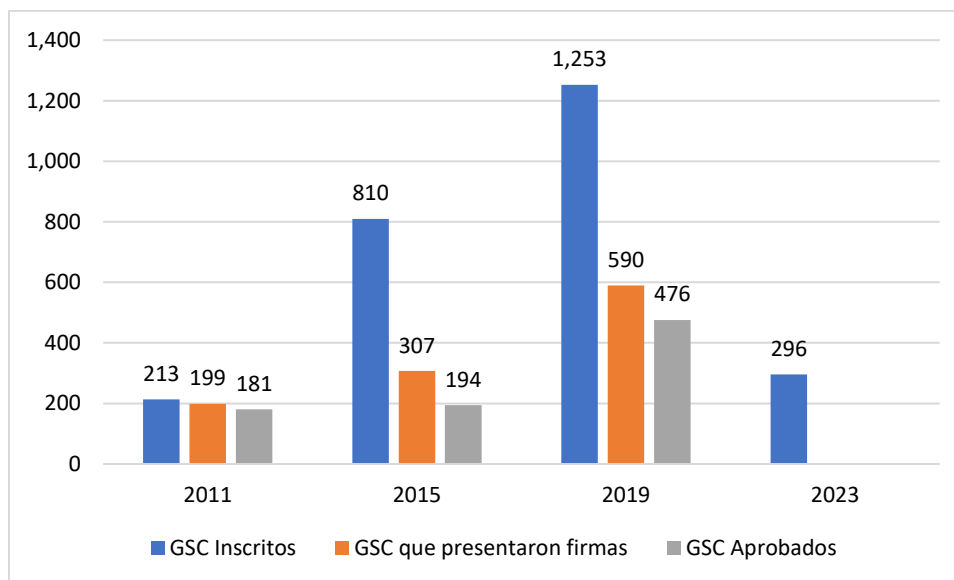
1. Solicitar el formulario de acuerdo con la corporación pública a la que se aspire.
2. Diligenciar el nombre del grupo significativo de ciudadanos, los datos de sus integrantes (3 personas), así como los nombres de los candidatos a quienes los ciudadanos a través de su firma van a apoyar en las elecciones. Estos nombres deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo ciudadano.
3. Reunir al menos el veinte (20) por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil (50.000) firmas para permitir la inscripción de un a ninguno de los cargos de autoridad local que se disputarán en octubre de 2023.

Esta figura ha venido en aumento desde los últimos tres procesos electorales. Pues al ver el consolidado de las elecciones de 2019 frente a lo ocurrido en 2015, la inscripción de Grupos Significativos de Ciudadanos tuvo un incremento del 55% pues en total para las elecciones de 2015 se inscribieron 810 grupos para recolectar los apoyos necesarios, mientras que, en 2019, un total de 1.253 grupos hicieron este mismo proceso. Y al comparar el proceso de elección de 2019 con el de 2011, esta cifra registra un aumento de 488%, pues en 2011 solo 213 grupos efectuaron su registro.

b. Número de Grupos Significativos de Ciudadanos para el 2023

Para las elecciones locales de 2023, **esta figura nuevamente presenta un incremento en su uso, pues en total para este proceso electoral, con apenas poco más de dos meses de iniciado el periodo de registro de estos grupos el pasado 29 de octubre de 2022, a la fecha de corte, ya 296 comités se encontraban en el proceso de recolección de apoyos** con el fin de buscar avalar una candidatura por fuera de los 28 partidos políticos que cuentan con personería jurídica en este momento.

Gráfica I. GSC inscritos y aprobados en las últimas tres elecciones de autoridades locales



Fuente: Cálculos MOE con datos de la RNEC. El año 2023 incluye solo los GSC inscritos hasta el 6 de enero de 2023, los demás años incluyen todos los meses del calendario preelectoral

Como ha sido usual en los últimos procesos de elección, el cargo al cual se presentan mayor cantidad de Grupos Significativos de Ciudadanos - GSC es a alcaldías municipales. **Para esta fecha de corte los grupos inscritos que buscan avalar candidatos a alcaldías concentran el 85,5% del total de grupos con 253 comités registrados.** En detalle los grupos inscritos por cargo de detallan en la tabla I.

Tabla I. GSC inscritos entre 29 de octubre de 2022 y 6 de enero de 2023 por cargo

Cargo/Corporación	Número de GSC Inscritos	% de GSC Inscritos
Alcaldía	253	85,5%
Gobernación	19	6,4%
Concejo	16	5,4%
JAL	4	1,4%
Asamblea	4	1,4%
TOTAL	296	

Fuente: Cálculos MOE con datos de la RNEC

En comparación con la elección de 2019, en un periodo de 70 de días de corrido el calendario electoral, el cual corresponde exactamente al corte de este informe, se registraban un total de 100 Grupos Significativos de Ciudadanos. Lo que evidencia con poco más de dos meses de avance del proceso, **los 296 grupos registrados ya superan en un 196% los grupos registrados para exactamente el mismo periodo para la elección de 2019.**

Tabla 2. GSC inscritos a 70 días de inicio del calendario electoral 2019 Vs 2023

Cargo/Corporación	Número de GSC Inscritos 2019	% de GSC Inscritos 2019	Número de GSC Inscritos 2023	% de GSC Inscritos 2023	Variación GSC Inscritos 2019 Vs 2023
Alcaldía	73	73%	253	85,5%	246,6%
Gobernación	16	16%	19	6,4%	18,8%
Concejo	8	8%	16	5,4%	100%
JAL	3	3%	4	1,4%	33,3%
Asamblea	0	0%	4	1,4%	100%
TOTAL	100		296		196%

Fuente: Cálculos MOE con datos de la RNEC

c. Desagregación Territorial

A nivel departamental, Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar, Huila y Cundinamarca concentran el 50% del total de Grupos Inscritos hasta este momento. De igual modo, se destaca el caso de Valle del Cauca, que en este momento es el departamento con más grupos inscritos (3) para avalar candidatos a la gobernación de este departamento. Por su parte, Antioquia, Santander, Nariño y San Andrés tienen dos (2) grupos inscritos para recolectar los apoyos en el camino al primer cargo departamental. Para detallar a nivel departamental¹ puede verse la tabla 3.

La tabla 3 también muestra que el incremento de GSC, en comparación con el mismo periodo para las elecciones de 2019, se da para la mayoría de departamentos y solo en 3 (Caquetá, Sucre y Bogotá) el número de GSC es menor que hace 4 años. Se evidencia el fuerte incremento en particular en los departamentos de Cundinamarca, Bolívar, Norte de Santander, Caldas, Tolima, La Guajira, Córdoba y Antioquia con un aumento del 1.500%, 500%, 366%, 366%, 300%, 300% y 287% respectivamente.

Tabla 3. GSC inscritos en elecciones de autoridades locales por departamento.

Departamento	Alcaldía	Gobernación	Concejo	JAL	Asamblea	Total GSC Inscritos 2023	% GSC Inscritos 2023	Total GSC Inscritos 2019	Variación GSC Inscritos 2019 Vs 2023
1 Antioquia	46	2	9	2	3	62	20,9%	16	287,5%
2 Valle del Cauca	31	3	2			36	12,2%	10	260,0%
3 Bolívar	18					18	6,1%	3	500,0%
4 Huila	15	1				16	5,4%	6	166,7%
5 Cundinamarca	16					16	5,4%	1	1500,0%

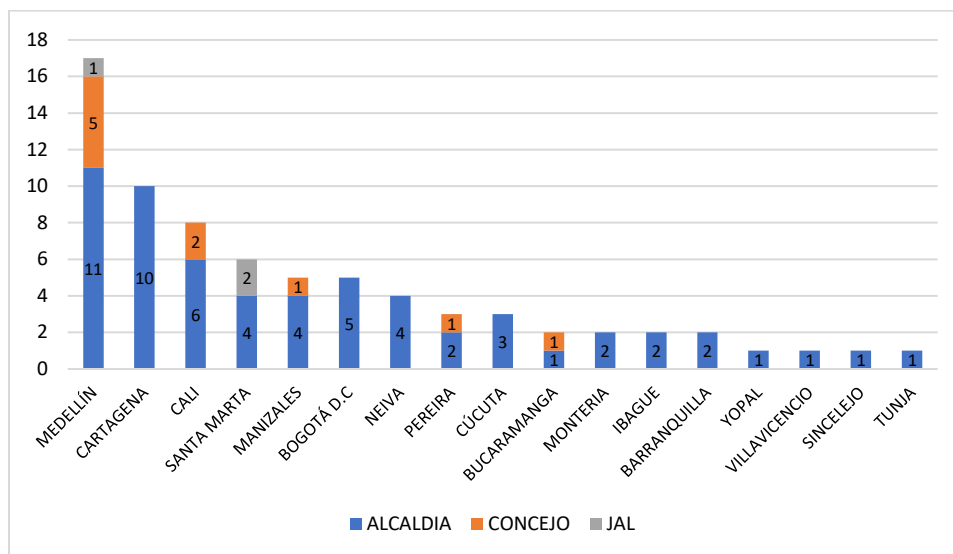
¹ Incluye Bogotá como distrito capital.

6	Santander	11	2	1			14	4,7%	7	100,0%
7	Norte de Santander	13		1			14	4,7%	3	366,7%
8	Caldas	12	1	1			14	4,7%	3	366,7%
9	Magdalena	11	1		2		14	4,7%	0	100,0%
10	Risaralda	10	1	1			12	4,1%	8	50,0%
11	Cesar	9					9	3,0%	7	28,6%
12	Tolima	8					8	2,7%	2	300,0%
13	La Guajira	7	1				8	2,7%	2	300,0%
14	Chocó	5	1				6	2,0%	4	50,0%
15	Atlántico	4		1		1	6	2,0%	2	200,0%
16	Boyacá	6					6	2,0%	0	100,0%
17	Bogotá D.C	5					5	1,7%	7	-28,6%
18	Sucre	4					4	1,4%	6	-33,3%
19	Córdoba	4					4	1,4%	1	300,0%
20	Meta	4					4	1,4%	0	100,0%
21	Nariño	2	2				4	1,4%	0	100,0%
22	Caquetá	3					3	1,0%	8	-62,5%
23	Putumayo	3					3	1,0%	1	200,0%
24	Casanare	3					3	1,0%	1	200,0%
25	Cauca	2	1				3	1,0%	1	200,0%
26	Arauca	1	1				2	0,7%	0	100,0%
27	San Andrés		2				2	0,7%	0	100,0%
Total general		253	19	16	4	4	296	100,0%	100	196%

Fuente: Cálculos MOE con datos de la RNEC

En cuanto a las capitales de departamento, Medellín, Antioquia es la ciudad que mayor número de grupos inscritos concentra, con 17 (5,7%), seguida por Cartagena, Bolívar con 10 grupos inscritos (3,4%). Para el caso de Medellín, 11 grupos son para postular candidaturas a la Alcaldía Municipal, 5 para el Concejo Municipal y uno inscrito para una Junta Administradora Local – JAL, mientras que en Cartagena el total de los grupos son para recolectar apoyos para competir por la alcaldía del distrito. En detalle el registro de Grupos puede apreciarse en la gráfica 2, en donde podrá verse la inscripción de grupos en las 17 capitales que al corte cuentan con registros.

Gráfica 2. GSC inscritos. Corte enero 6 de 2023 por ciudades capitales



Fuente: Cálculos MOE con datos de la RNEC

d. Hipótesis del incremento del número de Grupos Significativos de Ciudadanos

El incremento del número de GSC en las últimas elecciones incluidas las de 2023 puede tener distintas explicaciones. Primero, en la práctica estos candidatos amplían hasta 8 meses el tiempo que dedican a promocionar su candidatura. Los GSC pueden empezar a recoger firmas una vez les entreguen el formulario de recolección de firmas lo cual en teoría podría hacerse desde el mismo día que se inscribe, si la revisión por parte de la Registraduría y la entrega del acta de inscripción es inmediata, y tienen plazo de entregar las firmas hasta el 29 de junio de 2023, mismo día que arranca la inscripción de candidaturas dentro de partidos y movimientos con personería jurídica. Si bien no pueden hacer campaña electoral, los candidatos y candidatas pueden hacerse visibles recogiendo firmas para su GSC.

Algunas candidaturas debido a la desconfianza y mala imagen de los partidos políticos por parte de la ciudadanía, buscan candidatizarse por medio de un GSC para presentarse como independientes y no ligadas a la clase política y los partidos políticos. Según la última encuesta Invamer de diciembre 14 de 2022, los partidos políticos tenían un 82% de desfavorabilidad y solo 13% de favorabilidad. También la proliferación de partidos y movimientos políticos con personería jurídica (ver anexo) conlleva a que se pierda la identificación de la postura ideológica de los partidos políticos, y por lo tanto, puede conllevar a un desinterés de las candidaturas a participar a través de un partido político y más bien hacerlo por medio de un GSC. Sin embargo, es importante precisar que algunas candidaturas también buscan participar por medio de GSC para medir su popularidad electoral y en función de ello negociar coaliciones y avales con las organizaciones políticas existentes.

2. Financiación de los GSC

La MOE ha realizado un monitoreo a la información sobre los ingresos y gastos que reportan los GSC a través del portal www.cuentasclaras.gov.co durante el proceso de recolección de firmas.

Esto con el propósito de conocer el comportamiento de los recursos que son destinados para la promoción de estas candidaturas y alertar a las autoridades sobre el incumplimiento del deber de rendición de cuentas por parte de los GSC.

La financiación de los GSC durante la etapa de recolección de firmas debe tener la atención de las autoridades, debido que la opacidad frente al origen, el tope o la destinación de los aportes recibidos puede generar riesgos de ingresos de fuentes ilícitas y de gastos dirigidos para iniciar campaña electoral anticipada afectando el equilibrio en la contienda y la transparencia.

A corte del 06 de enero de 2023, la MOE realizó un primer ejercicio de monitoreo a la financiación de los GSC, para ello se tuvo en cuenta únicamente las alcaldías de las capitales de los departamentos. En estos territorios de acuerdo con la información remitida por la RNEC el 06 de enero de 2023, se han registrado 60 GSC.

La Resolución 5289 de 2022 (artículo 1 numeral 3) del CNE, los GSC deben:

“Registrar en el aplicativo cuentas claras la totalidad de ingresos y gastos que reciban y en que incurran durante el proceso de recolección de apoyos y promoción del grupo significativo de ciudadanos”.

Sin embargo, pese a lo que establece la anterior Resolución de los 60 GSC registrados para las alcaldías de las capitales departamentales no se encontró información sobre sus ingresos y gastos. El 51% de los GSC si bien están registrados en el aplicativo cuentas claras tienen sus formularios de rendición de cuentas en blanco. El 49% restante ni siquiera está registrado en el aplicativo mencionado para generar sus respectivos formularios. Esto quiere decir que no han cumplido con sus deberes señalados en la Resolución 5289 de 2022.

En relación con el acceso a la información, La exportación, el procesamiento y el manejo de los pocos datos disponibles son procesos en demasía tediosos, a cuenta del formato no editable en el que fueron cargados a la plataforma. Los reportes de ingresos y gastos son subidos a la plataforma en formato PDF, por lo que se requiere de un proceso manual y repetitivo para trasladarlos a una hoja de cálculo en donde puedan ser procesados. Sobra decir que este procedimiento toma mucho más tiempo de lo que tardaría si desde un principio la información estuviese disponible para la descarga en formatos editables.

3. Implicaciones para las elecciones de autoridades locales

Las anteriores menciones sobre el posible incremento de Grupos Significativos de Ciudadanos compitiendo en las elecciones de 2023 junto con un incremento de partidos y movimientos con personería jurídica (ver Anexo) hace pensar que esta será la elección local con mayor número de organizaciones políticas de los últimos 16 años, y estará marcado por la búsqueda de alianzas y coaliciones durante la competencia por el poder local. Además, evidencia que los requisitos en cuanto a costo y número de firmas para formar un GSC es bajo lo cual incentiva la inscripción de estos. La proliferación del número de GSC puede debilitar la existencia de un sistema de partidos programáticos, nacionales y organizados. Esto tiene importantes implicaciones, en primer lugar, será más difícil para el votante identificar las organizaciones políticas que compiten al haber tantas y en coaliciones distintas. En segundo lugar, puede dificultar el control por parte de las autoridades

electorales ya que habrá más organizaciones políticas para vigilar y la identificación de responsabilidades es más difícil.

La multiplicación de organizaciones políticas, tanto de GSC como de partidos políticos, tiene la consecuencia de erosionar el sistema de partidos de forma que a la ciudadanía le cuesta identificar las organizaciones políticas en competencia y aún más su postura ideológica. Por lo tanto, se afecta la función de representatividad que deben cumplir las organizaciones políticas. Adicionalmente, mayor número de GSC y partidos políticos genera una atomización de liderazgos, y afecta la disciplina y cohesión al interior de las organizaciones políticas. Esta atomización de liderazgo puede ser aprovechada por los clanes políticos locales ya que no dependen de una organización política nacional con estatutos, mecanismos de selección y controles que no sea manejada por ellos.

El control por parte de la autoridad electoral debe tomar especial relevancia para poder garantizar los esquemas de responsabilidad política luego de la elección y posesión de los cargos a elegir el próximo 29 de octubre. De igual modo, la proliferación de GSC, debe traducirse en el refuerzo de las capacidades de control por parte de autoridades electorales y más en niveles subnacionales. Lo anterior con el fin de poder vigilar en tiempo real elementos de la campaña, tales como la financiación o la publicidad, pues ante un panorama en el que se tendrán aproximadamente 130.000 candidatas y candidatos, las posibilidades de control exigen esfuerzos por parte de autoridades. **Adicionalmente, es necesario que para los GSC se aplique la misma normatividad electoral que para los partidos y movimientos con personería jurídica que permitan medidas que permitan transparentar las actividades y costos de estas candidaturas.**

Aunado a esto, el objetivo de los Grupos Significativos de Ciudadanos, permitir que ciudadanos no afines a ningún partido o movimiento político con personería jurídica tengan la posibilidad de presentar su nombre como candidatos en los distintos niveles territoriales, no debe tergiversada para que solo sea un escenario previo que funcione como la extensión de la campaña electoral formal. En este sentido, **la Misión de Observación Electoral insta a las autoridades electorales a tener medidas de control y vigilancia robustas con el fin de que el proceso de recolección de apoyos y el registro de comités de Grupos Significativos de Ciudadanos no se convierta en un tránsito inescrutable de recursos.**

La MOE considera importante que se garantice el control y vigilancia a la financiación de los GSC, tal como quedó estipulado en la resolución 5289 de 2022 emitida por el Consejo Nacional Electoral por medio de la cual se regula la financiación y el reporte de gastos por parte de los GSC conformados para las elecciones de Autoridades Locales.

ANEXO

Crecimiento en el número de partidos y movimientos políticos con personería jurídica

Este proceso de elección tiene un ingrediente particular y es el aumento de las organizaciones políticas con personería jurídica que también tienen la posibilidad de avalar candidatos directamente. Así, cabe recordar que de acuerdo con las últimas decisiones del Consejo Nacional Electoral – CNE, proferidas en diciembre de 2022, el espectro de partidos políticos en Colombia llegó a un número de 28 organizaciones reconocidas, las cuales cuentan con financiación estatal y espacios en medios de comunicación, los cuales pueden detallarse con su representación en el Congreso de la República en la gráfica 4.

Gráfica 4. Partidos Políticos con personería jurídica reconocida por el CNE a enero de 2022.



Fuente: Elaboración propia con base a resoluciones del Consejo Nacional Electoral.

Frente a lo ocurrido en 2019, este proceso electoral tiene un aumento del 75% en el número de partidos políticos con personería jurídica. Pues para el proceso de elección de autoridades locales de 2019, el CNE solo reconocía bajo esta figura a 16 organizaciones políticas.

Al incremento del número de partidos se le agrega la posibilidad que tienen estos de formar coaliciones distintas en cada una de las circunscripciones electorales con la única limitante en las circunscripciones multinominales, es decir concejos, asambleas y JAC, en donde los partidos o movimientos con personería jurídica sumados en coalición tienen que haber obtenido una votación hasta el 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción en la última elección. Por lo tanto, en cada municipio podrían observarse distintas coaliciones, como efectivamente ha ocurrido en las últimas elecciones de autoridades locales, con partidos de todas las posturas ideológicas en algunos casos compitiendo y otros sumados en coalición. Incluso es posible que existan coaliciones distintas en un mismo municipio o departamento entre las distintas circunscripciones, es decir, por ejemplo, coaliciones distintas entre la elección para alcalde y la elección para concejo en un mismo municipio.

Por lo tanto, para un futuro se requiere de una reglamentación que evite esta proliferación de organizaciones políticas y defina las reglas para la formación de coaliciones que permita evitar el debilitamiento y desinstitucionalización del sistema de partidos.