

26 de mayo de 2023

CUARTO INFORME SOBRE GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS

Elecciones Autoridades Locales 2023

26 de mayo de 2023



Realizado por:

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



Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Misión de Observación Electoral y/o del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea. Esta publicación conto con el apoyo de la Unión Europea, del Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania por ifa (Institut für Auslandsbeziehungen), Programa de financiación ZIVIK y el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la paz en Colombia.



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

Octubre 29 de 2022 a mayo 26 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:

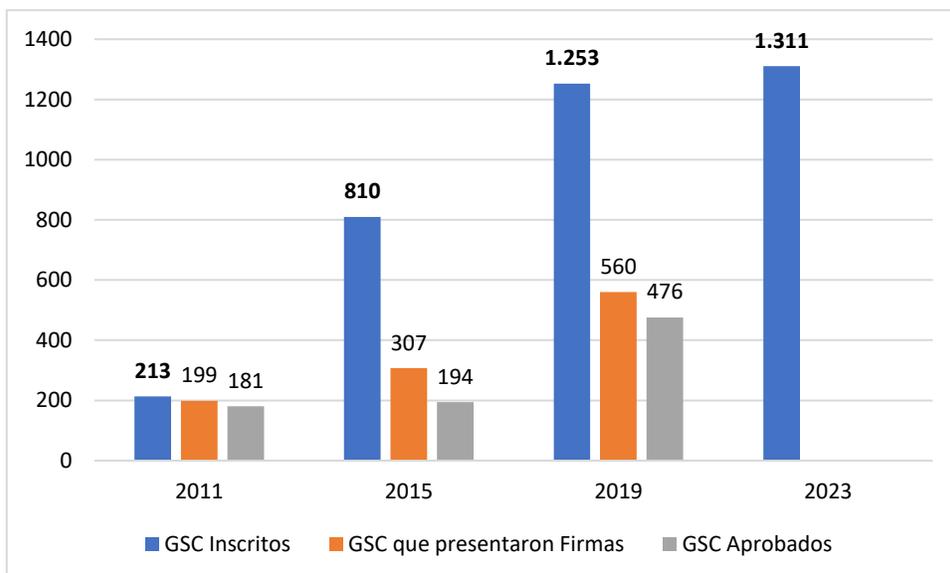
1. Solicitar el formulario de acuerdo con la corporación pública a la que se aspire.
2. Diligenciar el nombre del grupo significativo de ciudadanos, los datos de sus integrantes (3 personas), así como los nombres de los candidatos a quienes los ciudadanos a través de su firma van a apoyar en las elecciones. 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 siete meses de iniciado el periodo de registro de estos grupos el pasado 29 de octubre de 2022, a la fecha ya 1.311 comités se encuentran en el proceso de recolección de apoyos** con el fin de buscar avalar una candidatura por fuera de los 34 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 26 de mayo 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 79,6% del total de grupos con 1.043 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 26 de mayo de 2023 por cargo

Cargo/Corporación	Número de GSC Inscritos	% de GSC Inscritos
ALCALDIA	1.043	79,6%
CONCEJO	153	11,7%
GOBERNACION	78	5,9%
JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	28	2,1%
ASAMBLEA	9	0,7%
TOTAL	1.311	

Fuente: Cálculos MOE con datos de la RNEC

En comparación con la elección de 2019, durante siete meses del calendario electoral, el cual corresponde al corte de este informe, se registraban un total de 1.139 Grupos Significativos de Ciudadanos. Lo que evidencia como con el mismo periodo de tiempo de avance del proceso, **los 1.311 grupos registrados ya superan en un 15,1% los grupos registrados para exactamente el mismo periodo para la elección de 2019.**

Tabla 2. GSC inscritos a siete meses 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 2023 Vs 2019
Alcaldía	770	67,60%	1.043	79,6%	35,5%
Gobernación	215	18,88%	153	11,7%	14,7%
Concejo	80	7,02%	78	5,9%	-28,8%
JAL	40	5,0%	28	2,1%	-65,0%
Asamblea	6	0,53%	9	0,7%	50,0%
TOTAL	1.139	100.0%	1.311	100.0%	15.1%

Fuente: Cálculos MOE con datos de la RNEC

c. Desagregación Territorial

A nivel departamental, Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Santander, Meta, Magdalena y Huila concentran el 54,5% del total de Grupos Inscritos hasta este momento. De igual modo, se destaca el caso de Valle del Cauca (8 grupos inscritos), que en este momento es el departamento con más grupos inscritos para avalar candidatos a la gobernación de este departamento. Por su parte, Antioquia tiene siete (7) grupos inscritos, mientras que San Andrés y Magdalena cuentan con seis (6) grupos inscritos para recolectar los apoyos en el camino al primer cargo departamental, siendo estos departamentos los que concentran hasta esta fecha un 34,6% de total de grupos inscritos para este cargo. Para detallar a nivel departamental 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 los departamentos y en 10 incluido el Distrito Capital, el número de GSC es menor que hace 4 años. Se evidencia el fuerte incremento en particular en los departamentos de Magdalena, San Andrés, Putumayo, Vichada y Amazonas con un aumento del 186,4%, 125%, 100%, 100% y 100% respectivamente.

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

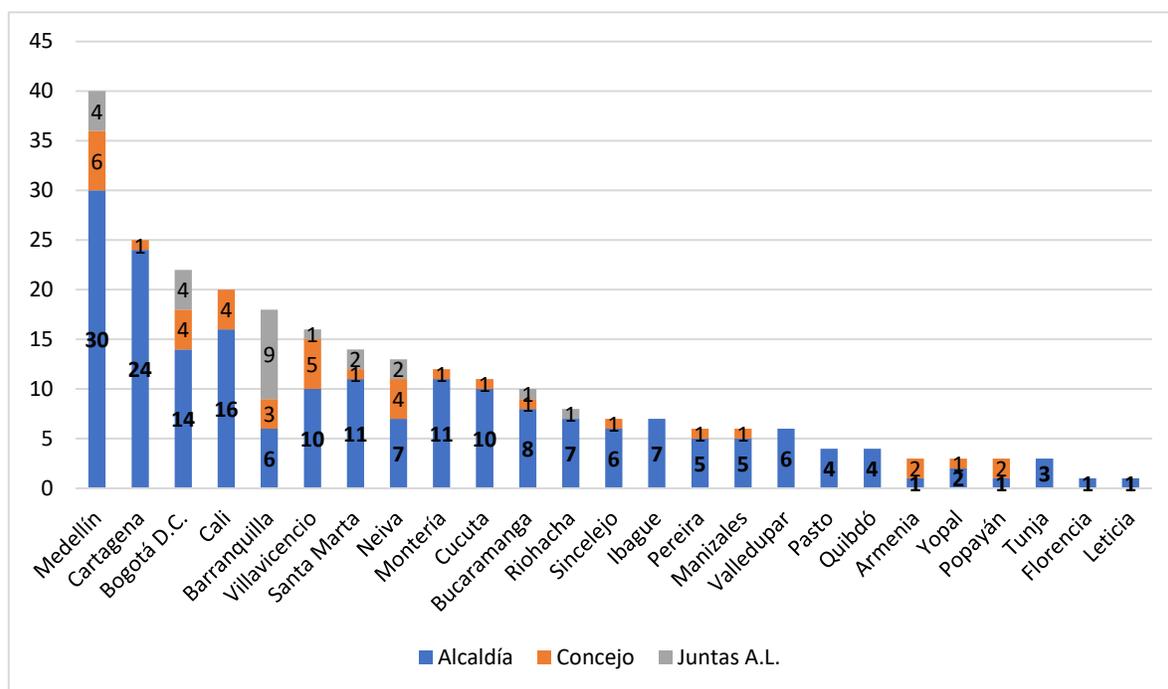
	Departamento	Alcaldía	Asamblea	Concejo	Gobernación	JAL	Total GSC Inscritos 2023	% GSC Inscritos 2023	GSC Inscritos 2019	Variación GSC Inscritos 2019 Vs 2023
1	Antioquia	178	2	41	7	4	232	17,7%	144	61,1%
2	Valle del Cauca	78	2	15	8		103	7,9%	103	0,0%
3	Cundinamarca	75		18	4		97	7,4%	85	14,1%
4	Santander	83	1	4	3	1	92	7,0%	101	-8,9%
5	Meta	51		9	3	1	64	4,9%	52	23,1%
6	Magdalena	54		1	6	2	63	4,8%	22	186,4%
7	Huila	52		7	2	2	63	4,8%	37	70,3%
8	Bolívar	54		5	2		61	4,7%	35	74,3%
9	Atlántico	37	3	9	2	9	60	4,6%	35	71,4%
10	Cesar	43		5	3		51	3,9%	52	-1,9%
11	Norte de Santander	40		6	4		50	3,8%	52	-3,8%
12	Tolima	38		8		4	50	3,8%	33	51,5%
13	Boyacá	39		4	3		46	3,5%	53	-13,2%
14	Córdoba	32		2	2		36	2,7%	31	16,1%
15	La Guajira	26			3	1	30	2,3%	35	-14,3%
16	Caldas	28		1	1		30	2,3%	20	50,0%
17	Risaralda	24		3	2		29	2,2%	28	3,6%
18	Nariño	17			5		22	1,7%	26	-15,4%
19	Bogotá D.C.	14		4		4	22	1,7%	81	-72,8%
20	Sucre	15		3	2		20	1,5%	18	11,1%
21	Casanare	13		1	2		16	1,2%	35	-54,3%
22	Cauca	13		2	1		16	1,2%	10	60,0%
23	Quindío	10		3	2		15	1,1%	20	-25,0%
24	Putumayo	10			2		12	0,9%	6	100,0%
25	Chocó	10		1	1		12	0,9%	9	33,3%
26	San Andrés	1	1	1	6		9	0,7%	4	125,0%
27	Caquetá	5			1		6	0,5%	7	-14,3%
28	Vichada	1					1	0,1%	0	100,0%
29	Arauca				1		1	0,1%	2	-50,0%
30	Amazonas	1					1	0,1%	0	100,0%
31	Guaviare	1					1	0,1%	3	-66,7%
	Total general	1.043	9	153	78	28	1.311	100,0%	1.139	15,1%

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 40 (15,2%). No obstante, también destacan ciudades como Cartagena, Bolívar con 25 grupos inscritos (9,5%), Bogotá D.C. con 22 grupos inscritos (8,4%) y Cali, Valle del Cauca con 20 grupos inscritos (7,6%).

Para el Caso de Medellín, 30 grupos son para postular candidatos a la Alcaldía Municipal, 6 para el Concejo Municipal y 4 para Juntas Administradoras Locales – JAL. Para la ciudad de Cartagena 25 grupos son para recolectar apoyos para competir por la alcaldía del distrito y uno de ellos para avalar una lista al Concejo Distrital. Para el Caso de Bogotá D.C. 14 grupos recolectan apoyos para la alcaldía distrital, 4 para el concejo Distrital y 4 de ellos para Juntas Administradoras Locales. mientras que para el caso de Cali 16 grupos están recolectando apoyos para la alcaldía y cuatro para el concejo municipal. En detalle el registro de Grupos puede apreciarse en la gráfica 2, en donde podrá verse la inscripción de grupos en las 25 capitales que al corte cuentan con registros.

Gráfica 2. GSC inscritos. Corte 26 de mayo 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 febrero de 2023, los partidos políticos tenían un 77% de desfavorabilidad y solo 11% 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 31 de mayo de 2023, la MOE realizó un segundo ejercicio de monitoreo a la financiación de los GSC y para ello se tuvo en cuenta únicamente los ingresos y gastos de las precandidaturas a gobernaciones y alcaldías de las capitales departamentales. En estos territorios, de acuerdo con la información de la RNEC al 04 de abril de 2023, se han registrado 278 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”.

Pese a ello, de los 200 GSC registrados ante la Registraduría Nacional del Estado Civil para las elecciones a alcaldes de las ciudades capitales de departamentos:

- 6 no se encuentran en el aplicativo de Cuentas Claras para su rendición de cuentas.
- 2 reportaron gastos inferiores a los 70 millones de pesos.
- 192 anexan sus formularios de gastos e ingresos en blanco.

Respecto a los 78 GSC para las elecciones a gobernaciones:

- 3 no se encuentran en el aplicativo de Cuentas Claras para su rendición de cuentas.
- 1 reporta un gasto de alrededor de 50 millones de pesos.
- 74 anexan sus formularios de gastos e ingresos en blanco.

De los 278 GSC de estudio, solamente 3 han reportado datos en el aplicativo:

- El GSC SOMOS, inscrito para apoyar la candidatura de Fredy Pinzón a la Alcaldía de Santa Marta, ha reportado en Cuentas Claras COP \$68.522.602 por concepto de gastos.
- El GSC CONSENSO CON SENTIDO SOCIAL, que busca respaldar la candidatura de Santiago Jaramillo Botero a la Alcaldía de Medellín, ha reportado gastos de COP \$29.000.000 durante este proceso de recolección de apoyos.
- El GSC EL NUEVO CAMBIO TODO ES POSIBLE, que tiene como objetivo realizar la inscripción de la candidatura de Gonzalo Nazareno Vivas para las elecciones a la Gobernación de Nariño, reportó gastos de \$52.415.000.

En síntesis, con corte al 26 de mayo de 2023, los GSC muestreados en general no habían reportado información de ingresos y gastos en Cuentas Claras y, por tanto, **se desconoce hasta el momento cuánto se ha invertido en la promoción de las precandidaturas, cuál es el origen y a qué se están destinando esos recursos tras siete meses de haber comenzado el proceso de recolección de firmas.** Se observa que, de una muestra de 278 GSC aspirantes a inscribir candidaturas a las elecciones a gobernaciones y alcaldías de capitales departamentales, ninguno de ellos tenía registrada la información sobre sus ingresos y solo 3 tenían reportados gastos.

En relación con el acceso a la información sobre ingresos y gastos de GSC, 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.**

Además, **la información no viene acompañada de la fecha y hora de última actualización, razón por la cual no es posible tener una trazabilidad** sobre los cambios en el diligenciamiento de las transacciones que reporten los GSC en sus formularios de ingresos y gastos. Esto impide conocer si la información es publicada de manera oportuna, o sea, dentro de un término razonable y dentro del cual la información no pierda mayor vigencia ni utilidad para las actividades de control social e institucional.

Particularmente, la MOE recomienda al Consejo Nacional Electoral **publicar en Cuentas Claras dos bases de datos descargables en archivo Excel, organizadas en forma tidy¹, que contengan respectivamente la información de ingresos y gastos de todos los GSC, de manera desagregada por cada transacción que reporten**, sin incluir información sensible de los aportantes y con la fecha y hora de cargue de cada registro. De esta manera, se brindan garantías del derecho de acceso a la información pública.

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 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.

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.

¹ Los conjuntos de datos «tidy» están ordenados para que cada variable sea una columna y cada observación (o caso) sea una fila.

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.**

Mayor número de GSC implica también un mayor esfuerzo para la autoridad electoral al tener que verificar un número mayor de firmas requeridas para su aprobación. Por lo tanto, es necesario que estas autoridades tengan en cuenta este incremento del número de GSC para que se continúe haciendo una verificación rigurosa de las firmas y se evite que GSC sean aprobados sin cumplir con los requisitos mínimos de firmas. El incremento de GSC, si va acompañado de mayor número de candidaturas, puede implicar igualmente un mayor trabajo para las autoridades electorales al momento de la inscripción de candidaturas ya que se requerirá mayores verificaciones sobre las posibles inhabilidades de los y las candidatas. Por lo tanto, las autoridades electorales también deben prever esta situación.

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.

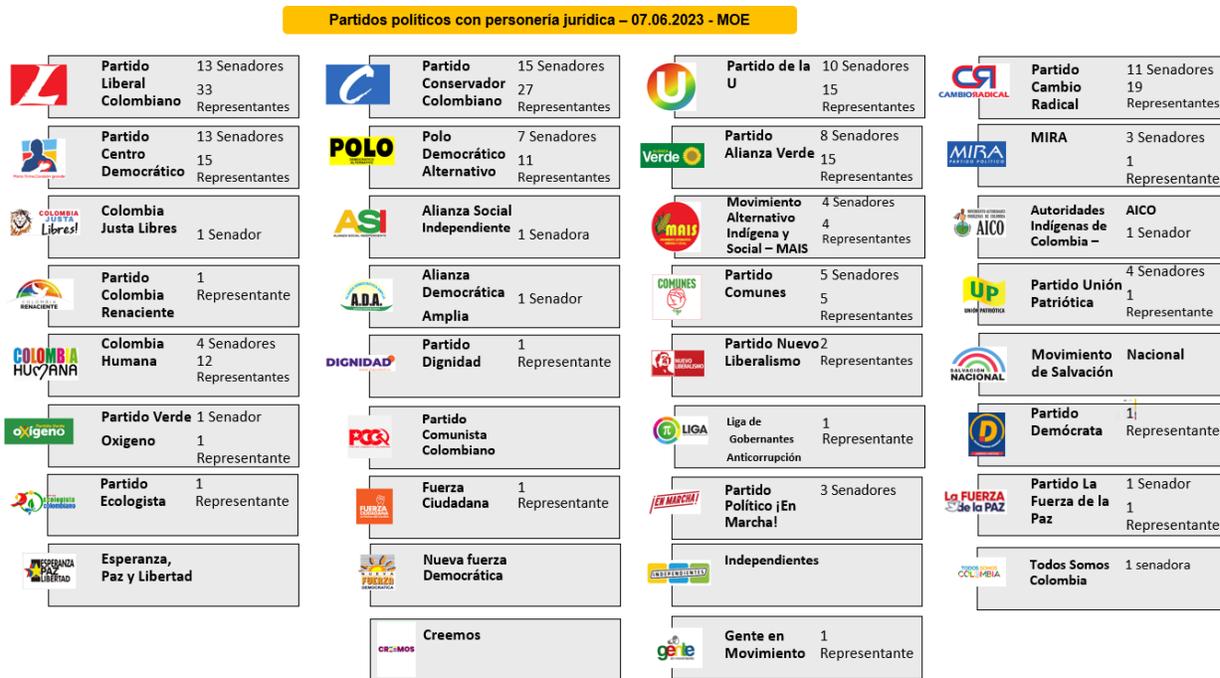
ANEXO

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 marzo de 2023, el espectro de partidos políticos en Colombia llegó a un número de 33 organizaciones reconocidas, la cuales cuentan con financiación estatal y espacios en medios de comunicación, los cuales pueden detallarse con su representación en el Congreso de la Republica en la gráfica 4.

Gráfica 3. Partidos Políticos con personería jurídica reconocida por el CNE a abril de 2023.



*Se excluye de Liga de Gobernantes Anticorrupción a los dos representantes electos por Santander que renunciaron al partido y a Rodolfo Hernández que renunció a su curul en Senado.

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

Frente a lo ocurrido en 2019, este proceso electoral tiene un aumento del 112% 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 plurinominales, 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 y escisiones que permita evitar el debilitamiento y desinstitucionalización del sistema de partidos.