



13 de septiembre de 2021

CUARTO INFORME SOBRE EL PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS

Elecciones Nacionales 2022

Realizado Por:

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

info@moe.org.co
@moecolombia
facebook.com/moecolombia

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

Línea gratuita nacional: 01 8000 112 101
Teléfono: (57+1) 7 22 2495
Carrera 19 #35-42
Bogotá D.C.

Con el apoyo de:



moe
Misión de Observación Electoral

Cuarto informe sobre el proceso de inscripción de cédulas

Corte de marzo 13 a septiembre 13 de 2021

I. Monitoreo de inscripción de cédulas

Desde el año 2015 la Misión de Observación Electoral – MOE ha realizado un monitoreo en tiempo real, publicado en informes mensuales, analizando el comportamiento de la inscripción de cédulas en cada municipio del país, y generando alertas tempranas sobre los lugares en los que los datos y los cálculos de la MOE señalan posible riesgo de fraude en inscripción de cédulas, es decir, el fenómeno conocido como “trasteo de votos” o “trashumancia electoral”.

Este monitoreo había sido posible gracias al acceso brindado por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) a las plataformas electrónicas que muestran, con actualización constante, los datos sobre la inscripción de cédulas para cada puesto de votación del país. No obstante, para el proceso electoral de 2022, el acceso a la información se ha visto reducido en la medida que, para este proceso la inscripción de cédulas se ha realizado sobre una plataforma de interfaz liviana desarrollada por la misma Registraduría y la cual no permite usuarios de acceso de consulta como se había realizado desde el proceso de autoridades locales de 2015. Tal y como fue comunicado por la Registraduría en oficio RDE DCE - 0954 del 6 de abril de 2021.

En este sentido, se han establecido comunicaciones periódicas con la entidad con el fin de obtener esta información de manera más celera posible, solicitudes que siempre han sido atendidas. No obstante, es de recalcar, que establecer el flujo de información en esta vía, significa un retroceso en temas de transparencia y acceso a la información en el marco de la observación electoral, frente a los que se venía construyendo por parte de la Entidad desde el año 2015. Adicionalmente, existe una dificultad en hacer análisis y alcance sub municipal, pues la información se encuentra agregada a nivel municipal. Por último, se han retrasado los tiempos en los que la MOE realiza sus respectivos informes debido a esta limitación en el flujo de la información.

Es de destacar que los informes de la MOE han motivado actuaciones tanto del Gobierno como de la Organización Electoral y los entes de control para reaccionar ante el riesgo de trashumancia electoral. Es por ello, que se recalca la importancia que tiene el acceso a esta información, así como la necesidad que se tiene frente al análisis de esta información.

Otro de los contextos que es preciso citar, es lo relacionado a lo que pueda ocurrir con el proceso luego de la sentencia que profiera la Corte Constitucional en relación con el nuevo Código Electoral. En tanto que este proceso es uno de los que se ve afectados bajo este nuevo esquema normativo, razón por la cual cobra especial relevancia, pues la incertidumbre, en este proceso de inscripción, así como en otros momentos del certamen electoral, pueden verse afectados por las determinaciones de la Corte. Ya que pone dudas sobre, qué ocurrirá con las inscripciones ya realizadas si se adopta el mecanismo expuesto por las nuevas normas o de declararse normas no aplicables a este proceso sería un elemento sobre el cual prestar la mayor atención, ya que al ser el último

de hacerse bajo el esquema de la ley 1475 de 2011 podría estar sujeto a muchos vicios, sin importar el contexto de pandemia que está atravesando a estas elecciones.

Así, la MOE presenta su análisis sobre el comportamiento de las tasas de inscripción de cédulas en el país. Ya con cinco meses corridos desde el inicio del proceso, un indicador útil para detectar casos de posible trashumancia es el análisis estadístico comparativo de todos los municipios del país. Para desarrollar este análisis, la MOE, gracias a la información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC, calcula la tasa de inscripción de cédulas a partir la cantidad de inscritos de cada municipio del país sobre su población (según la proyección del DANE según el censo 2018)¹, multiplicada por mil.

$$\text{Tasa de inscripción de cédulas} = \frac{\text{Ciudadanos inscritos (RNEC)}}{\text{Población total adulta municipio (DANE)}} \times 1000$$

Esto permite entender cuántos ciudadanos se han cambiado a los puestos de votación del municipio por cada mil habitantes, lo que hace comparables los datos de todo el país, a pesar de las grandes diferencias demográficas entre municipios. Un nivel atípico y demasiado alto de la tasa de inscripción de cédulas sugiere que alguna irregularidad puede estar ocurriendo en ese territorio ya que el motivo para inscribir la cédula debería ser el cambio de residencia, y la mayoría de los municipios no presentan cambios poblacionales tan fuertes (movilidad desde otros municipios) ni grandes cambios de residencia dentro de los municipios que impliquen traslados a otros puestos de votación. Además, los ciudadanos que expiden su cédula por primera vez son inscritos automáticamente al censo electoral, en un puesto de votación cercano a su lugar de residencia, así que la inscripción de cédulas se refiere únicamente a los ciudadanos que, ya estando registrados para votar en algún puesto de votación, acuden a la Registraduría para poder votar en otro puesto.

En algunos municipios es tan atípico el número de inscritos por cada mil habitantes que es incluso más de 11 veces el promedio nacional. Por lo tanto, la tasa de inscripción de cédulas es un buen indicativo del riesgo de que los ciudadanos sean incitados a inscribirse irregularmente en lugares donde no residen, con el fin de controlar el sentido de su voto. Esta irregularidad se conoce penalmente como “fraude en inscripción de cédulas”, y se refiere al delito popularmente conocido como ‘trasteo de votos’ o ‘trashumancia electoral’. Con la trashumancia están relacionados otros delitos como la “movilización de votos” (vender paquetes de votos a candidatos o campañas), la “corrupción al sufragante” (conocida como ‘compra de votos’) o el “constreñimiento al elector” (presionar o amenazar a la ciudadanía a cambio de su voto).

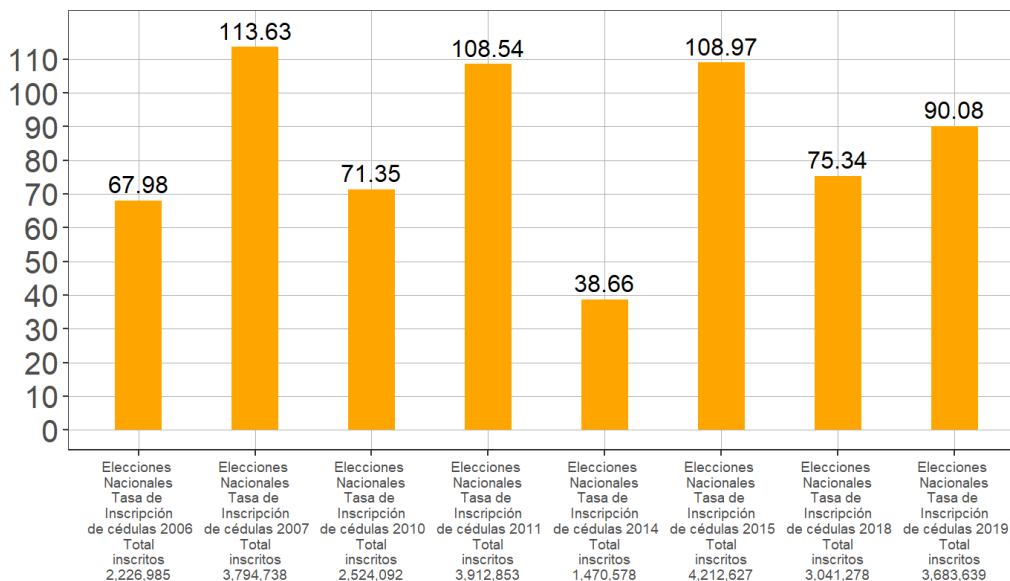
2. Seguimiento a la inscripción de cédulas. Información Corte de marzo 13 a septiembre 13 de 2021

Como se aprecia en la gráfica 1, en unas elecciones nacionales, históricamente, la tasa al final del periodo de inscripción llegaba a ser de cerca de 63.3 ciudadanos por cada mil

¹ Se usa la población proyectada y no el censo electoral dado que las proyecciones de población del DANE no están tan afectadas por las inscripciones de cédulas, y las entradas y salidas de militares, policías y presos. Además, la población proyectada está al mismo año de las inscripciones de cédulas mientras que el censo electoral tendría que ser de años anteriores. Sin embargo, en las tablas posteriores se presenta la tasa sobre el último censo electoral y el análisis no cambia de gran manera.

habitantes (en elecciones de autoridades locales es mucho más alta, pues históricamente ha rondado los 105 inscritos por cada mil habitantes). Sin embargo, para este año el contexto político y social lleva a pensar a que a pesar de la pandemia y algunas restricciones a la movilidad que se dan en medio del plan nacional de vacunación muevan de alguna manera este proceso de inscripción. Es decir, si bien se esperaba que la pandemia mostrara indicadores bajos de inscripción de cédulas, el movimiento social y político gestado a partir del 28 de abril con el inicio del paro nacional y el llamado que se ha hecho a la ciudadanía desde distintos sectores para participar electoralmente e inscribir las cédulas puede impulsar la inscripción en este periodo.

Gráfica 1. Comportamiento histórico de la tasa de inscripción de cédulas 2006 - 2019



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)

Así, en este informe se da cuenta de las inscripciones realizadas desde la habilitación para que los ciudadanos puedan inscribir su cédula y cambiar su puesto de votación, lo que ocurrió con el inicio del calendario electoral en marzo 13 de 2021. Durante el periodo comprendido entre marzo y septiembre en que está habilitada esta opción para los ciudadanos, un total de 115,111 personas han accedido a este proceso otorgado por la normatividad electoral y dado que se tiene una población proyectada por el DANE en el 2021 de 36,759,634 personas, esto nos da una tasa de inscripciones de 3.1 por cada mil habitantes a nivel nacional. Este número de inscripciones es un 9.19% mayor en comparación con los inscritos durante el mismo momento en relación con las elecciones de 2018, en el que, durante los primeros siete meses, un total de 104,530 ciudadanos cambiaron su puesto de votación. Destaca que fueron los meses de junio, julio y agosto los periodos en que se sobrepasaron los registros en contraste con el 2018.

A nivel departamental, la MOE destaca casos con altas tasas de inscripción como el Meta, la mayor tasa a nivel nacional con 11.2 inscritos por cada mil habitantes (más de 3.58 veces la tasa del nivel nacional). En segundo lugar, se encuentra el departamento de Guaviare, con una tasa de 8.81 inscritos por cada mil habitantes, lo que significa que es 2.81 veces la tasa nacional. La Tabla I muestra las tasas de inscripción de todos los departamentos del país al presente corte.

Tabla 1. Tasa de Inscripción de cédulas por cada mil habitantes a nivel departamental

#	Departamento	Proyección de Población Adulta 2021	Inscritos Totales	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes)
1	Meta	750,141	8,403	11.20
2	Guaviare	55,610	490	8.81
3	Guainía	27,860	208	7.47
4	Casanare	297,512	1,750	5.88
5	Cundinamarca	2,456,902	14,054	5.72
6	Boyacá	905,426	4,995	5.52
7	Santander	1,697,043	7,748	4.57
8	Vaupés	22,846	102	4.46
9	Quindío	437,248	1,927	4.41
10	Risaralda	737,827	3,057	4.14
11	Valle del Cauca	3,307,852	12,456	3.77
12	Caldas	786,066	2,855	3.63
13	Tolima	987,184	3,453	3.50
14	Putumayo	243,751	777	3.19
15	Vichada	64,849	205	3.16
16	Chocó	336,492	976	2.90
17	Antioquia	5,067,912	14,232	2.81
18	Caquetá	268,281	742	2.77
19	Bogotá D.C.	6,064,022	15,858	2.62
20	Huila	767,450	1,990	2.59
21	Cauca	1,065,192	2,355	2.21
22	Arauca	197,707	437	2.21
23	Nariño	1,174,921	2,576	2.19
24	Sucre	657,391	1,312	2.00
25	Cesar	862,135	1,599	1.85
26	Amazonas	46,524	86	1.85
27	Norte de Santander	1,148,866	2,109	1.84
28	La Guajira	600,672	897	1.49
29	Magdalena	960,437	1,425	1.48
30	San Andres	47,471	63	1.33
31	Córdoba	1,259,679	1,643	1.30
32	Atlántico	1,950,749	2,536	1.30
33	Bolívar	1,505,616	1,795	1.19
Total		36,759,634	115.111	3,1

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)

Al calcular la tasa de inscripción para cada municipio, de los 1121 municipios del país², hasta el 13 de septiembre de 2021, y sacar el promedio de todos estos municipios dándole el mismo peso a todos los municipios sin tener en cuenta su población nos da una tasa de inscripción promedio nacional de **5.09** inscritos por cada mil habitantes. Es importante señalar que, del total de municipios de Colombia, en 25 (el 2.23%) hasta este corte no hay un solo registro de inscripción³. La mayoría de estos municipios son municipios muy pequeños (la mitad de estos municipios con población de menos de 1,000 habitantes y el resto en su mayoría con población de menos de 5,000 habitantes) por lo que no es atípico ver casi ninguna persona inscribiéndose en el municipio. Sin embargo, si vale la pena resaltar el caso de Uribia en La Guajira que a pesar de tener una población de 116,591 no hay ningún registro de personas inscritas.

A nivel municipal, es necesario destacar un primer grupo de municipios, que, al calcular las medidas de dispersión⁴, se separan del promedio nacional por su inscripción atípica de cédulas. Estos municipios son aquellos cuya tasa de inscripción de cédulas se separa en más de 4 desviaciones estándar de la tasa promedio nacional. En este conjunto se encuentran 11 municipios, que son las más altas de todo el país. Estos se pueden observar en la tabla 2.

Tabla 2. Municipios con cuatro desviaciones estándar al promedio nacional de 13 de septiembre de 2021

#	Municipio	Departamento	Población adulta 2021 (proyección DANE)	Inscritos totales (13 de marzo de 2021 a 13 de septiembre de 2021)	Tasa total (13 de marzo de 2021 a 13 de septiembre de 2021) sobre población adulta proyectada según DANE	Tasa total de inscritos sobre el censo electoral 2019	Diferencia censo poblacional vs censo electoral 2019
1	Puerto Gaitán	Meta	25,883	2,498	96.51	72.48	-9,588
2	Guataquí	Cundinamarca	2,206	125	56.66	53.17	-211

² Colombia tiene 1101 municipios más el Distrito Capital, la isla de San Andrés y 18 corregimientos departamentales en la Amazonía (Guainía, Vaupés y Amazonas). Para fines prácticos se habla de 1121 municipios.

³ Estos municipios son: Jericó (Boyacá), Tununguá (Boyacá), Timbiquí (Cauca), Uribia (La Guajira), El Rosario (Nariño), Cachirá (Norte de Santander), Puerto Santander (Norte de Santander), El Encanto (Amazonas), La Chorrera (Amazonas), La Pedrera (Amazonas), La Victoria (Amazonas), Miriti - Paraná (Amazonas), Puerto Alegría (Amazonas), Puerto Arica (Amazonas), Puerto Santander (Amazonas), Tarapacá (Amazonas), San Felipe (Guainía), Puerto Colombia (Guainía), La Guadalupe (Guainía), Cacahual (Guainía), Pana Pana (Guainía), Morichal (Guainía), Pacoa (Vaupés), Papunaua (Vaupés), Yavaraté (Vaupés)

⁴ Se calcula la desviación estándar y el promedio de la tasa de inscripción para el total de municipios en el país y se organizan los municipios según su nivel de inscripción destacando aquellos con más de una desviación estándar por encima del promedio de la tasa de inscripción para todos los municipios.

3	Palmar	Santander	1,035	41	39.61	28.53	-435
4	Cabuyaro	Meta	4,166	162	38.89	30.94	-1,187
5	Busbanzá	Boyacá	835	30	35.93	35.63	-28
6	Barranco Minas	Guainía	3,594	121	33.67	48.36	448
7	Tibirita	Cundinamarca	2,708	89	32.87	29.93	-433
8	Yondó	Antioquia	12,758	406	31.82	31.28	-860
9	Barranca de Upía	Meta	4,179	132	31.59	27.80	-697
10	Taraira	Vaupés	1,191	37	31.07	24.37	-504
11	Paratebueno	Cundinamarca	6,266	192	30.64	27.13	-1,349

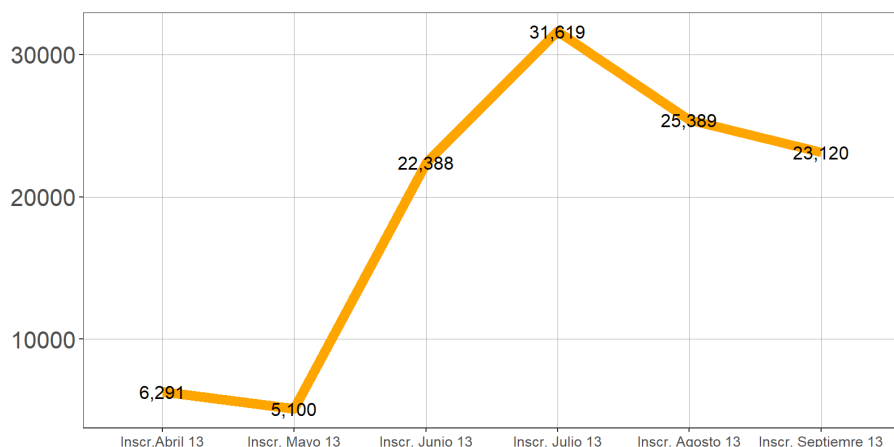
Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)

Dentro de los municipios destacados anteriormente, es necesario llamar la atención sobre los casos de Cabuyaro y Puerto Gaitán (Meta), pues sobre estos casos no es la primera vez que son resaltados por la MOE en este análisis de inscripción de cédulas, ya que para los procesos electorales previos, tanto de Elecciones nacionales como de autoridades locales, han sido alertados por su alta inscripción de cédulas.

Cabe resaltar que sobre el caso del departamento del Meta la actividad económica asociada a la extracción de minerales y combustibles atrae a población de otros municipios, razón por la cual se mantienen estas inscripciones. En este sentido es necesario que las autoridades electorales y administrativas de la región tengan en cuenta que estas movilizaciones por razón económicas no sean aprovechadas con fines electorales.

Ahora bien, en cuanto a los demás municipios, es necesario destacar que en total 106 municipios tienen algún nivel de riesgo en su inscripción de cédulas por su nivel de atipicidad en lo que va del proceso, tal y como se puede apreciar en el mapa N° 1.

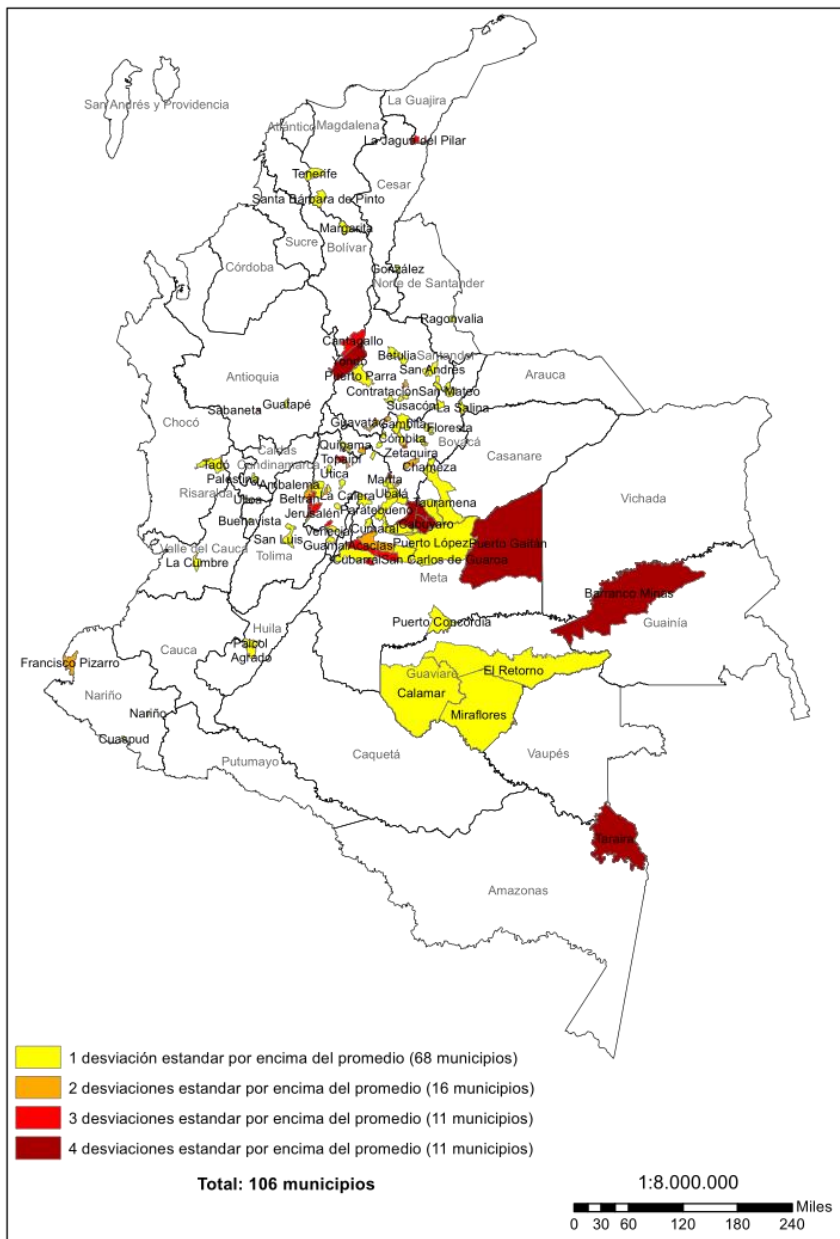
Gráfica 2. Evolución tasa de inscripción de cédulas mes a mes. Abril – Septiembre 2021



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

La gráfica 2 muestra la evolución de inscripciones desde marzo 13. La baja inscripción al inicio del proceso en los primeros meses del año, y el ascenso a partir de mayo-junio puede ser consecuencia del paro nacional ocurrido desde abril 28 del presente año, y de los llamados durante este paro a convocar a la ciudadanía a las urnas, apropiarse del proceso electoral e inscribir sus cédulas. Se evidencia que el ascenso en la inscripción de cédulas continuó durante el mes de julio, y durante los meses de agosto y septiembre tuvo un leve descenso en la inscripción.

Mapa 1. Municipios con tasa de inscripción de cédulas superior al promedio nacional



3. Inscripción de cédulas en las Circunscripciones Especiales para la Paz

La tasa de inscripción promedio de cédulas en los municipios que pertenecen a las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CTEP) entre marzo 13 y septiembre 13 fue de 3 por cada mil habitantes⁵, es decir un 59% respecto al promedio nacional que es de 5,09 por cada mil habitantes. Esta diferencia respecto a otros municipios de Colombia sugiere que por el momento en los municipios de las CTEP es bajo el interés a inscribir las cédulas si se compara con el resto del país. A esto se le suma que estos municipios han tenido históricamente bajas tasas de participación electoral en comparación a la participación electoral promedio nacional.⁶

Sin embargo, algunos municipios CTEP presentan tasas de inscripciones de cédulas atípicas y muy por encima del promedio nacional. La tabla 3 muestra aquellos municipios CTEP con más de una desviación estándar por encima del promedio nacional. Dentro de estos municipios se destaca el municipio de Yondó con una tasa de inscripción 625% más alta que el promedio nacional.

Tabla 3. Municipios CTEP con inscripciones de cédulas atípicas

#	Municipio	Departamento	Inscritos totales (13 de marzo de 2021 a 13 de septiembre de 2021)	Población adulta 2021 (proyección DANE)	Tasa total (13 de marzo de 2021 a 13 de septiembre de 2021)	Tasa total de inscritos sobre el censo electoral 2019	Diferencia censo poblacional vs censo electoral 2019
1	Yondó	Antioquia	406	12,758	31.82	31.28	-860
2	Cantagallo	Bolívar	139	5,747	24.19	20.53	-1,298
3	Francisco Pizarro	Nariño	169	8,879	19.03	26.82	2,479
4	Puerto Concordia	Meta	84	5,354	15.69	12.59	-1,471
5	Miraflores	Guaviare	66	4,373	15.09	16.49	160
6	Calamar	Guaviare	88	6,569	13.40	14.75	216
7	El Retorno	Guaviare	100	8,342	11.99	10.41	-1,570

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

⁵ Por el momento no se tienen los datos desagregados del número de inscripción de cédulas entre zonas rurales y zonas urbanas teniendo en cuenta que solo las zonas rurales participarán en las elecciones para las CTEP.

⁶ Tanto en las últimas elecciones locales como nacionales el promedio de participación en los municipios CTEP fue más bajo que el promedio nacional. El porcentaje de participación para las elecciones de alcalde de 2019 fue de 61.5% en comparación al 69.7% promedio nacional, y en las elecciones para Senado de 2018 el porcentaje de participación en municipios CTEP fue de 45% frente al 50.6% del promedio nacional.

Inscripción de cédulas por género

Ahora bien, considerando que la MOE, además de abogar por la participación de las mujeres en procesos democráticos, es una entidad que realiza ejercicios de monitoreo e investigación a fin de propiciar escenarios para el óptimo desarrollo de los derechos políticos y sociales de las mujeres; resulta necesario analizar su comportamiento en la inscripción de cédulas.

Con base en ello se determinó que, para el 13 de septiembre del 2021, el 50.5% de las cédulas inscritas en el país corresponden a mujeres. Por otro lado, el promedio del porcentaje de mujeres inscritas por municipio es de 48.4%, que se calcula dándole el mismo peso a todos los municipios sin tener en cuenta su población. Este porcentaje tiene gran variación por municipio, por lo que es posible observar municipios con muy baja proporción de mujeres y otros con una proporción más alta. Sin embargo, para hacer una comparación completa es necesario analizar si estos municipios también tienen una baja proporción de mujeres en el censo electoral. Para ello, se calcula la ratio de la proporción de mujeres inscritas sobre la proporción de mujeres en el censo electoral, es decir:

$$\text{Ratio} = \frac{\frac{\text{mujeres inscritas}}{\text{total de inscritos}}}{\frac{\text{mujeres en el censo electoral}}{\text{total del censo electoral}}}$$

Entre menor sea la ratio, menor es la proporción de mujeres inscritas respecto a la cantidad de mujeres en el censo electoral. De igual forma una ratio menor a 1 indica que la proporción de mujeres inscritas es más baja que la proporción de mujeres en el censo electoral.

La tabla 4, presenta los municipios con más baja ratio de mujeres inscritas respecto a la proporción de mujeres en el censo electoral⁷. Estos municipios tienen una ratio de mujeres inscritas con una desviación estándar más abajo del promedio nacional, y la inscripción de cédulas de mujeres es muy bajo en relación a la población femenina en el censo electoral.

Desde la MOE se considera apropiado alertar sobre la situación de estos municipios; en algunos de los cuales, la población femenina incluso supera el 50% del total del censo electoral pero el porcentaje de mujeres inscritas es demasiado bajo. La Organización Electoral debería tener en cuenta estos municipios e incorporar la perspectiva de género en la implementación nacional y territorial de los procesos de participación electoral con el fin de identificar el porqué de la baja inscripción de cédulas de las mujeres, establecer correctivos y atender las necesidades de las mujeres en las áreas de competencia de la entidad.

⁷ Se seleccionaron solo aquellos municipios que estadísticamente la proporción de mujeres inscribiendo la cédula es inferior al 50%, ya que algunos municipios tienen un nivel de inscripción total de cédulas muy bajo y la proporción de mujeres es baja pero estadísticamente no es distinta del 50%.

Tabla 4. Municipios con baja inscripción de cédulas para mujeres

#	Municipio	Departamento	# total de inscritos	% de mujeres en cédulas inscritas	% de mujeres en censo electoral 2018	% mujeres inscritas/ % mujeres en el censo electoral
1	Puerto Asís	Putumayo	122	27.87	49.30	0.57
2	Barrancabermeja	Santander	1,128	32.00	51.70	0.62
3	La Virginia	Risaralda	143	33.57	51.83	0.65
4	Puerto Boyacá	Boyacá	210	33.81	49.69	0.68
5	Soledad	Atlántico	283	38.52	53.91	0.71
6	Aguachica	Cesar	122	37.70	51.75	0.73
7	Arauca	Arauca	125	36.80	49.87	0.74
8	Miraflores	Guaviare	66	22.73	30.46	0.75
9	Aguazul	Casanare	157	37.58	49.25	0.76

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).