

## **COMISIÓN NACIONAL PARA LA COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS ELECTORALES ELECCIONES CONGRESO Y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 2022**

### **TERCER INFORME PRESENTADO POR LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL**

01 de febrero de 2022

El 23 de marzo de 2021 la MOE hizo el lanzamiento oficial de la Observación Electoral con ocasión a las elecciones del Congreso y Presidencia de la República que se realizarán en el 2022. A partir de esa fecha, la Organización viene adelantando un seguimiento al proceso electoral, convocada por el Ministerio del Interior,. En atención a esto presentamos a los miembros e invitados que conforman este escenario el siguiente informe parcial de observación electoral:

#### **I. ELECCIONES DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ - CITREP**

##### **1. Financiación de campañas electorales 2022. Financiación anticipos**

A través de las consultas que han sido elevadas por candidatos, candidatas y organizaciones nominadoras, la MOE ha recibido información según la cual, a poco más de un mes del día de elecciones, no se han realizado los desembolsos de los anticipos para las candidaturas a las 16 CITREP. Este es un fenómeno muy preocupante, pues el Acto Legislativo 02 de 2021 determinó que la financiación de estas campañas sería preponderantemente estatal (artículo transitorio 8), entendiéndose la importancia de brindar oportunidades de competir a liderazgos sociales que no cuentan con el respaldo económico necesario para desarrollar una campaña política. Aunque esta misma norma señala que la financiación debía ser entregada sin dilaciones, dentro del mes siguiente a la inscripción de candidaturas (es decir, a más tardar el 13 de enero de 2022), al 1 de febrero de 2022 siguen sin realizarse los desembolsos correspondientes.

Asimismo, para la MOE es de gran preocupación la información que ha recibido sobre presuntas instrucciones dadas por funcionarios del CNE a diferentes candidaturas de las CITREP, según las cuales, se ha recomendado financiar las campañas electorales utilizando recursos propios o de familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad. Ante esto, es necesario indicar que si bien este tipo de financiación no está expresamente prohibida por el Acto Legislativo 02 de 2021 (a diferencia de los aportes privados directos), tampoco está expresamente regulada y autorizada. Este vacío jurídico puede resultar en el riesgo de eventuales investigaciones y sanciones a diversas candidaturas, e incluso a quienes eventualmente resulten electos, por violar las normas sobre financiación de campañas electorales a las CITREP. En todo caso, este tipo de situaciones van en contra del espíritu del Acto Legislativo debido a que las candidaturas que cuenten con más

recursos propios o de familiares, han tenido durante al menos un mes, una ventaja competitiva respecto de quienes dependen totalmente de los anticipos para financiar sus campañas.

## **2. Tribunales de Garantías**

Se requiere que los Tribunales de Garantías Electorales presenten de manera urgente un informe de la situación que se evidencia en cada uno de los territorios en donde hacen presencia, tanto en la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, así como en las Comisiones Departamentales. Lo anterior, en la medida en que estos fueron planteados como el mecanismo a través del cual la autoridad electoral puede ejercer un control sobre lo correspondiente al desarrollo de las campañas y así mismo entrar a resolver múltiples problemáticas que se presentan en los territorios. En particular la MOE solicita tener la siguiente información de los Tribunales:

- Problemas frente a la inscripción de cédulas
- Contextos de violencia contra las candidaturas y organizaciones
- Acciones violentas contra las mujeres en la política (VCMP)
- Acceso y control a la financiación de las candidaturas
- Monitoreo y disposición de la propaganda electoral

## **II. ELECCIONES ORDINARIAS**

### **3. Violencia y presencia armada**

En enero del 2022, se han registrado un total de 37 hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, los cuales representan un incremento de 27.6% respecto del mismo periodo del 2018 en que se registraron 29. Con el agravante de que, mientras en el 2018 ninguna de las agresiones estuvo dirigida a candidatos al Congreso de la República o precandidatos a la Presidencia; en el 2022 han tenido lugar 8 amenazas a candidatos al Congreso, 1 atentado contra un candidato a ocupar la Circunscripción Transitoria Especial de Paz - CITREP de Magdalena – Guajira – Cesar; 1 amenaza contra una lideresa candidata a la CITREP del Sur de Tolima y 1 amenaza contra un precandidato presidencial.

Lo anterior marca un panorama preocupante, pues en los meses de febrero, marzo y mayo del 2018, 7 candidatos al Congreso fueron víctimas de violencia (5 atentados y 2 amenazas) y 3 aspirantes a la presidencia fueron amenazados; por lo que, de no adoptarse medidas urgentes para garantizar la seguridad de los contendientes, si se sigue con la misma tendencia en los próximos meses, el saldo para el 2022 podría ser devastador.

Siendo específicos con los tipos de liderazgo afectados en el mes de enero, por primera vez desde el 2016 los líderes políticos han sido las principales víctimas de la violencia, reuniendo el 55.6% del total de las agresiones (con 20 registros); en específico, la mayoría de las amenazas (15) y de los atentados (4). En ese sentido, los hechos de violencia contra este liderazgo aumentaron un 81.8% respecto del 2018, en que ocurrieron 11.

Los líderes sociales por su parte, han sido objeto de 13 afectaciones (9 amenazas, 2 asesinatos y 2 atentados), 18.2% más que en el anterior año electoral. Destacando un especial aumento en las amenazas (de 350%) y en los atentados (de 100%).

Por último, los líderes comunales reunieron el 8.3% restante de los hechos violentos ocurridos en enero del 2022, específicamente 1 amenaza y 2 asesinatos, lo que representa una reducción de 133.3% en comparación con el 2018.

En referencia al accionar de Grupos Armados Ilegales – GAI durante el mes de enero del 2022, se han registrado un total de 69 acciones bélicas y 23 amedrentamientos en el territorio nacional. De los diferentes grupos, las disidencias de las FARC se han posicionado como los principales generadores de violencia, al ser responsables de 36 acciones y 8 amedrentamientos, seguidas por los Grupos Armados Organizados con 9 acciones y 8 amedrentamientos y por el ELN con 9 acciones y 3 amedrentamientos.

Dichas cifras, representan una reducción del 10.7% respecto del 2018, año en el que se registraron un total de 103 acciones bélicas y amedrentamientos; poniendo la lupa en el aumento del accionar de las disidencias pues, en dicho año, fueron autoras de tan solo 16 acciones bélicas y 3 amedrentamientos.

**Tabla 1. Principales hechos de violencia contra líderes y acciones de Grupos Armados Ilegales. Enero de 2022.**

Fecha	CITREP	Departamento	Municipio	Agresión	Categoría a Agresión	Victimario
5/01/2022	C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	Cesar	Valledupar	Atentado a Pedro Norberto Castro Araujo / Líder sin partido CANDIDATO CTEP	Atentado	No identificado
7/01/2022	C 15 Sur del Tolima	Tolima	Chaparral	Amenaza a Niyereth Ospina Sánchez / Líder sin partido -- CANDIDATO A CTEP	Amenaza	No identificado

24/01/2022	C 1 Nariño - Cauca - Valle	Cauca	Buenos Aires	Asesinato del líder indígena Albeiro Camayo	Asesinato	Dis'FARC
26/01/2022	R-1 Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Corinto	Hostigamiento	Acciones Bélicas	Dis'FARC
27/01/2022	-	Valle del Cauca	Bugalagrande	Ataque a infraestructura militar / policial,	Acciones Bélicas	No identificado
27/01/2022	-	Valle del Cauca	Tuluá	Ataque a infraestructura militar / policial	Acciones Bélicas	No identificado
27/01/2022	-	Cesar	Aguachica	Ataque a infraestructura militar / policial	Acciones Bélicas	No identificado
27/01/2022	-	Cesar	Pailitas	Ataque a infraestructura militar / policial	Acciones Bélicas	No identificado
27/01/2022	R-3 Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	Remedios	Ataque a infraestructura militar / policial	Acciones Bélicas	No identificado
27/01/2022	-	Norte de Santander	Ocaña	Ataque a infraestructura militar / policial	Acciones Bélicas	No identificado
27/01/2022	R-4 Catatumbo	Norte de Santander	San Calixto	Hostigamiento	Acciones Bélicas	No identificado

29/01/2022	-	Cesar	Chiriguaná	Ataque a infraestructura militar / policial,	Acciones Bélicas	ELN
29/01/2022	C 5 Caquetá	Caquetá	Solano	Atentado a Arnulfo Gasca Trujillo / Gobernador Partido Conservador	Atentado	Dis'FARC
25/01/2022	C 2 Arauca	Arauca	Tame	Asesinato de Alvaro Peña Barragán, presidente de una Junta de Acción Comunal Rural	Asesinato	No identificado

Fuente: Misión de Observación Electoral – MOE

### Violencia contra líderes políticos sociales y comunales y accionar de GAI en territorios CITREP

En el caso específico de los 167 municipios que conforman las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, se registraron 13 hechos de violencia (el 35.1% del total nacional), los cuales abarcan 7 amenazas, 3 atentados y 3 asesinatos. Resaltando que, a diferencia de la generalidad del país, en estos territorios los líderes sociales han sido las principales víctimas de la violencia, con un total de 7 agresiones en su contra[1]. Por su parte, los líderes comunales fueron víctimas de 1 amenaza y dos asesinatos. Es así que el 53.8% y el 100% de las afectaciones registradas a nivel nacional contra las personas que ejercen roles de liderazgo social y comunal, respectivamente; tuvieron lugar en las CTEP. Situación que cobra sentido y especial relevancia, una vez consideramos que son estos tipos de liderazgo el llamado a participar en las elecciones de las curules de paz.

Sumado a ello, resulta alarmante la elevada letalidad de las agresiones en estos territorios, pues mientras en el país los hechos letales representaron el 27% del total de afectaciones registradas, en las CTEP el porcentaje es de 46.2%; siendo el escenario a su vez del 75%

de los asesinatos y del 50% de los atentados registrados en Colombia para el mes de enero.

El panorama expuesto se ve agravado, una vez tenemos en cuenta que el 61% de los hechos violentos, el 100% de los asesinatos y el 66.7% de los atentados presentados en las circunscripciones, ocurrieron en zonas rurales de los municipios; zonas en las cuales se desarrollan las campañas electorales para estas curules y tendrán lugar las elecciones mismas.

Ahora bien, en comparación con el 2018, se registró una reducción de 7.1% en los hechos (pues se registraron 14), fundamentalmente a razón de la reducción de las agresiones contra líderes políticos y comunales, pues la violencia contra el liderazgo social aumentó un 40% en el 2022.

En materia de Grupos Armados Ilegales, los territorios CTEP han sido el escenario del 26.1% de las acciones bélicas y amedrentamientos que tuvieron lugar en el país durante el mes de enero, con un total de 24 (59.3% menos que en el 2018) registrados en 12 municipios. Destacando que, al igual que en el caso nacional, son las disidencias de las FARC el principal actor armado al reunir el 58.3% del total. Con base en este panorama, resulta fundamental adoptar medidas tendientes a garantizar las condiciones de seguridad necesarias para el desarrollo de campañas y el certamen electoral en sí mismo, más aún si consideramos que existe la posibilidad de cerrar puestos de votación por problemas de orden público, lo que afectaría el óptimo ejercicio de los derechos políticos de las personas que allí habitan, y representaría un fracaso para el Estado colombiano en la apuesta por la inclusión de los habitantes de las zonas rurales más afectadas por el conflicto.

#### **4. Auditorías a los software de escrutinios.**

**Debe garantizarse la auditoría o acompañamiento no solo sobre el software del escrutinio general, sino que debe incluirse la posibilidad de hacerlo sobre el desarrollo de los escrutinios zonales, locales, municipales, distritales y departamentales.**

**La Misión de Observación Electoral y la Fundación Karisma le solicitamos a la RNEC nos acrediten como observadores, para poder realizar un ejercicio de observación electoral a lo que la RNEC denomina la auditoría del software de escrutinios.**

Para las elecciones de Congreso y Presidencia de la República, por primera vez se contará con un software de propiedad del Estado para el desarrollo del escrutinio que realizará el Consejo Nacional Electoral, cuya contratación fue adjudicada el 29 de diciembre de 2021 a la empresa INDRA. Con anterioridad, el 10 de septiembre de 2021 la RNEC adjudicó el contrato de una solución integral en el que se incluyó el desarrollo de los escrutinios en el orden auxiliar, municipal, distrital y general, el cual se mantiene como propiedad de los contratistas y está siendo desarrollado por la Unión Temporal Distribución de Procesos Electorales.

Sin embargo, el modelo adoptado por la RNEC, esto es separar el desarrollo de los escrutinios en dos contratos que se concentran en etapas distintas del proceso de escrutinio, mientras uno se hace cargo del procesamiento de información de los escrutinios a nivel territorial (zonal, local, municipal y distrital), el otro se hace cargo de lo que es el escrutinio general, o también llamado nacional en manos del Consejo Nacional Electoral, lo anterior genera los siguientes inconvenientes:

- Debido a que el Estado sólo tendrá la propiedad del software de escrutinio que desarrollará el CNE, esto limita las posibilidades de hacer una auditoría y trazabilidad de resultados de manera integral.
- Las organizaciones políticas no contarán con los plazos y tiempos requeridos para hacer una auditoría acorde a los estándares internacionales. Esto debido a que el contrato para el desarrollo del software de escrutinio nacional fue adjudicado en diciembre de 2021 y solo hasta la segunda semana de enero se les presentó a las organizaciones políticas el plan de auditorías.
- Derivado de lo anterior, únicamente se tiene conocimiento de la presentación realizada por la RNEC (el 19 de enero de 2021) al plan de auditoría que podrán realizar los auditores de las organizaciones políticas. Sin embargo, se desconoce si para el escrutinio del nivel territorial (zonal, local, municipal y distrital), contará con estas mismas condiciones para que las organizaciones políticas puedan adelantar las auditorías o al menos un acompañamiento, pues es lo único que está habilitando la Registraduría para el escrutinio general en este momento.

## **5. Proceso de postulación y designación de jurados de votación**

Con el fin de garantizar la transparencia de cada una de las etapas que conforman el proceso de selección de jurados de votación, esto es, postulación, validación, sorteo, publicación y notificación, y con el propósito de generar mayores condiciones de acceso a la información, la MOE solicita tener en cuenta las siguientes inquietudes:

- a. ¿Existe un protocolo o procedimiento específico para que las entidades con funciones electorales (Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Consejo Nacional Electoral, etc.) y la sociedad civil puedan tener acceso al software de sorteo y designación de jurados de votación en tiempo real?
- b. ¿La información (sin datos sensibles) generada por el software puede ser revisada y descargada en formatos que puedan ser operados con facilidad?
- c. ¿El software cuenta con mecanismos de verificación o contraste de la información relacionada con la existencia, operatividad y la nómina de empleados de las empresas postulantes?
- d. ¿El software permite identificar plenamente en cada entidad o empresa a la persona encargada del cargue de la información, teniendo en cuenta para ello las sanciones establecidas en el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 163 de 1994?

- e. ¿El software cuenta con mecanismos que permitan identificar y tomar acciones frente a sesgos en la postulación y selección de los jurados de votación como, por ejemplo, el peso desproporcionado de una empresa o entidad sobre el total de jurados designados en un municipio?
- f. ¿Se ha contemplado el establecimiento de un recurso administrativo para la impugnación por parte de las organizaciones políticas, la ciudadanía y las entidades con funciones electorales respecto a la conformación de los jurados de votación para cada mesa?
- g. ¿Qué responsabilidad asumen las empresas postulantes ante hallazgos como la alteración de documentos y datos cargados, la inclusión de personas que no son parte de la nómina, el diligenciamiento de información incorrecta sobre los empleados o el incumplimiento en la obligación de cargar la información correspondiente a la nómina?
- h. ¿Qué acciones o medidas se han implementado en el proceso de selección de jurados para propiciar una conformación con paridad de género como lo establece el protocolo para prevenir la violencia política contra las mujeres (Resolución 8947 del 2021 del CNE)?
- i. ¿Pueden ser postuladas personas vinculadas por contrato de prestación de servicios como jurados de votación por parte de las entidades públicas?

Esperamos que estas inquietudes puedan ser tenidas en cuenta en la gestión del proceso de sorteo y designación de jurados de votación en el marco de las Elecciones Nacionales de 2022. Finalmente, recomendamos que para las próximas Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral la RNEC presente un informe sobre los hallazgos para cada una de las etapas de la integración de los jurados de votación, que incluya lo relacionado con el software, la validación de la información que remiten las entidades y empresas, así como los correctivos adoptados.

## **6. Tarjetas electorales.**

### **Porcentaje de tarjetones disponibles para cada consulta.**

En relación con las consultas interpartidistas para la selección de candidaturas a la Presidencia de la República, es preciso conocer cuál es el porcentaje del censo de cada mesa a partir del cual se define el número de tarjetas electorales disponibles por mesa. Lo anterior es de suma relevancia pues como lo reportó la ciudadanía en [www.pilasconelvoto.com](http://www.pilasconelvoto.com) en las elecciones del 11 de marzo de 2018, los tarjetones de consultas interpartidistas se agotaron en algunas mesas de votación, lo cual afectó el ejercicio del derecho al voto. Es decir, se debe garantizar una cantidad suficiente de tarjetones para las tres consultas de forma que no se agoten en las mesas de votación para ninguna de las coaliciones.

### **Pedagogía sobre cómo votar.**

Teniendo en cuenta que la RNEC acordó con los partidos y movimientos políticos que cada circunscripción esté en una tarjeta electoral diferente, es necesario que se fortalezcan con



los jurados de votación y la ciudadanía los procesos de formación y pedagogía, debido que existen dudas sobre cómo será la entrega de los diversos tarjetones. Por esta razón, la MOE considera importante aclarar la siguiente duda:

- ¿El jurado de votación le entregará todas las tarjetas electorales o le preguntará a las personas votantes sobre qué circunscripción desea votar para Senado y Cámara para que le entregue las tarjetas electorales que solicita el o la votante?

En todo caso la MOE le solicita a la RNEC que genere un espacio de formación en el que participen las organizaciones políticas, los medios de comunicación y la MOE para que conozcan cómo será la entrega de tarjetones a los ciudadanos y de esta manera evitar tarjetas no marcadas y exceso de votos que conlleven a la nivelación de mesas u otros problemas en el conteo de votos y escrutinios.

## **7. Promoción de la participación política de grupos sociales históricamente discriminados. Seguimiento a la implementación de los Protocolos: Derechos políticos de las mujeres y las personas trans.**

### **7.1. Protocolo participación política de las mujeres - Resolución 8947 del 2021:**

En primer lugar, la MOE quiere felicitar al Consejo Nacional Electoral por la expedición de la Resolución 8947 del 15 de diciembre del 2021 *“Protocolo para promover una mayor participación política de las mujeres, para garantizar el derecho al voto en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, prevenir y atender los casos de violencia contra las mujeres en la política”* y se pone a disposición para acompañar y apoyar su implementación en el marco del presente proceso electoral, e invita a todas las autoridades que tienen competencias en conocer y aplicar las disposiciones. Teniendo en cuenta las disposiciones allí contenidas, a continuación nos permitimos preguntar sobre los siguientes compromisos:

#### **a. Financiación:**

1. ¿Qué acciones ha realizado la organización electoral para garantizar la apertura de cuentas y entrega de pólizas a mujeres según mandato del protocolo?

#### **b. Violencia contra las mujeres en política (VCMP):**

1. ¿Qué acciones se han diseñado y/o implementado desde la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales para incluir la perspectiva de género y la garantía de los derechos políticos de las mujeres en materia de seguridad, protección, prevención y atención de los casos de violencia contra las mujeres?
2. ¿La Comisión de Seguimiento Nacional ha solicitado a las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los procesos electorales del orden departamental, distrital y municipal, la adopción de medidas del protocolo para atender las

denuncias, riesgos e irregularidades que puedan constituir violencia contra mujeres en política?

3. ¿Qué acciones de pedagogía se han realizado sobre el contenido del protocolo y los canales de denuncia como el correo electrónico? ¿El CNE ha recibido denuncias sobre casos de VCMP en el correo electrónico abierto para ese tema?
4. Para la RNEC sobre la implementación del protocolo de género: ¿Cuál es el plan de capacitaciones a sus registradores delegados frente a los canales de denuncia de VCMP?

### **c. Protocolos para la prevención y atención de la VCMP de los partidos políticos:**

La Resolución 8947 de 2021 dispone que los partidos y movimientos políticos deben *“abrir un canal directo para la recepción de denuncias y adoptar un protocolo para la prevención y atención sobre casos de violencia contra las mujeres en política”* (numeral 6, literal D). En este sentido, la MOE invita a todas las organizaciones políticas que a la fecha no han adoptado un protocolo en su interior, a dar inicio a este proceso deliberativo en sus colectividades, para lo cual pone a disposición un protocolo modelo que busca apoyar el proceso de debate y adopción de estas medidas (Anexo No. 2).

**7.2. Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans:** Teniendo en cuenta que el pasado 13 de noviembre del 2020 el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución No. 3480 de 2020 *“Por medio de la cual se adopta el protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans en igualdad de condiciones y libre de discriminación”*. Desde la MOE reconocemos las acciones que ha iniciado la RNEC y el CNE en materia de implementación del mismo mediante la inclusión en SICE - Sistema de los lineamientos para la fuerza pública y los jurados de votación para las elecciones al Congreso, incluyendo las CITREP y las elecciones presidenciales. Sin embargo, nos permitimos preguntar sobre algunas acciones que están dispuestas en dicha resolución:

1. ¿La RNEC, con el apoyo del CNE, ya diseñó las piezas informativas y pedagógicas sobre las garantías para el derecho al voto de las personas trans, que se ubicaran en lugares visibles al ingreso de los puestos de votación?
2. Para la Fuerza Pública (Policía y Ejército Nacional) ¿qué acciones han tomado para incluir y reforzar los lineamientos del protocolo trans en los contenidos de capacitación para el personal que hará presencia en los puestos de votación?
3. ¿Ha determinado el CNE el procedimiento para la recepción y seguimiento de quejas que las autoridades competentes le remitirán sobre el incumplimiento de este protocolo?

### **8. Inscripción de cédulas**

## **Retrocesos en la transparencia y el acceso a la información**

El monitoreo de la inscripción de cédulas había sido posible gracias al acceso brindado por parte de la RNEC a las plataformas electrónicas que muestran, con actualización constante, los datos sobre la inscripción de cédulas del país. No obstante, para el proceso electoral de 2022, el acceso a la información se vio reducido ya que, tal y como fue comunicado por la Registraduría en oficio RDE DCE - 0954 del 6 de abril de 2021, para este proceso la inscripción de cédulas se realizó 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.

Fue sólo hasta el 27 de diciembre de 2021 que se dio acceso a la MOE a una plataforma diversa, que permite observar cada puesto de votación con el total de inscritos, aunque incluso esta carece de determinada información que siempre había sido compartida, como por ejemplo la desagregación por sexo. Por otra parte, esta nueva plataforma no tiene la posibilidad de bajar toda la información de todos los puestos de votación del país para su análisis, sin tener que ir municipio por municipio.

En este sentido, durante el periodo preelectoral se establecieron comunicaciones periódicas con la entidad con el fin de obtener esta información de manera lo más celera posible, solicitudes que siempre fueron atendidas. Sin embargo, el tiempo de respuesta especialmente en los meses de octubre y noviembre fue lento y no permitió que la MOE produjera los informes correspondientes en esos meses. Además, es de recalcar que establecer el flujo de información por 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.

Lo anterior resulta relevante puesto que supuso restricciones tanto al monitoreo y análisis desarrollado por la MOE a lo largo del periodo preelectoral, como a la emisión de alertas oportunas en distintos niveles de análisis, que pudieran derivar en acciones concretas de la organización electoral (como la realización de campañas de pedagogía y cedulación en los puestos con niveles atípicamente bajos de inscripción) o de entes de control (frente a inscripciones atípicamente altas).

A continuación, se destaca la información que no se pudo obtener de forma oportuna, sencilla y completa por parte de la Registraduría, a pesar de que sí se tuvo acceso a ella en procesos electorales anteriores, desde el 2015, con excepción de la información sobre el puesto de origen, así como aquella obtenida por vía web (o aplicativo), al tratarse de una innovación de este proceso electoral:

- Información de inscripción de cédulas desagregado por rural y urbano

En primer lugar, existió una dificultad en hacer análisis con un alcance sub municipal, pues la información proporcionada se encontraba agregada a nivel municipal. Si bien la información desagregada se le solicitó a la Registraduría desde septiembre 14 del 2021, esta no fue compartida (sólo se entregó la información del total municipal y por sexo), sino hasta el 27 de diciembre de 2021 (en que con la nueva plataforma a la que se tuvo acceso, fue posible obtener la información a nivel de puesto de votación). Por ello, desde el 13 de marzo hasta el 27 de diciembre de 2021, al solo poder identificar el número de inscripciones

totales en el municipio, no fue posible distinguir si las inscripciones se estaban dando en las cabeceras municipales y/o en los puestos rurales de votación.

Es importante señalar que la desagregación de inscripciones en puestos de votación rurales y urbanos es clave para analizar el proceso de la elección para las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CITREP), recordando que solo las personas en puestos de votación rurales podrán elegir los representantes para las curules de paz. Al respecto, derivado de que se trata de un ejercicio novedoso, en el que por primera vez se están acercando puestos de votación a las zonas rurales más afectadas por el conflicto en el país, la información oportuna era de especial relevancia, pues habría permitido identificar acciones específicas que se debían adelantar para garantizar el acceso efectivo al ejercicio al sufragio a los habitantes en estas regiones del país.

- Información desagregada por puesto de votación

No obstante que esta se solicitó desde septiembre 14 del 2021, la información desagregada por puestos de votación y que permitiera identificar no solo en qué ciudades se habían inscrito las personas sino en qué puestos de votación no fue compartida con la MOE, sino hasta el 27 de diciembre pasado, que se le dio acceso a la plataforma de inscripción de cédulas. Sin embargo, incluso en esta plataforma no es posible descargar la base datos completa para todos los puestos de votación en un formato procesable y sin tener que bajar los datos municipio por municipio, lo que supone dificultades excesivas en el análisis de la información. Por lo tanto, es un proceso demorado lograr obtener el total de inscripciones de todos los puestos de votación del país y dado que la plataforma se ha ido actualizando día a día, no es posible siempre tener esa información lo más actualizada posible.

- Información sobre puesto de origen

En los derechos de petición a la Registraduría, donde se le pedían los datos de inscripción de cédulas, se les solicitó adicionalmente el dato sobre el puesto de origen de los inscritos. Esta información es clave para poder identificar posibles anomalías, a partir del análisis del puesto de votación de origen desde donde los ciudadanos tenían anteriormente sus cédulas inscritas. En este caso, la Registraduría nunca compartió la información que permitiera distinguir el puesto o al menos la ciudad de origen, donde los inscritos tenían su puesto de votación anterior. Incluso, en la plataforma de inscripción de cédulas cuyo acceso la Registraduría facilitó a la MOE el 27 de diciembre pasado, no se cuenta con esta información, a pesar de su utilidad para identificar posibles atipicidades como muchas personas inscribiéndose al mismo puesto de votación viniendo desde un mismo puesto. También con esta información sería posible identificar casos atípicos de muchas personas viniendo a inscribirse desde ciudades muy lejanas.

- Información desagregada según inscripción presencial y por vía aplicativo

Sobre la información desagregada según el método de inscripción presencial o por vía web (o aplicativos), la Registraduría solo ha sacado en sus comunicados la proporción total nacional en cada uno. No obstante, esta incluso presenta discrepancias en cuanto al número de cédulas inscritas. Al respecto, la información precisa se le solicitó recientemente

a la Registraduría, desagregada además por sexo y municipio, y esperamos sea compartida de manera completa lo más pronto posible.

- Discrepancia en el número de cédulas inscritas

El 14 de enero, la Registraduría emitió un comunicado titulado “Más de 2’611.000 ciudadanos inscribieron su cédula para votar en las elecciones del Congreso de la República del 2022”. No obstante, al comparar el número de cédulas inscritas a la fecha, con los datos internos de la misma entidad, por medio de la plataforma, encontramos un total de 2’545.108 inscripciones al día de hoy (número que ha ido cambiando a lo largo de enero, pero nunca ha llegado a los 2’611.750 que mencionó la Registraduría). Por lo tanto, hay un desfase de al menos 66.642 inscritos.

### **Seguimiento a la inscripción de cédulas. Elecciones al Congreso de la República (13 de marzo de 2021 a 13 de enero de 2022)**

Para desarrollar el análisis de las inscripciones de cédulas, la MOE, gracias a la información suministrada por la 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), multiplicada por mil.

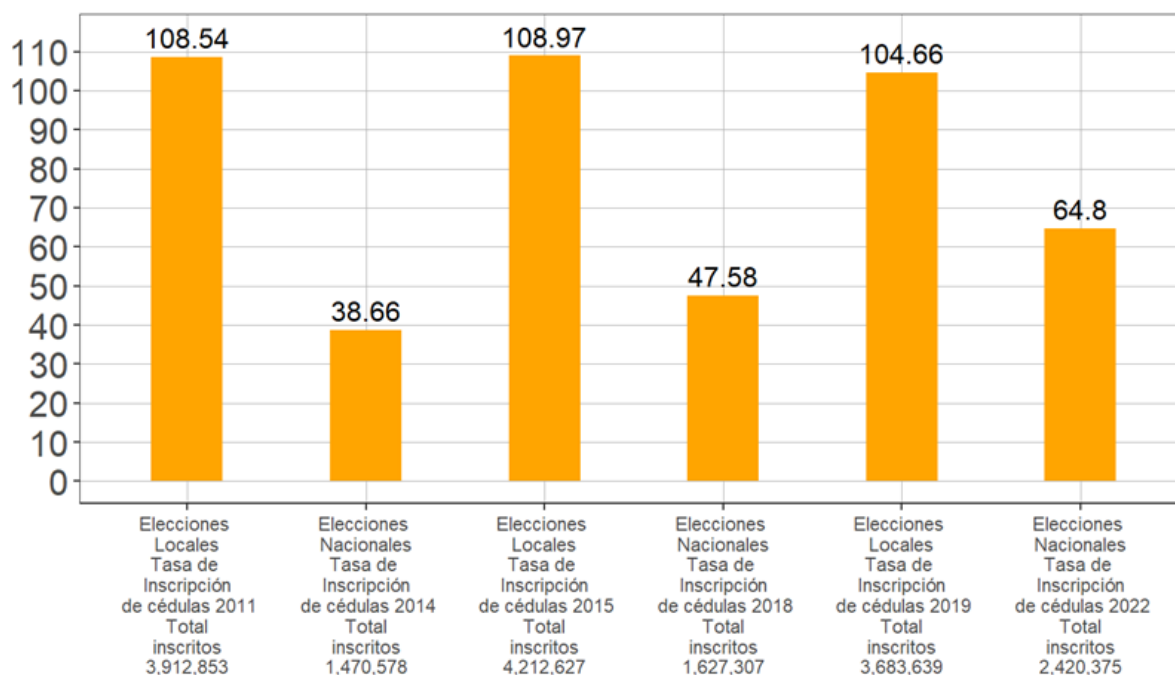
Es decir, la tasa nos señala cuántos colombianos han cambiado su lugar de votación por cada mil habitantes. Por ejemplo, una tasa de 10 indica que, por cada mil habitantes en un municipio, 10 de ellos inscribieron su cédula para votar (es decir, cambiaron su puesto de votación).

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 52.2 ciudadanos por cada mil habitantes (en elecciones de autoridades locales es mucho más alta, pues históricamente ha rondado los 107 inscritos por cada mil habitantes). Sin embargo, para este año el contexto político y social, además de la facilidad para inscribir las cédulas de manera virtual, llevó a que la tasa de inscripción para las elecciones de marzo de 2022 se incrementara respecto a años anteriores.

### **Gráfica 1. Comportamiento histórico de la tasa de inscripción de cédulas 2006 - 2022<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Estos datos solo incluyen inscripciones dentro de Colombia y a corte del 14 de enero del 2022.



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

Al hacer el análisis a nivel municipal, es necesario destacar un primer grupo de 11 municipios, que tienen la tasa de inscripción más alta de todo el país, y están muy alejados de la tasa nacional, por lo que su inscripción de cédulas resulta atípica. Estos municipios tienen tasas de inscripción de cédulas 7 veces superiores a la tasa nacional. Los mismos se pueden observar en la tabla 1.

**Tabla 1. Municipios con riesgo extremo por alta tasa de inscripción de cédulas al 13 de enero de 2021.**

#	Municipio	Departamento	Población adulta (proyección DANE)	Inscritos totales (13 de marzo de 2021 a 13 de octubre de 2021)	Tasa de inscritos sobre población adulta proyectada según DANE
1	La Guadalupe	Guainía	136	65	467.63
2	Tarapacá	Amazonas	2,046	682	327.26

3	Puerto Gaitán	Meta	25,883	7,250	276.63
4	Nariño	Nariño	3,322	921	275.58
5	Puerto Santander	Norte de Santander	6,056	1,477	241.38
6	Arenal	Bolívar	4,955	1,177	233.62
7	La Jagua del Pilar	La Guajira	2,489	546	214.71
8	Yavaraté	Vaupés	448	103	213.69
9	Sabaneta	Antioquia	72,904	15,369	206.71
10	Cúcuta	Norte de Santander	566,538	116,150	202.99
11	Briceño	Antioquia	5,251	1,068	199.37

*Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC*

Al respecto, es necesario enfatizar que el día 31 de enero de 2022 la Procuraduría General de la Nación emitió una alarma electoral por inscripción inusitada de cédulas en algunos municipios de Amazonas, Antioquia, Bolívar, Cauca, Guainía, Nariño, Santander y Vichada. En la misma, la Unidad de Vigilancia de Control Electoral alertó de manera especial sobre la situación de inscripción de en siete municipios diferentes a las capitales de departamento y a los que integran las áreas metropolitanas, a saber: Nariño (Nariño) con 317%, Cumaribo (Vichada) con 266%, Toribío y Jambaló (Cauca) con 186% y 154% respectivamente, Barrancominas

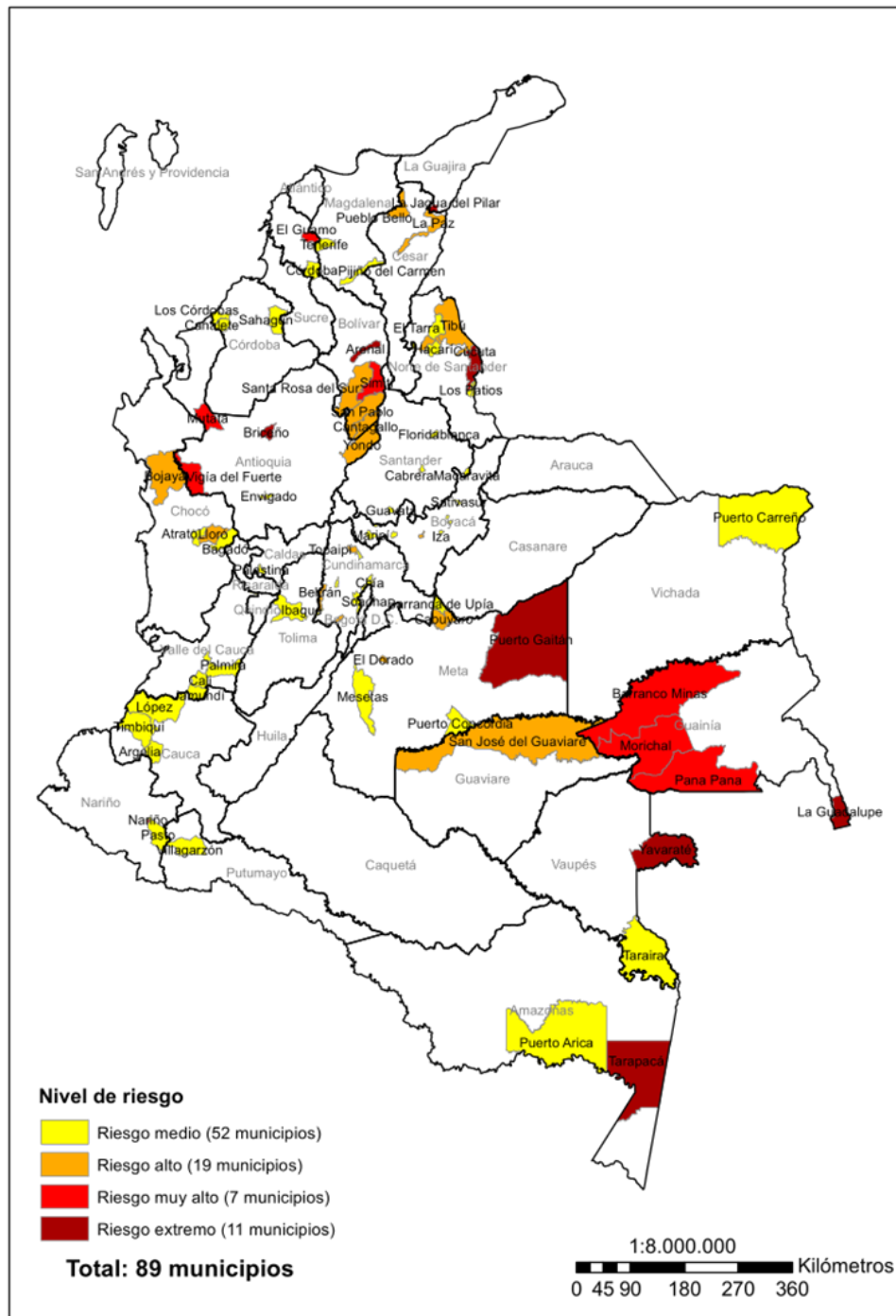
(Guainía) con 160%, Puerto Nariño (Amazonas) con 117% y Arenal (Bolívar) con 106%.

Al respecto, la MOE destaca la importancia de que organismos de control estén vigilantes sobre todos los elementos del proceso electoral. La diferencia en torno a los resultados de la MOE y la Procuraduría derivan de que la MOE tradicionalmente utiliza una medición distinta, tal como se explicó en líneas previas. En cambio, de acuerdo con la información de la Procuraduría, su análisis lo realizó contrastando la inscripción del proceso inmediatamente anterior (elecciones locales de 2019), y calculando una variación porcentual frente a los inscritos para este periodo, lo cual permite comparar contra sí mismo a cada municipio del país.

No obstante, a pesar de las diferencias metodológicas, es de destacar que sobre 3 municipios saltan las mismas alertas, siendo estos: Arenal (Bolívar), Nariño (Nariño) y Briceño (Antioquia), razón por la cual en el marco de esta Comisión se insta a la autoridad electoral a analizar con detenimiento estas alertas presentadas y en dado caso iniciar las acciones correspondientes.

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





Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC