



SÉPTIMO INFORME SOBRE EL PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS

Elecciones Nacionales 2022

29 de marzo de 2022

Realizado Por:

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



Séptimo informe sobre el proceso de inscripción de cédulas

Corte de marzo 13 de 2021 a marzo 29 de 2022

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 posibles riesgos de fraude en inscripción de cédulas, o patrones atípicos que deben motivar acciones específicas por parte de distintas autoridades.

En este informe, la MOE presenta su análisis sobre el comportamiento de la inscripción de cédulas en el país para las elecciones nacionales de 2022 que se realizaron entre el 13 de marzo de 2021, fecha en que inició el proceso, y el 29 de marzo de 2022, en que cerró inscripción de cédulas para Presidencia.

Como una de las innovaciones a destacar respecto de este proceso electoral es importante señalar que en esta ocasión por primera vez se realizaron inscripciones de manera virtual, además de las inscripciones presenciales en las sedes de la Registraduría Nacional del Estado Civil que operaban en elecciones anteriores. Sin embargo, por distintas fallas con el registro virtual durante las inscripciones para las elecciones a Congreso, esta modalidad de inscripción fue suspendida posterior al 13 de enero de 2022. Por lo tanto, dentro de este informe también se da cuenta de los problemas que presentaron las inscripciones virtuales, mismas que se vieron agravadas por las problemáticas que se presentaron en el funcionamiento de la página de la Registraduría y en la aplicación Infovotantes el día de las elecciones a Congreso.

Si bien este proceso facilitó la inscripción por parte de la ciudadanía, es de anotar los problemas que desde la MOE se han visto sobre la consistencia de las cifras. Lo anterior en la medida que, como se verá en detalle en el presente informe, las cifras que menciona la Registraduría en sus comunicados no coinciden con los datos que muestra su propia plataforma respecto al número de cédulas inscritas. Igualmente, a pesar que el registro virtual se suspendió desde el 13 de enero de 2022, a la fecha aún no es claro cuantas personas finalmente no pudieron terminar su inscripción virtual debido a la falla con la validación facial.

Un segundo punto que se aborda en el presente informe es el relativo a los retrocesos en la transparencia y el acceso a la información que se han tenido durante este proceso electoral, pues a lo largo del mismo, tanto los datos como su desagregación para el análisis correspondiente se han visto limitados a partir de modificaciones en las plataformas de acceso a la información. A lo anterior se suman las inconsistencias entre las cifras de número de ciudadanos inscritos que han sido hechas públicas por parte de la Registraduría, respecto de aquellas contenidas en la plataforma de la misma institución.

Estos problemas han imposibilitado a la MOE hacer un análisis de los datos con información precisa y actualizada. Asimismo, genera dudas tanto en la ciudadanía como en las organizaciones políticas, que han recibido información contradictoria, lo que mina la confianza en la Registraduría y en el desarrollo del proceso electoral que está a su cargo.

Es de destacar asimismo, que desde el 2015, 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 esta situación que se recalca la importancia que tiene el acceso a esta información, así como la necesidad que se tiene frente al análisis de la misma.

Por último y no obstante las problemáticas señaladas, en el presente informe se incluyen los resultados del seguimiento realizado por la MOE a la inscripción de cédulas con base en las cifras al 29 de marzo del 2022 (fecha del cierre de inscripción de cédulas para Presidencia). Así, a partir de un análisis estadístico de las tasas de inscripción de cédulas, comparando todos los municipios y puestos de votación del país, es posible detectar tanto casos de posible trashumancia, como regiones que requieren de una atención especial por parte de la organización electoral. No obstante, se debe señalar que si bien los niveles atípicos de las inscripciones de cédulas en un municipio, ya sean extremadamente bajos como extremadamente altos, generan alertas sobre factores externos que pueden estar afectando este proceso, no necesariamente implican que algún delito electoral pueda estar ocurriendo.

Por ello, desde la MOE alertamos sobre la situación de estos municipios y es la labor de las autoridades electorales y entes de control analizar caso por caso e identificar si las atipicidades detectadas son producto de alguna irregularidad o la comisión de un delito.

De esta forma, un nivel atípico y demasiado alto de la tasa de inscripción de cédulas puede sugerir que alguna irregularidad puede estar ocurriendo en un municipio, 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 implique tantos traslados a otros puestos de votación. En algunos municipios es tan atípico el número de inscritos por cada mil habitantes que es incluso más de 10 veces la tasa 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 el “tráfico 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).

Por otro lado, un nivel extremadamente bajo de inscripción de cédulas también debe ser un signo de alerta para que las autoridades electorales estudien el caso e identifiquen las razones del bajo número de personas que acuden a inscribir sus cédulas. En secciones posteriores se analizan posibles factores externos que explicarían la baja tasa de inscripción. En primer lugar, la baja tasa de inscripción puede estar relacionada con que muy poca gente se motiva a votar, lo que se observa en participaciones electorales históricamente muy bajas. En esa sección se destacan esos municipios, donde la labor de las autoridades debería enfocarse en hacer pedagogía para motivar a la gente a que en futuros procesos electorales inscriba su cédula y vote. En segundo lugar, la baja tasa de inscripción de cédulas puede ser explicada porque muy poca gente llega a vivir al municipio. Sin embargo, en esa sección se llama la atención sobre municipios con mucha recepción de migrantes de otros municipios pero que tienen tasas muy bajas de inscripción de cédulas. Finalmente, la poca cedulación y dificultad de acceso a los puestos de votación puede explicar la baja tasa de inscripción de cédulas. Por lo tanto, se señalan aquellos municipios donde el rol de la autoridad electoral debería ser facilitar la votación y la cedulación.

2. Inscripción de cédulas en forma virtual

Por primera vez para unas elecciones nacionales, desde el 3 de noviembre del 2021, la Registraduría habilitó para las elecciones de 2022, la inscripción virtual de cédulas a través un sitio web y un aplicativo. Por medio de esta modalidad, las personas podían cambiar, hasta el 13 de enero de 2022, su puesto de votación sin

tener que acudir presencialmente a alguna sede la Registraduría y por este mismo medio se le realizaba la validación facial. La oportunidad de hacer la inscripción de manera virtual es un gran avance para incentivar que las personas cambien su puesto de votación a uno cercano a su residencia y facilitar su participación electoral. Por lo tanto, la MOE considera necesario y reconoce la inclusión de este tipo de medios tecnológicos, pues la misma constituye un avance indudable para incrementar los niveles de participación electoral, aunque en este contexto preocupa su deshabilitación posterior al 13 de enero de 2022.

La gran ventaja del medio virtual para inscribir la cédula se vio reflejado, según lo señalado por la propia Registraduría, en que 1'622.106 personas inscritas lo hicieron por este medio para las elecciones legislativas. Esta cifra representa el 61.2% de todas las inscripciones (2'650,079) hasta el 13 de enero, cuando se suspendió la inscripción virtual, y el 37,8% del total de inscritos (4'287,510) hasta el 29 de marzo.

A pesar de los avances que representaba, la inscripción virtual no estuvo libre de problemas y dificultades. A continuación, se mencionan algunos de los que se presentaron tanto al momento en que las y los ciudadanos buscaron inscribir sus cédulas por esta vía, como con posterioridad a su funcionamiento.

a. Fallas en la plataforma web para inscribir la cédula virtualmente

Un primer problema fue la caída de la plataforma web para inscribir las cédulas de manera virtual. Para la semana comprendida entre el 3 y el 7 de enero de 2022 la plataforma de inscripción de cédulas, puesta a disposición por la Registraduría, reportó fallas para formalizar los registros de inscripción. Las mismas fueron confirmadas vía redes sociales por la misma entidad.

Estas dificultades entorpecieron el proceso, pues presentó caídas y mensajes de no culminación de la respectiva inscripción, esto a nueve días del cierre del proceso para elecciones de Congreso. En total la falla se mantuvo sin solución durante todo el 4 de enero de 2022 y en días posteriores se reportaron intermitencias. Sobre este punto, la Registraduría aclaró que los problemas derivaron del alto volumen de inscripción y que trabajó para arreglar estos fallos.

Adicionalmente, al ver el reporte dado por la Registraduría al cierre del proceso para las elecciones legislativas, el 62% de inscripciones hasta el 13 de enero se dieron por esta vía. Sin embargo, al día de hoy, a más de 3 meses, aún no se tiene certeza de cuántas fueron finalmente validadas, cuántas fueron repetidas o cuántas terminaron realmente el proceso en el marco de los fallos surgidos.

b. Problemas con la validación facial

El segundo problema que se presentó derivó tanto de la caída de la plataforma web, como de la falta de información oportuna y suficiente por parte de la Registraduría, respecto de los pasos a seguir para completar el proceso de inscripción virtual. Esto último, puesto que la incorporación de esta nueva tecnología no estuvo acompañada de un proceso pedagógico dirigido a la ciudadanía. Incluso, en la página web de dicha institución no se publicó el procedimiento que las y los ciudadanos debían seguir para poder cumplir con todas las etapas previstas en los distintos momentos, ni siquiera cuando este se modificó; tampoco se indicó con claridad las fechas y los medios en los que podrían verificar si su inscripción había sido exitosa¹. En su conjunto, lo anterior generó una gran confusión en la ciudadanía.

Así, a consecuencia de las fallas presentadas durante la primera semana de enero en la plataforma de inscripción web, que contaba dentro del proceso de registro con una validación facial obligatoria para

¹ Pues si bien en la página de la Registraduría se incluyó el vínculo en el que se podía verificar el puesto de votación en el que originalmente se estaba inscrito, no se aclaraba que este no se actualizaba de inmediato, una vez concluido el trámite de inscripción, ni el tiempo en el que esa información podría estar disponible y la vía para ello.

completar la inscripción -aunque esto no se difundió públicamente de forma oportuna-, la Registraduría desmontó este paso en el proceso para cambiarlo a una validación posterior.

De esta forma, el ejercicio de validación facial luego de la primera semana de enero se debió hacer ingresando a un enlace que debía llegar al correo electrónico registrado por el ciudadano. Al respecto, luego de finalizar la captura de información, aparecía un mensaje en el que se indicaba que “para el proceso de verificación biométrica, recibirás un correo electrónico o un mensaje de texto durante los próximos días.” No obstante, al no contarse con información pública previa de la que se desprendera la necesidad de esta acción, este paso presentó distintas problemáticas, que aunado a otras fallas que se presentaron, dificultaron que las y los ciudadanos que intentaron realizar su inscripción por esta vía pudieran finalizar el procedimiento².

Por otra parte, en el correo enviado para finalizar la validación biométrica se incluía una nueva advertencia en el sentido de que “el plazo máximo para realizar este proceso es de 2 días calendario” después de recibirlo, teniendo los usuarios la posibilidad de un máximo de dos intentos por día para realizar la validación. En ese caso, de no realizarse la validación biométrica en el tiempo establecido, “la inscripción no es válida” y el ciudadano “deberá votar en el último sitio en donde previamente estaría inscrito”.

En este contexto, a partir de la información publicada por distintos usuarios en redes sociales, por diversos medios de comunicación, así como por los reportes recibidos en la plataforma pilasconelvoto.com, fue posible identificar las problemáticas siguientes:

- La notificación de hacer la validación facial no siempre les llegó a tiempo a los ciudadanos que usaron esta herramienta para cambiar su puesto de votación.
- Esta muchas veces llegó al correo spam, por lo que las y los ciudadanos no pudieron acceder a ella a tiempo.
- Incluso en los casos en los que el correo llegó a los usuarios, estos lo ignoraron por falta de claridad y de información, o lo abrieron transcurridos los dos días en los que podían llevar a cabo la respectiva validación, puesto que en la indicación inicial no se precisaba el tiempo con el que contaban para concluir su trámite.
- No obstante desde la página de la Registraduría y en el correo enviado se precisaba que el proceso de validación biométrica debía realizarse desde “un dispositivo móvil con cámara”, algunas personas tuvieron problemas porque no estaba optimizado para todo tipo de celulares y la letra con las indicaciones a seguir era muy pequeña para visualizarse en un teléfono celular.
- Algunos de los usuarios que lograron abrir el mensaje encontraron que los servidores de la página presentaron fallas o intermitencias, impidiendo hacer la toma facial.

En consecuencia, muchos de los usuarios que se registraron no leyeron el correo o no lo hicieron oportunamente y, por lo tanto, no llegaron a completar de manera correcta la inscripción.

Si bien derivado de estas problemáticas, finalizada la etapa de la inscripción para Congreso (el 13 de enero de 2022), la Registraduría amplió los plazos para la realización de la validación facial, nuevamente se presentaron deficiencias en la comunicación de dicha decisión. Ello pues la misma se difundió a través de

² Esto se refleja en el hecho que, más allá de la falta de certeza en las cifras que al respecto proporcionó la Registraduría, tal como se abordará más adelante, más de la mitad de las y los ciudadanos que realizaron la inscripción por la vía virtual no pudieron finalizar su trámite. Esto es, 821,074 de las 1'621,848 inscripciones.

las distintas redes sociales de la Registraduría, pero la información no se hizo pública en la página web de la institución.

En particular, el 22 de enero la Registraduría comunicó a través de sus redes sociales que “Si inscribió virtualmente su cédula entre el 4 y el 13 de enero para las elecciones de Congreso de la República de 2022, y no completó la validación facial a través de su dispositivo móvil, puede acudir a la Registraduría del municipio o localidad al que se inscribió en Colombia para realizar este proceso hasta el 28 de enero a las 4 p.m.”

Más allá de la insuficiente difusión de esta información, ante la ausencia de explicaciones públicas y de la adopción de medidas pedagógicas, el mensaje mismo generó confusión, pues contradecía el mensaje anterior, respecto del plazo de dos días hábiles en el que se tenía que realizar la validación.

Si bien se reconoce que, a pesar de las dificultades que generó, dio oportunidad a algunas personas de poder hacer la validación facial, fue insuficiente, ya que un universo muy amplio de ciudadanas y ciudadanos no la recibieron, o no pudieron hacer uso de la misma. Aunque a la fecha, aún no es claro la cantidad de usuarios que hicieron uso de esta. Tampoco del número de ciudadanas y ciudadanos finalmente, ya sea por problemas técnicos, por no recibir o leer el correo o por falta de información, no hicieron nunca la validación facial por lo que no pudieron completar el proceso de inscripción de su cédula.

c. Problemas con la cifra de personas que no completaron la inscripción virtual

Como consecuencia de lo anterior, fueron muchas las personas que iniciaron el registro virtual pero que nunca lo finalizaron. Sin embargo, tal como se ha señalado, a la fecha la Registraduría no ha sido clara y transparente en decir precisar el número de personas que no completaron este proceso y por lo tanto no quedaron inscritas en un nuevo puesto de votación.

Inicialmente en medios de comunicación el Registrador Alexander Vega mencionó que 300,000 personas no pudieron completar la inscripción virtual³. No obstante, en respuesta al derecho de petición RDE - DCE - 2327 de fecha 3 de marzo de 2022, al que se tuvo acceso de forma indirecta⁴, se dio la cifra de 821,074 personas. Por lo tanto, no es claro ni la cifra de personas que iniciaron pero no finalizaron su proceso de inscripción por falta de validación biométrica, si su no inscripción se les notificó posteriormente, si finalmente pudieron terminar el registro para por lo menos votar para la elección presidencial del 29 de mayo en el puesto de votación de su elección, y si hacen o no parte del total de inscritos con corte al 29 de marzo de 2022.

Ante este contexto, y considerando que el periodo de inscripción de cédulas para la elección presidencial finalizó el pasado 29 de marzo, para la MOE resulta fundamental que desde la Registraduría Nacional del Estado Civil se notifique a las personas cuyo proceso de inscripción no se finalizó por falta de validación biométrica, con el fin de que tengan claridad de cuál será su lugar de votación el próximo 29 de mayo y se eviten las afectaciones generadas por este problema en la elección pasada. Ello considerando que tras el

³ Entrevista realizada por Caracol Radio en el programa “A fondo con el Servicio Informativo” https://caracol.com.co/radio/2022/02/09/politica/1644381080_011039.html

⁴ En respuesta del derecho de petición RDE – DCE – 2327 de fecha 3 de marzo de 2022, la Registraduría informó que fueron 821.074; <https://www.wradio.com.co/2022/03/29/800000-colombianos-habrian-perdido-la-oportunidad-de-votar-por-fallas-en-la-plataforma-de-la-registraduria/> Pues a pesar de que desde el 19 de enero, la MOE solicitó esta información, a la fecha aún no ha recibido respuesta a la solicitud formulada.

cierre del proceso no hay claridad sobre si estas personas volvieron a hacer la inscripción de manera presencial en los días habilitados para tal fin o si por el contrario mantienen una expectativa incorrecta sobre la inscripción no finalizada.

Asimismo, con el propósito de garantizar la transparencia y el acceso a la información respecto de las actuaciones adelantadas por la Registraduría, es indispensable que esta haga públicos los datos y cifras precisas del número de ciudadanos que cambiaron su puesto de votación, la modalidad por la que lo realizaron, el número de ciudadanos que no pudieron finalizar el trámite por falta de validación biométrica, y el número de trámites virtuales que se finalizaron de forma presencial.

Relacionado con lo anterior, a fin de que las ciudadanas y los ciudadanos tengan certeza del puesto de votación en el que se encuentran inscritos para las elecciones presidenciales del 29 de mayo próximo, es necesario que se habilite de forma oportuna algún mecanismo de consulta, mismo que debe ser difundido ampliamente a través de los distintos medios con los que cuenta la Registraduría.

d. Fallas en la página de la Registraduría y en el aplicativo Infovotantes el día de la elección a Congreso

Las anteriores problemáticas se vieron agravadas por el hecho que desde el 12 de marzo, un día antes de la elección para Congreso, se empezaron a registrar fallas para acceder a la página web de la Registraduría y en la aplicación Infovotantes para consultar el puesto de votación. Esta falla continuó al día siguiente de la elección y el aplicativo solo pudo restablecerse a las 10:55 am; la página web tardó por lo menos hasta pasado medio día del 13 de marzo. Por lo tanto, las personas que intentaron consultar su puesto de votación el día anterior o en la mañana del día de la elección no pudieron hacerlo.

La anterior es una falla grave, respecto de la cual tampoco se ha brindado una explicación completa, a pesar de que pudo afectar tanto la participación electoral, como la confianza en la capacidad técnica y seguridad cibernética de la Registraduría, y de las confusiones que generó en los ciudadanos.

Sumado a esto, se tenían 821,074 personas que iniciaron su inscripción virtual pero nunca lo finalizaron y respecto de las cuales se desconoce si sabían que no había quedado su proceso de inscripción en firme. Por lo tanto, tal como los múltiples reportes y denuncias del día de la elección dieron cuenta, muchas de estas personas acudieron al puesto de votación equivocado y se enteraron en el mismo de que no estaban registradas allí, con lo que su derecho a la participación se pudo ver afectado.

Por ello, a fin de garantizar la no repetición de estos hechos, la Registraduría debe aclarar cuál fue el fallo técnico que llevó a una caída de la plataforma de Infovotantes (tanto en la página web como en su aplicación móvil) entre el 12 de marzo y el 13 de marzo de 2022, cuáles han sido las revisiones y acciones técnicas que se han tomado para garantizar el pleno funcionamiento de dicha plataforma (tanto en la página web como en su aplicación móvil) para las elecciones presidenciales de 29 de mayo de 2022 y si desde la supervisión del contrato con la UT DISPROEL se ha estudiado la posibilidad de aplicar responsabilidades en materia contractual las fallas generadas en la página web Infovotantes.

También es importante que la Registraduría: i) realice campañas masivas de pedagogía para que la ciudadanía consulte su lugar de votación previo al día de la elección; ii) adopte las medidas necesarias para garantizar que las medidas de contingencia ante una alta demanda de usuarios el día de la elección sean suficientemente robustas; iii) comunique las acciones adoptadas para evitar que se presenten fallas en la aplicación Infovotantes (tanto en la página web como en su aplicación móvil), tal como sucedió para las elecciones del Congreso de la República y; iv) socialice el plan de contingencia frente a posibles fallas de la aplicación Infovotantes (tanto en la página web como en su aplicación móvil), de manera que se garantice el acceso ciudadano para que las personas puedan consultar su puesto y mesa de votación.

Lo anterior, con el objetivo de prevenir la ocurrencia de confusiones y posibles vulneraciones del derecho al voto de los y las ciudadanas en el marco de las elecciones presidenciales.

e. Inscripción virtual deshabilitada para las elecciones presidenciales

Las anteriores problemáticas no estuvieron presentes en el proceso de inscripción de cédulas para las elecciones a Presidencia, pues posterior al 13 de enero, la Registraduría deshabilitó la posibilidad de hacer la inscripción de cédulas de manera virtual. Sin embargo, dicha decisión tampoco fue explicada, ni siquiera difundida por dicha institución. Se tuvo conocimiento de la misma a partir de que la opción de registro virtual ya no aparecía en la página de la Registraduría, pues tanto en esta como en el vínculo que anteriormente se había creado para realizar la inscripción virtual aparecía la leyenda: “Si cambiaste tu lugar de residencia, tienes plazo hasta el próximo martes, 29 de marzo del 2022, para inscribir de manera presencial tu cédula de ciudadanía para votar en las elecciones presidenciales del 2022. Visita la Registraduría más cercana a tu lugar de domicilio.”

Ante la ausencia de explicaciones públicas sobre esta decisión, surgen distintas interrogantes relacionadas con la contratación de este mecanismo de inscripción con la UT DISPROEL, ya que en el contrato firmado se establece que dicha modalidad funcionaría tanto para las elecciones a Congreso como las presidenciales.

Por lo anterior, resulta necesario que la Registraduría brinde información clara respecto a las razones por las que dicha herramienta no fue habilitada para las elecciones presidenciales. Asimismo:

- i) Las razones por las que no se previó un mecanismo de contingencia robusto para las elecciones legislativas, considerando que el alto flujo de usuarios durante las últimas semanas de inscripción era previsible, tanto por la RNEC, como por la UT contratista. Y, en su caso, las razones por las que este problema no pudo atenderse para las elecciones presidenciales.
- ii) Si la deshabilitación de la inscripción virtual para la elección presidencial deriva de un incumplimiento por parte de la empresa contratista o de alguna otra situación que sea responsabilidad de la Registraduría.
- iii) De ser el caso, las medidas se han adoptado o que se tienen previstas ante dicho incumplimiento.
- iv) Las medidas de difusión adoptadas por la Registraduría para informar a la ciudadanía del periodo de inscripción, y la modalidad a través de la cual esta se podía llevar a cabo, en particular, para informar que no se podían realizar por medio de la solución no presencial.

3. Retrocesos en la transparencia y el acceso a la información

El monitoreo de la inscripción de cédulas realizado por la MOE fue 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 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 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 una descarga total de 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 sacara informes 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. Por lo tanto, se retrasaron los tiempos en los que la MOE realiza sus respectivos informes debido a esta limitación en el flujo de la información.

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 ella⁵ en procesos electorales anteriores, desde el 2015, con excepción de la información sobre el puesto de origen:

- 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 era 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 podían elegir los representantes para las curules de paz. Al respecto, derivado de que se trató de un ejercicio novedoso, en el que por primera vez se acercaron 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 de 2021, 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

⁵ Salvo por lo que hace a la información obtenida por vía web (o aplicativos), al tratarse de una innovación de este proceso electoral.

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 iba actualizando día a día, no era 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. Esta información pudiera ser útil 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.

- Discrepancias 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 de Congreso de la República del 2022”. En el mismo comunicado se hablaba de una “balance un total de 2’611.750 cédulas inscritas”. Sin embargo, este número finalmente fue lejano al que deriva de la descarga de los datos oficiales proporcionados por la misma Registraduría, según la cual fueron 2’650,074 las personas que realizaron la inscripción de cédulas; es decir, hay un desfase de 38,324 ciudadanas y ciudadanos entre la última cifra hecha pública y la que deriva de las bases de datos de la institución.

Posteriormente, el 21 de abril a través de un boletín de prensa⁶, la RNEC reportó que para las elecciones presidenciales la inscripción de cédulas fue de 1’841.170. En ese sentido, con base en dicha información, el total de ciudadanos inscritos correspondería a 4’491.244. 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 4’287.510 inscripciones. Por lo tanto, hay un desfase de al menos 203.734 personas inscritas. La siguiente imagen muestra el total de inscritos según la plataforma al día de 18 de abril del 2022:



El no contar con una cifra exacta sobre el total de inscritos y además divulgarla por medios de comunicación cuando no es la cifra definitiva sin las respectivas aclaraciones puede minar la confianza de la Registraduría que siempre debería dar datos exactos y concisos.

Por otra parte, la discrepancia en los datos ha imposibilitado hacer un análisis de las inscripciones de cédulas con la información actualizada y cierta. Sumado a ello, para obtener toda la información de cada

⁶ Ver en: <https://www.registraduria.gov.co/Registrador-Nacional-Alexander-Vega-Rocha-acudio-al-llamado-del-Congreso-de-la.html>

uno de los puestos de votación toca descargar municipio por municipio, lo que impide que se tenga el consolidado de todos los puestos de votación con la última información actualizada.

4. Seguimiento a la inscripción de cédulas. Información con corte del 13 de marzo de 2021 al 29 de marzo de 2022

Para desarrollar el análisis de las inscripciones de cédulas, 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 2022)⁷, multiplicada por mil.

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

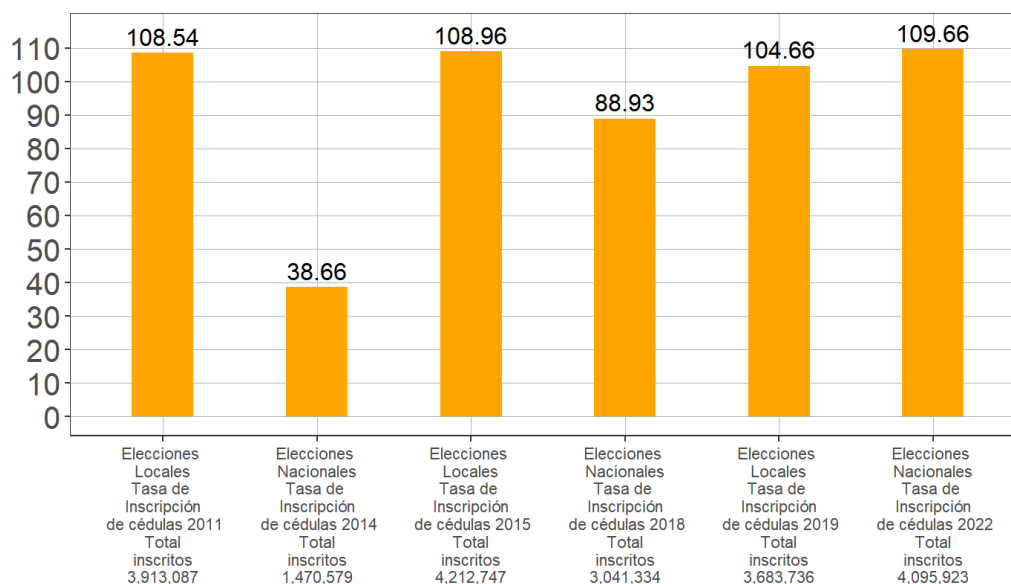
Es decir, la tasa nos señala cuántos colombianos han cambiado su lugar de votación por cada mil habitantes. Por ejemplo, una tasa de 10 indica que, por cada mil habitantes en un municipio, 10 de ellos inscribieron su cédula para votar (es decir, cambiaron su puesto de votación). Es importante aclarar que estas inscripciones no incluyen a las personas que han inscrito su cédula por primera vez, ya que 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. Por lo tanto, la tasa 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.

Como se aprecia en la gráfica 1⁸, en unas elecciones nacionales, históricamente, la tasa al final del periodo de inscripción llegaba a ser de cerca de 63.8 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 mayo de 2022 se incrementara respecto a años anteriores. Así, el más allá de las dificultades y problemáticas expuestas anteriormente, por vía virtual se facilitó el proceso de inscripción de cédulas.

⁷ 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.

⁸ Resulta importante precisar que la cifras señaladas en la gráfica 1 corresponden a las inscripciones en territorio nacional, descontando las realizadas en los consulados.

Gráfica 1. Comportamiento histórico de la tasa de inscripción de cédulas 2011 - 2022



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 pudieran 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 el 13 de marzo de 2021 y el 29 de marzo de 2022 en que estuvo habilitada esta opción para los ciudadanos, un total de 4,095,923 personas dentro de Colombia (sin contar las 191,597 personas en los consulados en el exterior lo que sumaría un total de 4,287,510 personas inscritas) han accedido a este proceso otorgado por la normatividad electoral y dado que se tiene una población proyectada por el DANE en el 2022 de 37,351,267 personas, esto nos da una tasa de inscripciones de 110 por cada mil habitantes a nivel nacional. Este número de inscripciones es un 25.7% mayor en comparación con los inscritos durante en las elecciones de 2018, en el que 3,041,334 ciudadanos cambiaron su puesto de votación⁹.

A nivel departamental, la MOE destaca casos con altas tasas de inscripción como el Norte de Santander, la mayor tasa a nivel nacional con 138 inscritos por cada mil habitantes (más de 2.1 veces la tasa del nivel nacional). En segundo lugar, se encuentra el departamento de Guaviare, con una tasa de 113 inscritos por cada mil habitantes, lo que significa que es 1.72 veces la tasa nacional. La tabla 1 muestra las tasas de inscripción de todos los departamentos del país con corte al 29 de marzo de 2022.

⁹ Con una proyección poblacional del DANE de 2018.

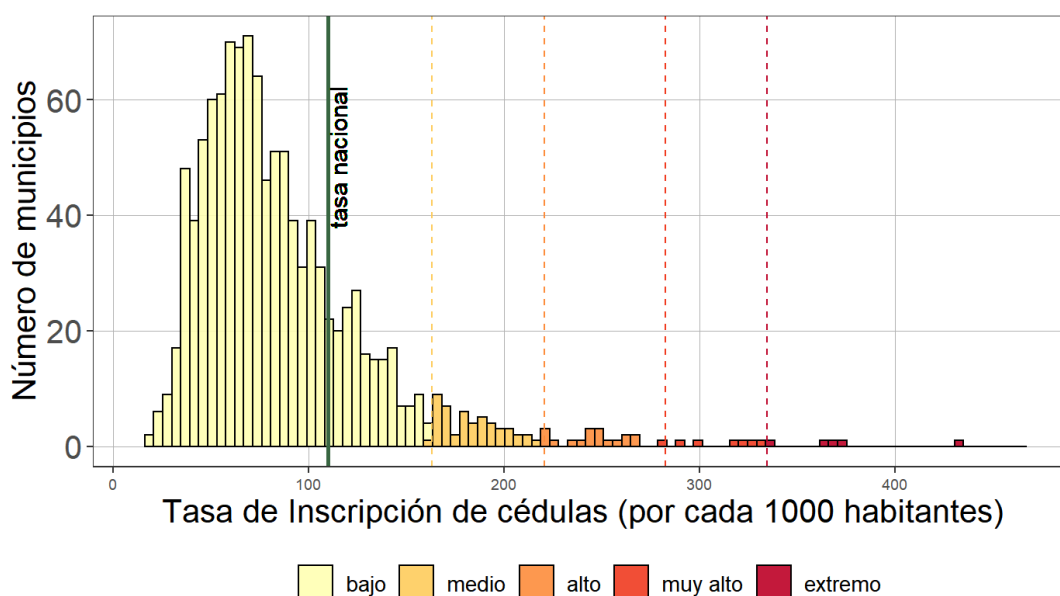
Tabla I. Tasa de Inscripción de cédulas por cada mil habitantes a nivel departamental

#	Departamento	Inscritos Totales (al 29 de marzo de 2022)	Proyección de Población Adulta	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes)
1	Guaviare	11,415	57,156	199.72
2	Norte de Santander	227,082	1,160,114	195.74
3	Vichada	12,169	66,327	183.47
4	Bogotá D.C.	836,787	6,147,583	136.12
5	Meta	100,770	760,192	132.56
6	Guainía	3,784	28,663	132.02
7	Amazonas	6,106	47,969	127.29
8	Tolima	119,873	994,792	120.50
9	Valle del Cauca	396,931	3,350,132	118.48
10	Caquetá	31,932	273,111	116.92
11	Cundinamarca	297,235	2,542,644	116.90
12	Santander	194,815	1,717,102	113.46
13	Antioquia	584,214	5,173,444	112.93
14	Risaralda	82,299	747,757	110.06
15	Putumayo	26,176	248,859	105.18
16	Vaupés	2,418	24,497	98.71
17	Chocó	33,692	342,315	98.42
18	Casanare	28,326	300,884	94.14
19	Caldas	74,405	795,142	93.57
20	Quindío	41,121	444,156	92.58
21	Boyacá	81,468	914,374	89.10
22	Atlántico	176,216	1,984,097	88.81
23	Bolívar	132,253	1,529,516	86.47
24	Córdoba	105,974	1,273,691	83.20
25	Cauca	88,809	1,079,801	82.25
26	Huila	63,315	777,637	81.42
27	Cesar	69,792	879,903	79.32
28	Nariño	91,083	1,181,688	77.08
29	Arauca	15,481	200,882	77.07
30	Sucre	48,707	668,026	72.91
31	La Guajira	42,653	614,274	69.44
32	Magdalena	65,827	976,548	67.41
33	Archipiélago de San Andrés	2,795	47,991	58.24
Total		4,095,923	37,351,267	110

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

En cuanto al **análisis municipal**, en la gráfica 3¹⁰ se muestra la distribución de la tasa de inscripción por cada mil habitantes para cada uno de los 1121 municipios del país¹¹. La gráfica muestra que existe una gran dispersión de la tasa de inscripción con algunos municipios con tasas superiores incluso a los 200 por cada mil habitantes mientras la gran mayoría tienen tasas alrededor de 88.3¹², recordando que la tasa nacional es de 110 por cada mil habitantes. Algunos municipios tienen muy baja inscripción de cédulas, y en una sección posterior se destacarán algunos de los municipios que llaman la atención por su bajo nivel de inscripciones.

Gráfica 3. Distribución de la tasa de inscripción de cédulas municipal 2022



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

A nivel municipal, es necesario destacar un primer grupo de 13 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

¹⁰ En riesgo extremo están los municipios con tasas de inscripción por encima de 330 (más de 3 veces la tasa nacional), en riesgo muy alto por encima de 267 (más de 2.4 veces la tasa nacional), en riesgo alto por encima de 218 (más de 1.9 veces la tasa nacional) y en riesgo medio con tasas por encima de 162 (más de 1.5 veces la tasa nacional). Estos cortes se calculan con base en la distribución de tasas usando el método de diagrama de caja ajustado de Hubert, M. y Vandervieren, E. (2008).

¹¹ 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.

¹² 88.3 es el promedio de todos los municipios, que se calcula dándole el mismo peso a todos los municipios sin tener en cuenta su población.

resulta atípica. Estos municipios tienen tasas de inscripción de cédulas 10 veces superior a la tasa nacional¹³. Estos se pueden observar en la tabla 2.

Tabla 2. Municipios con casos extremos en la tasa de inscripción de cédulas al 13 de enero de 2022

#	Municipio	Departamento	Inscritos totales (13 de marzo de 2021 a 29 de marzo de 2022)	Población adulta (proyección DANE)	Tasa de inscritos sobre población adulta proyectada según DANE
1	La Guadalupe	Guainía	65	139	467.63
2	Puerto Gaitán	Meta	11,289	26,208	430.75
3	Puerto Santander	Norte de Santander	2,288	6,119	373.92
4	Arenal	Bolívar	1,862	5,038	369.59
5	Taraira	Vaupés	467	1,281	364.56
6	Sabaneta	Antioquia	24,855	74,351	334.29
7	Nariño	Nariño	1,104	3,342	330.34
8	Tarapacá	Amazonas	678	2,084	325.34
9	Barranco Minas	Guainía	1,196	3,711	322.29
10	Hacarí	Norte de Santander	1,975	6,210	318.04
11	Puerto Colombia	Guainía	299	1,003	298.11
12	Morelia	Caquetá	732	2,537	288.53
13	La Jagua del Pilar	La Guajira	718	2,543	282.34

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 Puerto Gaitán (Meta), Puerto Santander (Norte de Santander), y La Jagua del Pilas (La Guajira), pues 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.

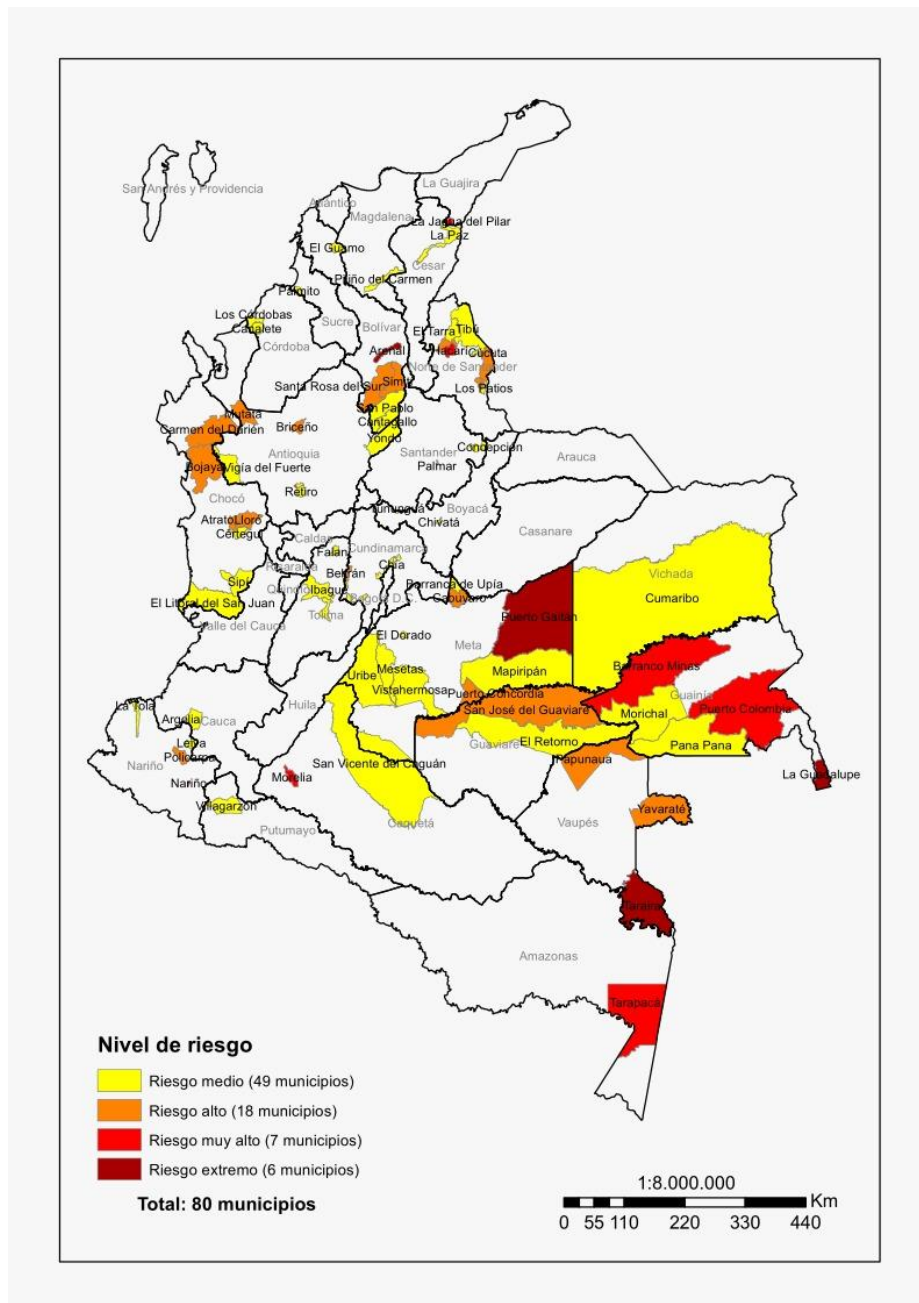
Cabe resaltar que sobre el caso del departamento del Meta la actividad económica asociada a la extracción de minerales y combustibles atrae a población de otros municipios, razón por la cual se mantienen estas altas tasas de inscripciones. En este sentido es necesario que las autoridades electorales y administrativas de la región realicen las investigaciones necesarias para garantizar que estas movilizaciones por razones económicas no sean aprovechadas con fines electorales. También muchos de los municipios destacados pertenecen a los departamentos del Guainía, Amazonas y Vaupés que tienen muy baja población y, por ende, el número de inscritos llega en algunos casos llega incluso a la mitad de la población adulta. Esta alta

¹³ Por la distribución asimétrica y no normal de las tasas de inscripciones se usa el método de diagrama de caja ajustado de Hubert, M. y Vandervieren, E. (2008) para calcular estos valores extremos.

inscripción resulta atípica, ya que no resulta común que sea tan alto el porcentaje de personas que cambien su puesto de votación.

Ahora bien, en cuanto a los demás municipios, es necesario destacar que en total 80 municipios tienen algún nivel de riesgo en su inscripción de cédulas por su nivel de atipicidad en el proceso de inscripción de cédulas, tal y como se puede apreciar en el mapa N° 1. En riesgo extremo están los municipios con tasas de inscripción por encima de 330 (más de 3 veces la tasa nacional), en riesgo muy alto por encima de 267 (más de 2.4 veces la tasa nacional), en riesgo alto por encima de 218 (más de 1.9 veces la tasa nacional) y en riesgo medio con tasas por encima de 162 (más de 1.5 veces la tasa nacional)

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

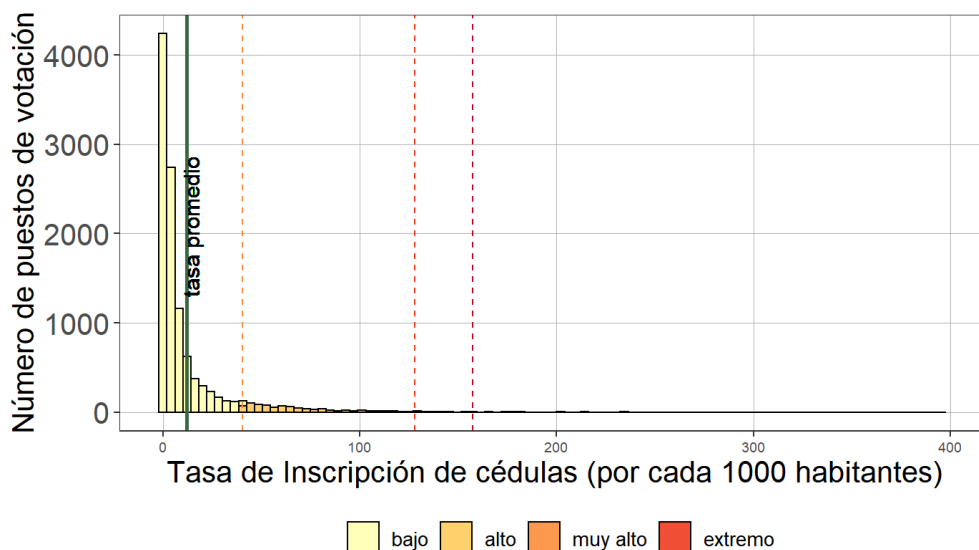


a) Inscripción de cédulas por puesto de votación

En esta sección se analiza el número de inscripciones de cédulas por cada puesto de votación del país. La gráfica 4 muestra la distribución de la tasa de inscripción por puesto. Esta se calcula con la misma fórmula que a nivel municipal, es decir, dividiendo el número de inscritos en cada puesto de votación sobre la población del municipio en donde está ubicado el puesto. A diferencia del cálculo a nivel municipal, en este cálculo se desagrega la población entre urbana y rural, por lo que si un puesto está en zona rural, la tasa se calcula con el número de habitantes en zonas rurales de ese municipio.

El promedio de la tasa de inscritos de todos los puestos de votación del país es de 12.2 pero en la gráfica 4 es posible observar cómo la tasa de algunos puestos de votación supera incluso los 200 por cada mil habitantes. Por lo tanto, desde la MOE se llama la atención sobre estas casos con tasas atípicamente altas de inscripción para que las autoridades revisen si se debe a algún tipo de irregularidad electoral o simplemente es algún otro factor externo que conllevó a tan altos número de inscritos en esos puestos de votación.

Gráfica 4. Distribución de la tasa de inscripción de cédulas por puesto de votación



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

En particular, la tabla 3 muestra los 21 puestos de votación con mayores tasas de inscripción de cédulas. Es importante aclarar que las altas tasas de inscripción en muchos de estos puestos no necesariamente derivan de posibles irregularidades electorales. Algunos pueden ser puestos nuevos (como lo señala la columna en la tabla 3) que por su buena ubicación conllevó a que mucha gente se registrara allí, también puestos rurales donde mucha gente de zonas urbanas se inscribe por falta de cercanía de algún puesto urbano, o lugares donde ha habido gran movilidad urbana dentro del municipio. Sin embargo, en esta tabla se señalan por el número tan alto de inscritos que puede resultar atípico en comparación con la población que habita en esos municipios según el DANE. Las autoridades deben analizar si estos niveles de inscripciones pueden deberse a alguna irregularidad o no. Por otra parte, es de resaltar que varios de los puestos incluidos en la tabla se encuentran en los municipios que se habían destacado en la sección anterior por su alto nivel de inscritos. Estos incluyen el puesto de La Guadalupe, Tarapacá, Arenal, San Pablo y Nariño.

Tabla 3. Puestos de votación con casos extremos en la tasa de inscripción de cédulas al 13 de enero de 2022

#	Puesto	Municipio	Zona	Puesto Nuevo	Población adulta del municipio (proyección DANE)	Inscritos totales (13 de marzo de 2021 a 29 de marzo de 2022)	Tasa de inscritos sobre población adulta proyectada según DANE
1	I.e. Fundación Pies Descalzos	Barranquilla, Atl	Rural	No	421	1,564	3,714.96
2	I.e. Distrital Juan Mina	Barranquilla, Atl	Rural	No	421	406	964.37
3	Corregimiento Departamental	La Guadalupe, Gua	Urbano	No	139	65	467.63
4	Escuela Rural Rafael Nuñez	Taraira, Vau	Rural	Si	726	286	393.94
5	Puesto Cabecera Municipal	Puerto Santander, Nor	Urbano	No	6,119	2,288	373.92
6	Corregimiento Departamental	Tarapacá, Amz	Urbano	No	2,084	678	325.34
7	Vereda Rochela Alta	Morelia, Caq	Rural	Si	1,085	351	323.50
8	Vereda San Benito	Santa Rosa del Sur, Bol	Rural	Si	9,136	2,574	281.74
9	Carnizala	Arenal, Bol	Rural	No	2,072	500	241.31
10	Bocoa	Papunaua, Vau	Rural	Si	421	99	235.15
11	Puesto Cabecera Municipal	Nariño, Nar	Urbano	No	3,342	780	233.39
12	Comunidad Indígena San José	Puerto Colombia, Guan	Rural	Si	1,003	222	221.34
13	Santo Domingo	San Pablo, Bol	Rural	No	3,677	809	220.02
14	Puesto Cabecera Municipal	Lloró, Cho	Urbano	No	5,190	1,121	215.99
15	Puesto Cabecera Municipal	La Jagua del Pilar, LaGua	Urbano	No	2,543	545	214.31
16	Puesto Cabecera Municipal	Chivatá, Boy	Urbano	No	1,879	381	202.77
17	El Plan	La Jagua del Pilar, LaGua	Rural	No	860	173	201.16
18	Puesto Cabecera Municipal	Guataquí, Cund	Urbano	No	2,283	443	194.04
19	San Isidro	San Cayetano, NorSan	Rural	Si	3,532	675	191.11
20	Robles	El Guamo, Bol	Rural	No	3,053	554	181.46
21	El Socorro	San Pablo, Bol	Rural	No	3,677	667	181.40
22	Puesto Cabecera Municipal	Cabuyaro, Met	Urbano	No	4,221	761	180.29
23	El Hatico	Fonseca, LaGua	Rural	No	3,394	610	179.73

24	Corregimiento Departamental	Morichal, Guan	Urbano	No	473	85	179.70
25	I.e.r. Puerto Umbria	Villagarzón, Put	Rural	No	6,224	1,091	175.29
26	Juan Frio	Villa del Rosario, NSan	Rural	No	2,279	395	173.32
27	Puesto Cabecera Municipal	Tununguá, Boy	Urbano	No	1,108	186	167.87
28	La Guajirita	Becerril, Ces	Rural	No	3,300	551	166.97
29	I.E. José Aurelio Roso	La Primavera, Vic	Rural	Si	2,175	360	165.52
30	Nueva Granada (Bellavista)	El Tarra, NSan	Rural	No	6,980	1,152	165.04
31	Puesto Cabecera Municipal	Ricaurte, Cun	Urbano	No	11,299	1,857	164.35
32	Puesto Cabecera Municipal	Barranca de Upía, Met	Urbano	No	4,238	672	158.57
33	Puesto Cabecera Municipal	Barranco Minas, Guan	Urbano	No	3,711	586	157.91
34	Paquilo	Beltrán, Cun	Rural	No	1,067	168	157.45

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

b) Factores externos que pueden afectar la tasa de inscripción de cédulas

En esta sección se analizan tres factores que posiblemente podrían afectar el nivel de inscripción de cédulas. En primer lugar, la inscripción de cédulas puede estar relacionado con una alta o baja motivación e interés en política, que se puede medir con la participación electoral histórica. En segundo lugar, la migración de nacionales al municipio, es decir el porcentaje de colombianos en el municipio que llegaron a vivir allí en años recientes¹⁴, también puede afectar el nivel de inscripción de cédulas. Finalmente, el nivel de cedulación y acceso a los puestos de votación puede afectar la cantidad de personas que inscriben su cédula para votar.

Por lo tanto, para analizar la asociación de la tasa de inscripción con las variables descritas anteriormente se usa un modelo estadístico¹⁵. Los resultados (ver tabla en el apéndice) indican que a medida que el municipio tiene tasas de participación electoral histórica más altas, también la tasa de inscripción de cédulas es más alta. Lo mismo ocurre para los municipios donde la participación electoral histórica es baja: esos municipios tienden a tener bajas tasas de inscripción de cédulas. Algo similar ocurre con la cantidad de migrantes nacionales: los municipios que tienen mayor porcentaje de colombianos que llegaron a vivir al municipio en años recientes tienen mayores tasas de inscripción de cédulas. Por último, los resultados señalan que los municipios con menor cedulación y dificultad de acceso a los puestos de votación tienen más bajas tasas de inscripción de cédulas.

A partir de lo anterior, en las siguientes subsecciones se analiza la relación de cada una de las variables con la tasa de inscripción de cédulas. También, se señalan municipios que están en los extremos y deberían ser

¹⁴ En el censo de 2018 del DANE se pregunta a cada persona si reside hace menos de un año en el municipio y con base en esta variable se saca este porcentaje de personas en el municipio que recientemente reside en el municipio.

¹⁵ Se usa un modelo lineal generalizado con distribución de cuasi-Poisson con el número de inscripción por municipio como variable dependiente e incluyendo como compensación (offset) la población del municipio, y como variables independientes la tasa de participación electoral, el porcentaje de población recientemente viviendo en el municipio y la diferencia de censos entre el DANE y la Registraduría sobre la población, además de incluir efectos fijos por departamento.

de atención de las autoridades para que estudien los casos. Por ejemplo: municipios con tasas de participación electoral históricas demasiado bajas y que también tienen tasas de inscripción de cédulas muy bajas; municipios con muy alta migración de personas pero que, a pesar de esto, continúan teniendo muy bajo número de personas inscribiendo sus cédulas; y municipios con muy baja cedulación y acceso a puestos de votación y con tasas muy bajas de inscripción de cédulas.

c) Tasa de participación electoral histórica

El interés de usar la tasa de participación electoral histórica (en otras palabras, el porcentaje de personas del censo electoral que han votado) es que esta variable puede ser una buena aproximación para medir el interés en política del municipio. Los resultados señalan que los municipios que han tenido mayores tasas de participación electoral son, a su vez, los municipios donde mayor es el número de personas que inscriben sus cédulas para votar. Este resultado es lógico ya que es posible que los municipios que han sido más activos políticamente tienen el efecto de generar que más personas se inscriban a votar.

Sin embargo, cuando las tasas de participación electoral son extremadamente bajas o altas, no siempre son un indicativo de menor o mayor interés en política. Comportamientos atípicos en las tasas de participación electoral en las pasadas elecciones pueden revelar prácticas electorales irregulares. Por ejemplo, tasas de participación electoral demasiado altas pueden revelar prácticas clientelistas y trasteos de votos. A su vez, tasas de participación electoral demasiado bajas que puedan ser una señal de amenazas al elector para impedir su votación. En consecuencia, tasas de participación electoral demasiado altas o bajas también son un signo de alerta de que algo irregular puede estar ocurriendo en el municipio. Por consiguiente, en la tabla 5 se muestran aquellos municipios tanto con tasas de participación electoral atípicas en 2018 (muy bajas o muy altas) y que también tienen tasas de inscripción de cédulas extremas (muy bajas o muy altas). Se observa que la mayoría son municipios que tuvieron tasas de participación muy bajas y continúan teniendo muy poca inscripción de cédulas. Estos municipios son atípicos porque la participación electoral ha sido muy baja, y con la baja inscripción de cédulas que también tienen, es posible que su participación electoral continúe siendo muy baja en las próximas elecciones. Por lo tanto, deberían estudiarse los casos de estos municipios para explicar el porqué de esa participación electoral e inscripción de cédulas tan baja.

La única excepción en la tabla, es el municipio de Nariño en Nariño (en rojo) que tuvo tasa de participación electoral muy altas y atípicas en 2018, recordando que esto podría ser una señal de posible riesgo de trasteo de votos o clientelismo, y para estas elecciones su tasa de inscripción de cédulas también es muy alta, lo que de nueva cuenta es una señal de posible trasteo de votos. Es deber de las autoridades, por lo tanto, analizar los casos e identificar si alguna irregularidad electoral puede estar ocurriendo.

Tabla 5. Municipios con altas y bajas tasas de participación electoral y tasas de inscripción

#	Municipio	Departamento	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE	Tasa de participación electoral en 2018
1	Ituango	Antioquia	30.60	22.10
2	Concordia	Antioquia	26.95	28.49
3	Abejorral	Antioquia	31.74	28.33
4	Angostura	Antioquia	30.82	28.73
5	Amalfi	Antioquia	34.07	28.53

6	Frontino	Antioquia	32.63	28.98
7	Salgar	Antioquia	29.95	30.92
8	Betulia	Antioquia	24.93	32.43
9	Uribe	La Guajira	27.07	35.34
10	El Paujil	Caquetá	39.23	33.26
11	Guadalupe	Antioquia	34.11	35.06
12	Titiribí	Antioquia	39.42	34.57
13	Nariño	Nariño	330.34	72.59

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

d) Porcentaje de personas recientemente residiendo en el municipio

Una posible explicación al bajo o alto número de inscripción de cédulas es la cantidad de personas que llegan a residir al municipio y, por lo tanto, inscriben su cédula en un nuevo puesto de votación. Los resultados del análisis, efectivamente, sugieren que a mayor número de personas que migran de otros municipios, también es mayor la tasa de inscripción de cédulas para votar. De igual manera, municipios con muy poca llegada de nuevos residentes presentan tasas de inscripción de cédulas más baja.

Sin embargo, existen algunas excepciones. Algunos municipios, a pesar de tener un alto porcentaje de personas residiendo recientemente en el municipio, mantienen tasas de inscripción de cédulas muy bajas. De nuevo, por su baja inscripción de cédulas, los casos de estos municipios deberían llamar la atención de las autoridades para estudiar la razón del bajo número de personas inscribiendo su cédula, y si es el caso, hacer algún tipo de pedagogía, en el marco de los procesos de inscripción, para informar a la ciudadanía de la importancia de inscribir la cédula. El caso contrario es de algunos de municipios que a pesar de que la migración es muy poca tienen tasas muy altas de inscripción de cédulas. El caso de estos municipios también debería analizarse para evitar que alguna irregularidad electoral esté ocurriendo. En la siguiente, tabla se muestra que los primeros 5 municipios (en rojo) son casos donde la inscripción de cédulas es muy alta pero que son pocas las personas que migraron al municipio, y el restante son municipios con tasas muy bajas de inscripción de cédulas pero que reciben muchos migrantes de otros municipios.

Tabla 6. Municipios con alto y bajo porcentaje de personas residiendo recientemente en el municipio y tasas de inscripción de cédulas

#	Municipio	Departamento	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DAN	% de personas viviendo recientemente en el municipio
1	Arenal	Bolívar	369.59	1.80
2	Nariño	Nariño	330.34	2.20
3	Leiva	Nariño	206.83	1.20
4	Argelia	Cauca	196.94	1.92
5	Canalete	Córdoba	162.96	2.15
6	Mutiscua	Norte de Santander	44.42	7.77
7	Alto Baudó	Chocó	43.48	7.79

8	Nuquí	Chocó	42.58	7.94
9	Santuario	Risaralda	45.23	8.12
10	Puerto Rondón	Arauca	31.47	8.00
11	Santiago	Putumayo	43.57	8.78
12	Juradó	Chocó	40.23	10.04
13	San José de La Montaña	Antioquia	34.36	11.72
14	El Encanto	Amazonas	38.02	22.78

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

e) Déficit de cedulación y acceso a puestos de votación

El déficit de cedulación y dificultad de acceso a los puestos de votación puede incidir en que algunos municipios tengan muy bajo número de personas inscribiendo su cédula. Una forma de medir este déficit de cedulación y dificultad de acceso a los puestos de votación es usando la diferencia entre el número de personas residiendo en el municipio según el DANE y la cantidad de personas registradas en el censo electoral. Un número positivo muy alto, es decir el censo del DANE siendo mucho más alto que el censo electoral, sugiere que muchas personas no tienen cédula y si la tienen se les ha dificultado registrarla para votar (por ejemplo, debido a las distancias), por lo que no aparecen en el censo electoral.

Los resultados sugieren que los municipios con mayor déficit de cedulación y dificultad para acceder a los puestos de votación tienen tasas más bajas de inscripción de cédulas. En la siguiente tabla se enumeran estos municipios que tienen muy bajo nivel de cedulación y posible dificultad de acceso a los puestos de votación, y que además mantienen una muy baja tasa de inscripción de cédulas para los próximos comicios electorales. En estos municipios debería priorizarse las campañas de cedulación de la Registraduría del Estado Civil y facilitar el acceso tanto a los puestos de votación como al registro de la cédula para votar.

Tabla 7. Municipios con déficit de cedulación y dificultad de acceso a puestos de votación electoral y tasas de inscripción de cédulas

#	Municipio	Departamento	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE	(Censo DANE - Censo electoral) / población (%)
1	Bajo Baudó	Chocó	29.67	36.03
2	Baranoa	Atlántico	36.97	43.05
3	Titiribí	Antioquia	39.42	49.79
4	La Pedrera	Amazonas	24.90	45.62

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

Apéndice

Tabla A.I: Modelo generalizado lineal – cuasi-Poisson

	Coef.	Error Estándar	Valor z	Pr(> z)	Signif.
Intercepto	-2.867	0.273	-10.514	0.000	***
Tasa de participación (%)	0.010	0.002	4.896	0.000	***
% personas inmigrantes	0.049	0.007	7.021	0.000	***
Nivel de cedula y acceso a puestos de votación	0.002	0.000	3.988	0.000	***
<p>Signif: 0 <= '***' < 0.001 < '**' < 0.01 < '*' < 0.05</p> <p>Incluye efectos fijos por departamento</p> <p>Parámetro de dispersión para cuasi-poisson 45.2</p>					