

29 de octubre de 2022 – 29 de agosto de 2023

DÉCIMO INFORME SOBRE EL PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS

Elecciones Autoridades Locales 2023



Realizado por:

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

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

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



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



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Décimo informe sobre el proceso de inscripción de cédulas

Corte de 29 de octubre de 2022 a 29 de agosto de 2023

Resumen Ejecutivo

En este décimo informe, la MOE presenta su análisis sobre el comportamiento de la inscripción de cédulas desde que inició el proceso, es decir desde el 29 de octubre de 2022, hasta el cierre del proceso durante el 29 de agosto de 2023. Para las elecciones locales de 2023 se inscribieron 3'174,544 de personas en todo el país lo cual implica un decrecimiento de 8.7% respecto a las elecciones de 2019 cuando se inscribieron 3'450,627 personas. En este informe se analiza la inscripción de cédulas en cada municipio y puesto de votación del país para señalar los lugares que presentan patrones atípicos que deben motivar acciones específicas por parte de distintas autoridades electorales para verificar si se debe a irregularidades electorales.

Para ello se realiza un análisis estadístico comparando las tasas de inscripción de cédulas por cada mil habitantes, es decir el total de inscritos sobre la población adulta del municipio. A nivel departamental, se menciona la alta tasa de inscripción en los departamentos de Norte de Santander, Guainía, Guaviare y Chocó tienen tasas departamentales de inscripción de cédulas 1.6 veces superior a la tasa nacional que es de 83.7 inscritos por cada mil habitantes.

Se identifican también doce municipios, que tienen las tasas de inscripción más altas de todo el país. Seis de ellos presentan un riesgo extremo por su nivel de atipicidad en las tasas de inscripción: Puerto Gaitán (Meta), Atrato (Chocó), La Jagua del Pilar (La Guajira), Cumbitara (Nariño) y Barranco Minas (Guainía). Estos municipios registran tasas de inscripción 4.5 veces superiores a la nacional.

A nivel de puesto de votación se mencionan 18 puestos con las tasas de inscripción más altas. Dentro de estos puestos se destacan puestos de El Plan y el puesto de la cabecera municipal en La Jagua del Pilar, el puesto Sidón de Cumbitara y los puestos de las cabeceras municipales de Cabuyaro y Atrato. Estas tasas atípicas pueden responder a múltiples factores, por lo que desde la MOE instamos a las autoridades a revisar si se deben a algún tipo de irregularidad electoral o simplemente a algún otro factor externo.

En la última sección del informe se analizan cuatro factores que posiblemente podrían afectar el nivel de inscripción de cédulas y se señalan municipios que por bajas tasas de inscripción deberían motivar otro tipo de acciones por parte de las autoridades. En primer lugar, se analiza la violencia como un posible determinante de la tasa de inscripción de cédulas. En segundo lugar, se compara la participación electoral histórica con la tasa de inscripción de cédulas. En tercer lugar, se mira la migración de nacionales al municipio, es decir, el porcentaje de colombianos en el municipio que llegaron a vivir allí en años recientes. Finalmente, se examina el nivel de cedulación y acceso a los puestos de votación y cómo puede influir en la cantidad de personas que inscriben su cédula para votar.

I. Monitoreo de inscripción de cédulas

El 29 de octubre de 2022 se dio inicio al periodo preelectoral para las elecciones locales de 2023 con el inicio de la inscripción de cédulas y éste cerró el pasado 29 de agosto de 2023. De esta forma, y como viene realizando la Misión de Observación Electoral – MOE desde el año 2015, en este informe se hace un seguimiento al comportamiento de la inscripción de cédulas en cada municipio del país para generar 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 décimo informe, la MOE presenta su análisis sobre el comportamiento de las inscripciones de cédulas en el país para las elecciones de autoridades locales de 2023 que se realizaron entre el 29 de octubre de 2022, fecha en que inició el proceso, y el 29 de agosto de 2023, fecha de cierre de este.

Para este proceso es importante destacar que no se habilitó ninguna forma de inscripción remota o virtual para la ciudadanía como sí se realizó en los últimos tres meses del periodo de inscripción de cédulas para las elecciones nacionales de 2022. En cambio, como había sido usual hasta las elecciones de 2019, solo funciona la inscripción presencial en las sedes habilitadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil para tal fin.

Es de destacar 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 a su análisis. Por lo tanto, en el presente informe se incluyen los resultados del seguimiento realizado por la MOE a la inscripción de cédulas al 29 de agosto del 2023 tanto a nivel municipal como a nivel de puesto de votación.

Así, a partir de un análisis estadístico de las tasas de inscripción de cédulas, comparando todos los municipios o puestos de votación, es posible detectar tanto casos de posible trashumancia, como regiones que requieren de una atención especial por parte de la organización electoral. No obstante, si bien los niveles atípicos de las inscripciones de cédulas en un municipio ya sean extremadamente bajos o altos, generan alertas sobre factores externos que pueden estar afectando este proceso, no necesariamente implican que se está ante algún delito o irregularidad electoral.

Por ello, desde la MOE se alerta sobre la situación de estos municipios y es la labor de las autoridades electorales y entes de control analizar los casos 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 está ocurriendo en un municipio. Lo anterior, pues 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. Al respecto, es importante recordar que las personas solo deben inscribir su cédula cuando cambian de residencia, ya que quienes adquieren sus cédulas por primera vez quedan inscritas en ese preciso momento y las personas que ya la tenían inscrita para pasadas elecciones siguen registrados automáticamente en el mismo puesto de votación.

Una tasa alta y atípica de inscripción de cédulas puede indicar un posible riesgo de ciudadanos siendo incitados a inscribirse irregularmente en lugares donde no residen, con el fin de controlar el sentido de su voto. Esto debido a que esta irregularidad, conocida penalmente como “fraude en inscripción

de cédulas” y popularmente conocida como “trasteo de votos” o “trashumancia electoral”, es uno de los principales factores que altera las tasas de inscripción. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no necesariamente es el único factor por considerar y, por ende, son las autoridades quienes deben investigar los posibles indicativos de riesgo. 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).

Al respecto, del análisis realizado se desprende que, en algunos municipios, el número de inscritos por cada mil habitantes es tan atípico, que es incluso más de 4,5 veces la tasa nacional.

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 la sección correspondiente se destacan los municipios que se encuentran en este supuesto. Asimismo, se analizan posibles factores externos que explicarían la tasa de inscripción. En primer lugar, la inscripción de cédulas puede ser afectado por los niveles de violencia que se presentan en el municipio. En segundo lugar, puede estar relacionada con que muy poca gente se motiva a votar, lo que se observa en participaciones electorales históricamente muy bajas, por lo que la labor de las autoridades debería enfocarse en hacer pedagogía para motivar a la gente a que inscriba su cédula y vote. En tercer lugar, la baja tasa de inscripción de cédulas puede ser explicada porque muy poca gente llega a vivir al municipio. Sin embargo, 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 la 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. Seguimiento a la inscripción de cédulas. Información con corte del 29 de octubre de 2022 al 29 de agosto de 2023

Para desarrollar el análisis de las inscripciones de cédulas, a partir de la información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC, la MOE 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)¹, multiplicada por mil.

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

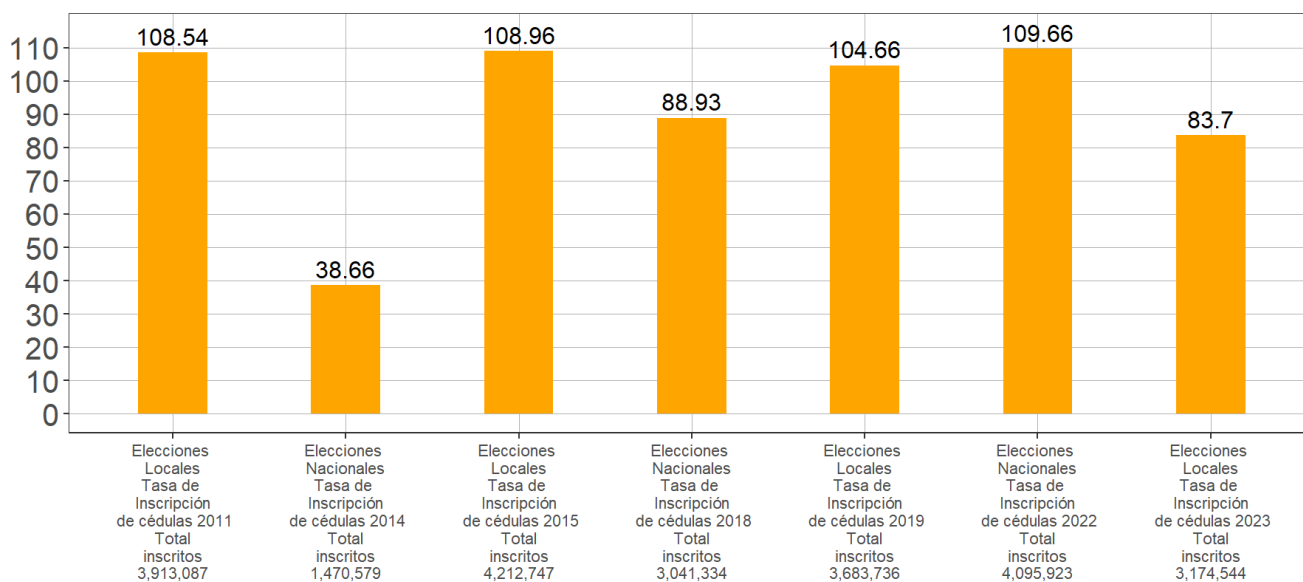
Es decir, la tasa nos señala cuántos colombianos han cambiado su lugar de votación por cada mil habitantes. Por ejemplo, una tasa de 10 indica que, por cada mil habitantes en un municipio, 10 de ellos inscribieron su cédula para votar (es decir, cambiaron su puesto de votación). Es importante aclarar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

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

vez, ya que estos 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 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 I², en unas elecciones nacionales, históricamente, la tasa al final del periodo de inscripción llegaba a ser en promedio cerca de 79.1 ciudadanos por cada mil habitantes mientras que en elecciones de autoridades locales es mucho más alta, pues tradicionalmente ha rondado los 107 inscritos por cada mil habitantes. Sin embargo, para estas elecciones locales la tasa de inscritos bajó hasta 83. Para las elecciones nacionales de 2022, el contexto político y social, además de la facilidad para inscribir las cédulas de manera virtual, llevó a que la tasa de inscripción se incrementara respecto a años anteriores. Esta alta inscripción en 2022 puede ser una de las causantes de la disminución de las inscripciones para 2023, ya que muchas personas pudieron hacer el cambio de puesto de votación desde 2022 o 2021 y no quererlo para 2023.

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



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

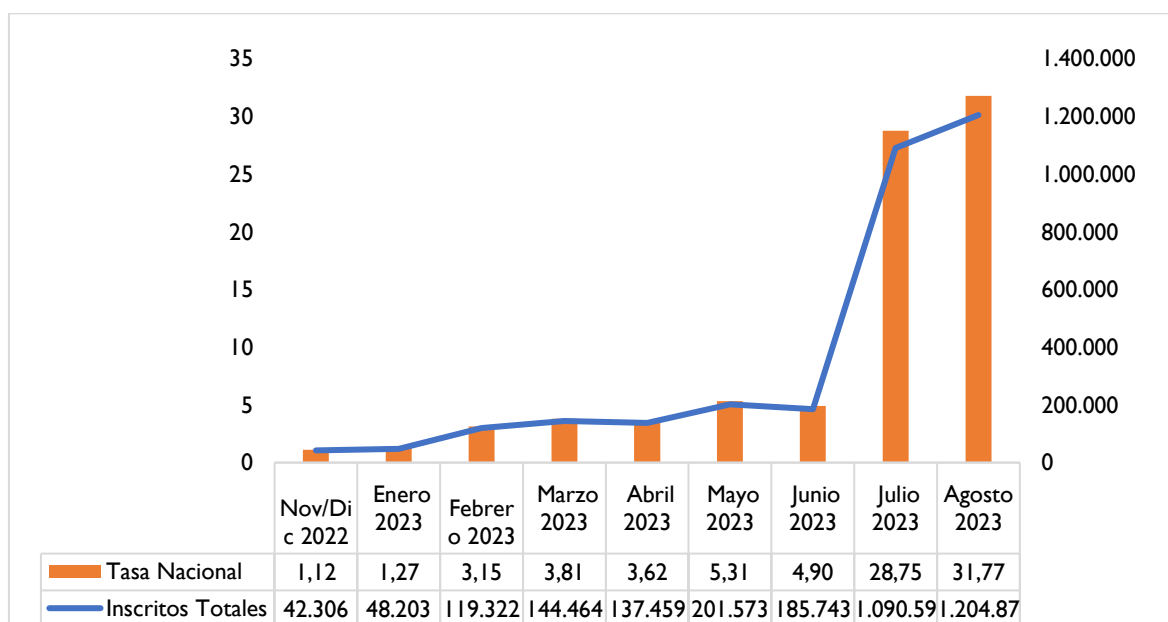
Así, en este informe se da cuenta de las inscripciones realizadas desde la habilitación para que los ciudadanos pudieran inscribir su cédula y cambiar su puesto de votación, lo que ocurrió con el inicio del calendario electoral el 29 octubre de 2022. Durante el periodo comprendido entre el 29 de octubre y el 29 de agosto en que estuvo habilitada esta opción para los ciudadanos, **un total de 3'174,544** personas dentro de Colombia han accedido a este proceso otorgado por la normatividad electoral, **de las cuales 613,673 se inscribieron entre el 5 y 13 de julio en la semana de**

² Resulta importante precisar que las cifras señaladas en la gráfica I corresponden a las inscripciones en territorio nacional, descontando las realizadas en los consulados.

inscripción en puestos, y dado que se tiene una población proyectada por el DANE en el 2023 de 37,927,237 personas adultas, esto nos da **una tasa de inscripciones de 83.7 por cada mil habitantes a nivel nacional**. Este número de inscripciones es un 8.7% menor en comparación con los inscritos durante el mismo momento en relación con las elecciones de 2019, en el que, durante los primeros nueve meses un total de 3'450,627 ciudadanos cambiaron su puesto de votación.

La siguiente gráfica permite apreciar el comportamiento de la tasa de inscripción mensual (barras naranjas) y el total de inscritos (línea azul) por cada mes habilitado. Se observa que el mes de agosto con un total de 1'204,878 inscritos fue el mes con mayor número de inscripciones incluso superando a julio cuando se dio la semana de inscripción en puestos.

Gráfica 2. Comportamiento mensual de la tasa de inscripción de cédulas - Elecciones locales 2023



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

A **nivel departamental**, la MOE destaca casos con altas tasas de inscripción como Norte de Santander, la mayor tasa a nivel nacional con 159 inscritos por cada mil habitantes (más de 1.89 veces la tasa del nivel nacional). En segundo lugar, se encuentra el departamento de Guainía, con una tasa de 158 inscritos por cada mil habitantes, lo que significa que es 1.89 veces la tasa nacional. Sin embargo, el alto nivel de inscripciones en Guainía podría deberse a la creación del municipio de Barranco Minas. La Tabla 1 muestra las tasas de inscripción de todos los departamentos del país al presente corte.

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

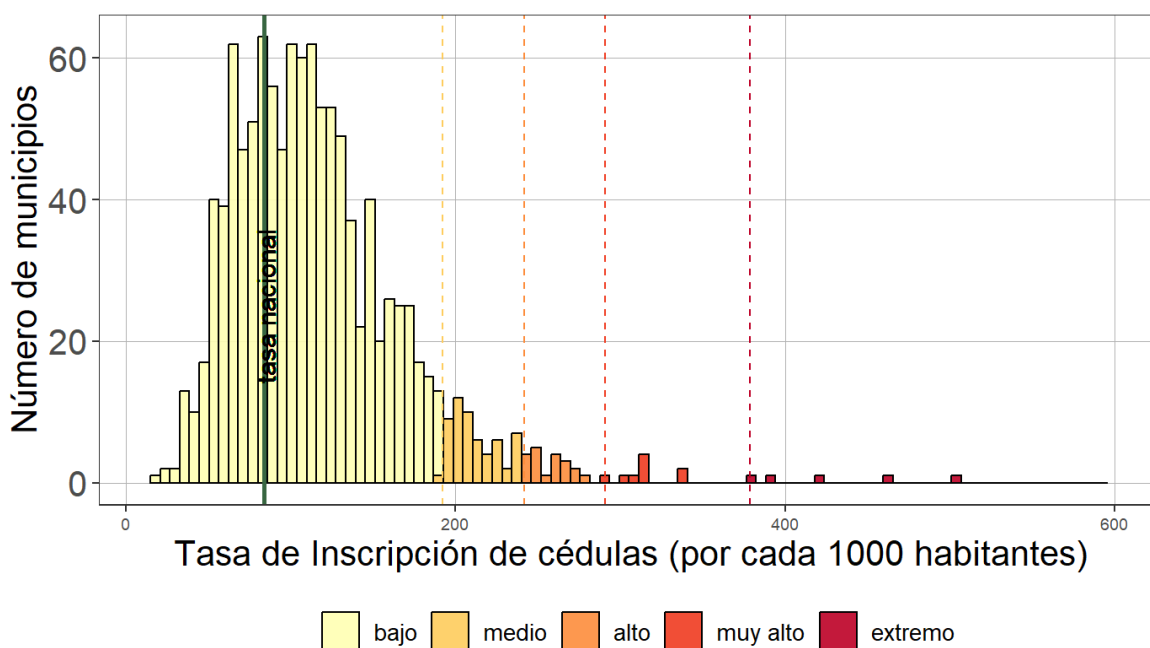
#	Departamento	Inscritos Totales (al 29 de agosto de 2023)	Proyección de Población Adulta	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes)
1	Norte de Santander	185,629	1,170,674	158.57
2	Guainía	4,645	29,417	157.90
3	Guaviare	8,694	58,728	148.04
4	Chocó	48,711	348,075	139.94
5	Caquetá	36,578	278,064	131.55
6	Meta	99,200	770,012	128.83
7	Córdoba	165,155	1,287,247	128.30
8	Bolívar	193,965	1,552,459	124.94
9	Vaupés	3,259	26,185	124.46
10	Vichada	7,444	67,764	109.85
11	Casanare	33,143	304,039	109.01
12	Tolima	104,027	1,002,074	103.81
13	La Guajira	61,172	626,950	97.57
14	Atlántico	195,745	2,016,321	97.08
15	Santander	166,588	1,736,253	95.95
16	Magdalena	92,288	991,953	93.04
17	Putumayo	23,113	253,904	91.03
18	Boyacá	80,020	923,205	86.68
19	Cundinamarca	226,675	2,622,879	86.42
20	Cesar	77,209	896,980	86.08
21	Sucre	57,407	678,205	84.65
22	Risaralda	61,800	758,327	81.50
23	Huila	64,097	787,626	81.38
24	Quindío	34,768	451,360	77.03
25	Amazonas	3,723	49,525	75.17
26	Arauca	14,386	203,821	70.58
27	Caldas	56,631	804,756	70.37
28	Nariño	83,553	1,188,220	70.32
29	Valle del Cauca	236,625	3,391,785	69.76
30	Antioquia	357,713	5,279,932	67.75
31	Archipiélago de San Andrés	3,261	48,445	67.31
32	Cauca	70,046	1,094,160	64.02

#	Departamento	Inscritos Totales (al 29 de agosto de 2023)	Proyección de Población Adulta	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes)
33	Bogotá D.C.	317,274	6,227,892	50.94
	Total	3,174,544	37,927,237	83.7

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

En cuanto al análisis municipal, en la siguiente gráfica se muestra la distribución de la tasa de inscripción por cada mil habitantes para cada uno de los 1121 municipios del país³. La gráfica 3 muestra que existe una gran dispersión de la tasa de inscripción con algunos municipios con tasas superiores incluso a los 400 por cada mil habitantes mientras la gran mayoría tienen tasas alrededor de 118⁴, recordando que la tasa nacional es de 83.7 por cada mil habitantes.

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



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

A nivel municipal, es necesario destacar un primer grupo de 6 municipios en rojo, 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 4.5

³ 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.

⁴ 38.6 es el promedio de todos los municipios que se calcula dándole el mismo peso a todos los municipios sin tener en cuenta su población

veces superior a la tasa nacional⁵ y son los municipios en riesgo extremo. Los siguientes 9 municipios tienen tasas 3.4 veces a la nacional y se encuentran en riesgo muy alto (ver tabla 2).

Tabla 2. Tasa de Inscripción de cédulas por cada mil habitantes en municipio con mayores tasas

#	Municipio	Departamento	Inscritos totales (29 de octubre de 2022 a 29 de agosto de 2023)	Población adulta (proyección DANE)	Tasa de inscritos sobre población adulta proyectada según DANE
1	Puerto Gaitán	Meta	15,900	26,533	599.25
2	Atrato	Chocó	2,126	4,196	506.67
3	La Jagua del Pilar	La Guajira	1,204	2,595	463.97
4	Cumbitara	Nariño	1,795	4,294	418.03
5	Barranco Minas	Guainía	1,489	3,813	390.51
6	Bojayá	Chocó	2,567	6,775	378.89
7	Santa Bárbara	Santander	622	1,842	337.68
8	Cabuyaro	Meta	1,441	4,275	337.08
9	Puerto Santander	Norte de Santander	1,951	6,179	315.75
10	Policarpa	Nariño	2,282	7,228	315.72
11	Sácama	Casanare	439	1,395	314.70
12	Mutatá	Antioquia	2,803	8,927	313.99
13	Ubalá	Cundinamarca	1,954	6,387	305.93
14	La Esperanza	Norte de Santander	2,339	7,772	300.95
15	Puerto Concordia	Meta	1,599	5,496	290.94

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) y Cabuyaro (Meta) 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. En 2019, Puerto Gaitán tenía una tasa de inscritos de 487 por cada mil habitantes ubicándose en primer lugar de los municipios con tasas más alta mientras Cabuyaro tenía una tasa de 285 siendo el décimo municipio con mayor tasa de inscripción de cédulas para ese entonces.

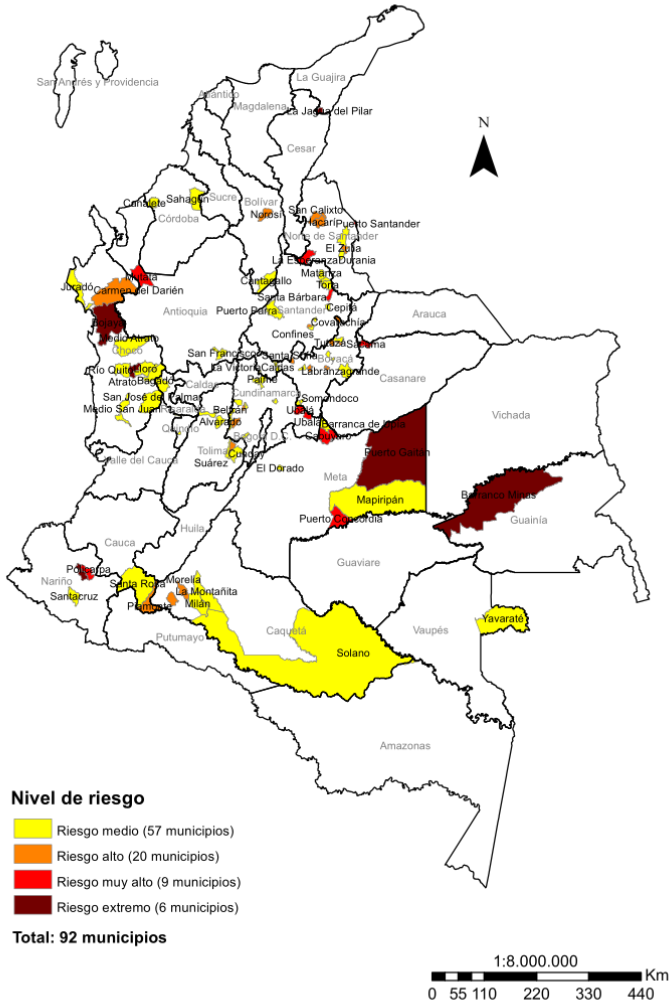
Cabe resaltar que sobre el caso del departamento del Meta la actividad económica asociada a la extracción de minerales y combustibles atrae a población de otros municipios, razón por la cual se mantienen estas altas tasas de inscripciones. En este sentido es necesario que las autoridades electorales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

⁵ 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

Como se mencionó anteriormente, la alta tasa en Barranco Minas podría deberse a que por primera vez será un municipio durante unas elecciones locales. También la alta tasa de Sácama en Casanare podría deberse a la creación del nuevo puesto de votación en el resguardo indígena “UWA” Chaparral Barronegro que por cierto garantizará por primera vez el acceso a un puesto de votación para la población indígena de este municipio sin tener que acercarse a la cabecera municipal.

Ahora bien, en cuanto a los demás municipios, es necesario destacar que en total 92 municipios tienen algún nivel de riesgo en su inscripción de cédulas por su nivel de atipicidad en lo que va del proceso, tal y como se puede apreciar en el mapa de la gráfica. En riesgo extremo están los municipios con tasas de inscripción por encima de 379 (más de 4.5 veces la tasa nacional), en riesgo muy alto por encima de 291 (más de 3.48 veces la tasa nacional), en riesgo alto por encima de 242 (más de 2.89 veces la tasa nacional), y en riesgo medio con tasas por encima 192 (más de 2.3 veces la tasa nacional).

Mapa 1. Municipios con tasa de inscripción de cédulas atípicas



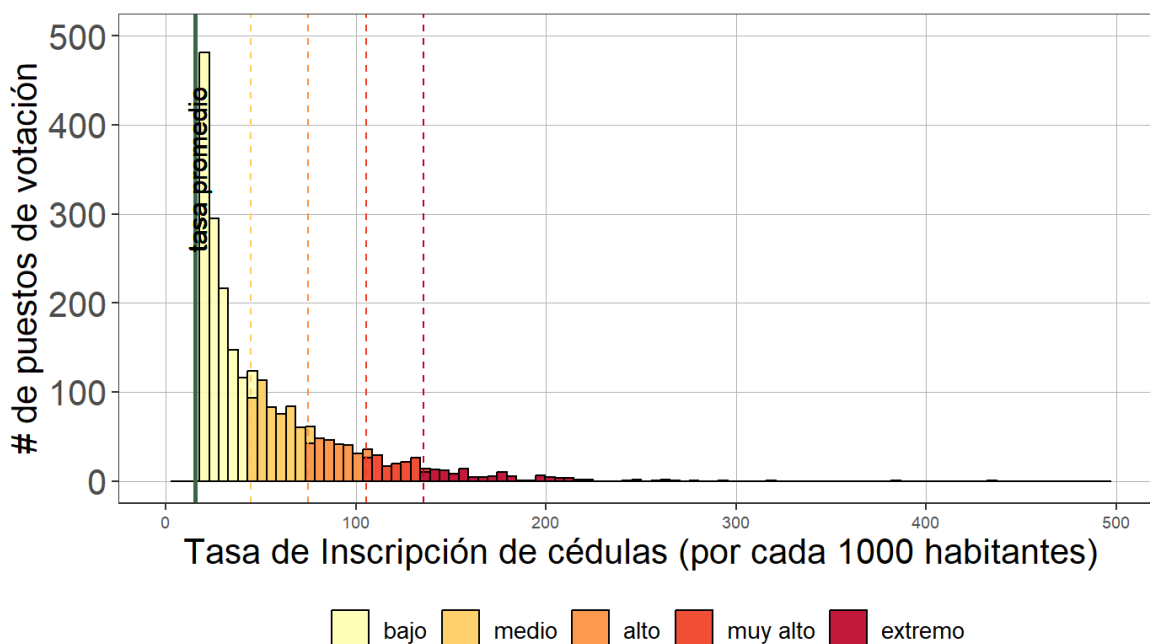
Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)

3. 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 3 muestra la distribución de la tasa de inscripción por puesto 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 15.3 pero en la gráfica 4 es posible observar cómo la tasa de algunos puestos de votación supera incluso los 300 por cada mil habitantes. Por lo tanto, desde la MOE alertamos sobre estas tasas atípicas y 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)

La tabla 3 muestra los 18 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. Adicionalmente, sólo uno de los puestos es nuevo, el ya mencionado en el resguardo indígena “UWA” Chaparral y Barronegro en Sácama-Casanare, por lo que este factor no explica el alto número de inscritos que se inscriben en el resto de los puestos. Por lo tanto, este puesto se coloca en un color diferente ya que su alta tasa de inscripción

es porque por primera vez la población indígena del resguardo tendrá un puesto de votación lo que fomentó la inscripción de cédulas allí.

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 destacar que varios de los puestos incluidos en la tabla se encuentran en los municipios que se habían alertado en la sección anterior por su alto nivel de inscritos. Estos incluyen el puesto El Plan y el puesto de la cabecera municipal en La Jagua del Pilar, el puesto Sidón de Cumbitara y los puestos de las cabeceras municipales de Cabuyaro y Atrato.

Tabla 3. Puestos de votación con casos extremos en la tasa de inscripción de cédulas al 29 de julio 2023

	Puesto	Municipio	Zona	Puesto nuevo	Proyección de población adulta 2022	Censo ele. 2022	Inscritos totales	Tasa de inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE
1	El Plan	La Jagua del Pilar, La Guajira	Rural	No	875	738	382	436.57
2	Chaparral y Barro Negro (puesto nuevo en resguardo indígena UWA)	Sácama, Casanare	Rural	Si	614	12	237	385.99
3	Puesto Cabecera Municipal	La Jagua del Pilar, La Guajira	Urbano	No	2,595	3,803	822	316.76
4	Sidon	Cumbitara, Nariño	Rural	No	3,111	1,026	919	295.40
5	Puesto Cabecera Municipal	Palmas del Socorro, Santander	Urbano	No	1,947	2,419	539	276.84
6	Puesto Cabecera Municipal	Santa Sofía, Boyacá	Urbano	No	2,355	3,162	633	268.79
7	Puesto Cabecera Municipal	Cabuyaro, Meta	Urbano	No	4,275	4,561	1,128	263.86
8	Puesto Cabecera Municipal	Chivatá, Boyacá	Urbano	No	1,897	3,090	499	263.05
9	Puesto Cabecera Municipal	Sativasur, Boyacá	Urbano	No	830	1,250	215	259.04

	Puesto	Municipio	Zona	Puesto nuevo	Proyección de población adulta 2022	Censo ele. 2022	Inscritos totales	Tasa de inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE
10	Puesto Cabecera Municipal	Oicatá, Boyacá	Urbano	No	2,086	2,860	519	248.80
11	Puesto Cabecera Municipal	Iza, Boyacá	Urbano	No	1,477	2,281	365	247.12
12	Puesto Cabecera Municipal	Jerusalén, Cundinamarca	Urbano	No	1,921	2,770	464	241.54
13	Puesto Cabecera Municipal	Atrato, Chocó	Urbano	No	4,196	4,030	939	223.78
14	Puesto Cabecera Municipal	Tununguá, Boyacá	Urbano	No	1,118	1,499	247	220.93
15	Puesto Cabecera Municipal	Somondoco, Boyacá	Urbano	No	2,386	2,838	521	218.36
16	Puesto Cabecera Municipal	Carmen de Apicalá, Tolima	Urbano	No	7,956	10,084	1,718	215.94
17	Puesto Cabecera Municipal	Briceño, Boyacá	Urbano	No	1,606	2,472	342	212.95
18	Puesto Cabecera Municipal	Villagómez, Cundinamarca	Urbano	No	1,488	2,058	316	212.37

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

4. Factores externos que pueden afectar la tasa de inscripción de cédulas

En esta sección se analizan cuatro factores que posiblemente podrían afectar el nivel de inscripción de cédulas. En primer lugar, la violencia como un posible determinante de la tasa de inscripción de cédulas en algunos municipios. En segundo 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 tercer lugar, la migración de nacionales al municipio, es decir, el porcentaje de

colombianos en el municipio que llegaron a vivir allí en años recientes⁶, también puede afectar el nivel de inscripción de cédulas. Finalmente, el nivel de cedulación y acceso a los puestos de votación puede influir en 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 estadístico⁷. Los resultados (ver tabla en el apéndice) indican que los municipios que presentan acciones armadas o amedrentamientos por parte de algún grupo armado ilegal tienden a tener una mayor tasa de inscripción de cédulas. Esto es contrario a lo que se había registrado a lo largo del periodo de inscripción de cédulas donde la violencia parecía ser un determinante de bajas tasas de inscripción. Sin embargo, con los datos de agosto, la tendencia se revirtió y los municipios con mayor presencia de grupos armados ilegales tienen mayores tasas de inscripción de cédulas.

Por otro lugar, 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. Finalmente, 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 de atención de las autoridades para que estudien los casos. Por ejemplo: los municipios con mayores niveles de violencia y más altas tasas de inscripción de cédulas, los 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.

a. Violencia y su impacto en la inscripción de cédulas

A lo largo, del periodo de inscripción de cédulas se había evidenciado que los municipios con mayores niveles de violencia tenían más bajas tasas de inscripción de cédulas. Por lo tanto, se argumentaba que la violencia podía ser un factor que desincentivaba a la ciudadanía a inscribir sus cédulas. Sin embargo, esta tendencia se revirtió con el último mes de inscripción. Con el total de inscripciones se encuentra una correlación positiva entre los municipios con más violencia y los niveles de inscripción (ver Anexo).

⁶ 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.

⁷ 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.

En esta sección se compara los municipios según su nivel de violencia por parte de grupos armados ilegales y sus tasas promedio de inscripción de cédulas. A nivel agregado existe una correlación positiva entre los municipios que tienen algún nivel de violencia medido por las acciones armadas y amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales y la tasa de inscripción de cédulas, es decir que los municipios con violencia tienen tasas de inscripción más altas. Sin embargo, el modelo estadístico muestra que esta tendencia tiende a revertirse cuando los hechos de violencia se incrementan en gran magnitud. Es decir, aunque a nivel general la correlación es positiva para los municipios mucho más afectados por violencia la correlación es más baja.

Para verlo de manera descriptiva, la tabla 4 muestra que los municipios sin ningún tipo de acción armada o amedrentamiento por parte de algún grupo armado ilegal desde el 29 de octubre de 2022 (820 municipios en total) tienen en promedio una tasa de inscripción de 118.15 por cada mil habitantes. Sin embargo, los municipios que sufrieron algún tipo de acción armada o amedrentamiento por parte de grupos armados ilegales tienen una tasa de inscripción de cédulas mayor. No obstante, sí se identifica que los municipios con más de 5 o 10 eventos de conflicto si tienen tasas menores de inscripción de cédulas, 102 por cada mil habitantes para aquellos entre 5 y 10 eventos de violencia, y 94 por cada mil habitantes para aquellos con más de 10 eventos de violencia.

Tabla 4. Violencia y tasas promedio de inscripción de cédulas

Número de acciones armadas y amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales (29 de octubre de 2022 a 29 de agosto de 2023)	# de municipios	Tasa promedio de inscripción de cédulas
Ninguno	820	118.15
Entre 1 y 5	225	122.08
Entre 5 y 10	42	102.16
Más de 10	34	93.84

Por lo tanto, se necesita un rol activo por parte de las distintas autoridades para que sean ellas las que identifiquen si realmente la violencia está teniendo un impacto sobre los procesos de inscripción de cédulas, tanto por alto nivel de inscripción como por bajos niveles, y establezcan los planes de acciones para incentivar a las personas a inscribir sus cédulas y darles garantías de seguridad.

En la siguiente tabla 5 se muestran los 33 municipios con mayores niveles de violencia y su tasa de inscripción de cédulas. Los municipios en rojo presentan tasas de inscripción de cédulas por debajo de la tasa nacional y en particular preocupan las bajas tasas de inscripción de los municipios en los departamentos Cauca y Arauca. Sin embargo, también hay algunos con tasas muy altas como Cáceres en Antioquia, Nóvita, Sipí, y Medio San Juan en Chocó, Cartagena del Chairá en Caquetá y Cúcuta en Norte de Santander

Tabla 5. Municipios con mayor violencia y su tasa de inscripción de cédulas

#	Municipio	Departamento	No. acciones armadas y amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales (29 de octubre de 2022 a 29 de julio de 2023)	Tasa de inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE
1	Silvia	Cauca	12	25.74
2	Caldono	Cauca	25	37.86
3	Santander de Quilichao	Cauca	12	40.23
4	Corinto	Cauca	19	50.56
5	Ituango	Antioquia	17	58.37
6	Saravena	Arauca	14	60.38
7	Tame	Arauca	16	60.50
8	Miranda	Cauca	11	64.27
9	Balboa	Cauca	13	64.45
10	Buenos Aires	Cauca	10	65.22
11	Sincelejo	Sucre	10	74.83
12	Arauquita	Arauca	13	80.01
13	El Bagre	Antioquia	12	85.58
14	Buenaventura	Valle del Cauca	42	86.25
15	Istmina	Chocó	10	95.71
16	Puerto Guzmán	Putumayo	11	98.01
17	Segovia	Antioquia	10	98.03
18	Barrancabermeja	Santander	15	98.89
19	Suárez	Cauca	11	99.82
20	Sardinata	Norte de Santander	10	99.84
21	Ricaurte	Nariño	16	102.29
22	Tibú	Norte de Santander	23	104.12
23	Tumaco	Nariño	21	106.68
24	Argelia	Cauca	31	107.03
25	Barranquilla	Atlántico	12	108.21
26	Puerto Rondón	Arauca	10	110.54
27	Jamundí	Valle del Cauca	13	110.69
28	Cáceres	Antioquia	17	120.73
29	Nóvita	Chocó	19	134.52
30	Sipí	Chocó	17	136.64
31	Cartagena del Chairá	Caquetá	11	166.74
32	Cúcuta	Norte de Santander	17	182.91

#	Municipio	Departamento	No. acciones armadas y amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales (29 de octubre de 2022 a 29 de julio de 2023)	Tasa de inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE
33	Medio San Juan	Chocó	10	204.12

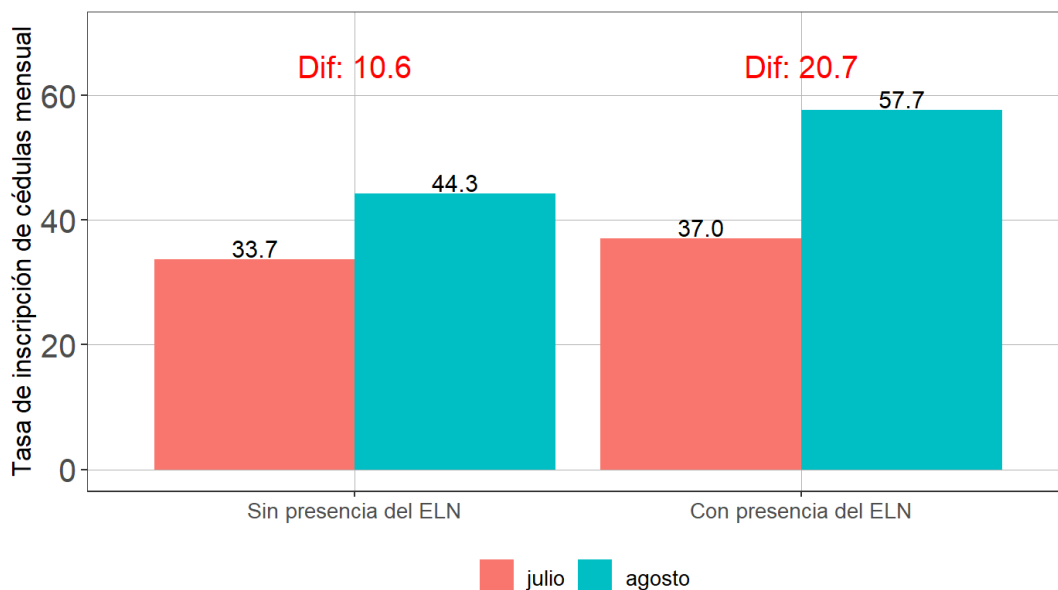
Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC, MOE y DANE (proyección de población).

i. Cese al fuego con el ELN

En el siguiente ejercicio se analiza el posible impacto que pudo tener el cese al fuego con el ELN que arrancó desde el pasado 3 de agosto de 2023. La idea es examinar si los municipios con alta presencia del ELN tuvieron mayores incrementos en las inscripciones de cédulas respecto a julio de 2023 cuando aún no había arrancado el cese al fuego.

La gráfica muestra dos grupos: los municipios sin presencia del ELN en la izquierda y los municipios con presencia del ELN a la derecha. En cada grupo también se presenta la tasa de inscripción de cédulas por cada mil habitantes en julio (color rojo) y agosto (color azul). Como se observa en el letrero rojo entre las dos barras, la diferencia entre agosto y julio de la tasa de inscripción de cédulas fue muy superior en los municipios con presencia del ELN. Aquellos municipios con alta presencia del ELN incrementaron su tasa en agosto en 20.7 al pasar de 37 inscritos por cada mil habitantes en julio a 57.7 inscritos por cada mil habitantes en agosto. En cambio, los municipios sin presencia del ELN también se da ese incremento entre agosto y julio, pero en 10.6 al pasar de 33.7 a 44.3. En consecuencia, el cese al fuego pudo tener un impacto positivo en los municipios con presencia del ELN.

Gráfica 5. Tasas de inscripción de cédulas comparativa entre agosto y julio según presencia del ELN



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

b. 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 6 se muestran aquellos municipios tanto con tasas de participación electoral atípicas en 2019 (muy bajas o muy altas) y que también tienen tasas de inscripción de cédulas extremas (muy bajas o muy altas).

Se observa que todos los municipios identificados 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 locales. Por lo tanto, deberían estudiarse los casos de estos municipios para explicar el porqué de esa participación electoral e inscripción de cédulas tan baja.

Tabla 6. Municipios con 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 2019
1	Concordia	Antioquia	38.22	47.10
2	Amalfi	Antioquia	38.75	50.73
3	Patía	Cauca	37.38	54.93
4	Andes	Antioquia	41.45	54.64
5	Herrán	Norte de Santander	37.46	56.03

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

c. 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 el municipio de Ubalá (en rojo) cuenta con una inscripción de cédulas muy alta, pero registra un número bajo de personas que migraron al municipio, y el restante son municipios con tasas de inscripción de cédulas muy bajas pero que reciben muchos migrantes de otros municipios.

Tabla 7. 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 DANE	% de personas viviendo recientemente en el municipio
1	Ubalá	Cundinamarca	305.93	2.16
2	La Victoria	Amazonas	31.48	8.11
3	La Llanada	Nariño	48.86	16.51
4	El Encanto	Amazonas	33.80	22.78

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

d. 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. En estos municipios debería priorizarse las campañas de cedulación de la Registraduría del Estado Civil para próximas elecciones y facilitar el acceso tanto a los puestos de votación como al registro de la cédula para votar. Como se observa la mayoría son municipios de los departamentos de Amazonas.

Tabla 8. 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 (%)	Índice
1	La Chorrera	Amazonas	46.89	24.70	1.50
2	Jambaló	Cauca	23.66	21.24	1.63
3	Toribío	Cauca	13.02	19.68	1.68
4	El Encanto	Amazonas	33.80	31.63	1.79
5	Puerto Santander	Amazonas	37.11	38.87	1.93
6	La Pedrera	Amazonas	47.95	47.69	2.05
7	Miriti - Paraná	Amazonas	39.08	46.90	2.11
8	La Victoria	Amazonas	31.48	83.78	3.07

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

e. Inscripción de candidaturas e inscripción de cédulas

Para las elecciones locales 2023 hay un total de 18 partidos nuevos con personería jurídica en comparación con las últimas elecciones locales de 2019⁸. Como se observa en la siguiente tabla el número de candidaturas de los partidos nuevos es bastante alta. Los 18 partidos nuevos inscribieron un total de 34.208 candidaturas de manera individual representando el 26.7% del total de candidaturas de 128,208.

Tabla 9. Candidaturas inscritas por partidos nuevos

Partido político	Candidaturas inscritas
PARTIDO NUEVO LIBERALISMO	4531
PARTIDO POLÍTICO LA FUERZA DE LA PAZ	3004
PARTIDO DEMÓCRATA COLOMBIANO	2976
AGRUPACIÓN POLÍTICA EN MARCHA	2835
MOVIMIENTO POLITICO FUERZA CIUDADANA	2540
INDEPENDIENTES	2498
MOVIMIENTO SALVACIÓN NACIONAL	2437
NUEVA FUERZA DEMOCRÁTICA	2409
PARTIDO POLÍTICO DIGNIDAD & COMPROMISO	2394
PARTIDO POLÍTICO CREEMOS	1954
PARTIDO ECOLOGISTA COLOMBIANO	1808
PARTIDO POLÍTICO GENTE EN MOVIMIENTO	1614
PARTIDO VERDE OXÍGENO	908

⁸ Sin contar a UP y Colombia Humana que en las elecciones de 2019 participaron como un sólo partido por lo que el total de partidos nuevos respecto a 2019 es de 19

PARTIDO LIGA GOBERNANTES ANTICORRUPCIÓN - LIGA	885
PARTIDO POLÍTICO ESPERANZA DEMOCRÁTICA	751
PARTIDO POLÍTICO TODOS SOMOS COLOMBIA	583
PARTIDO DEL TRABAJO DE COLOMBIA	78
PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO	3
Total general	34.208

La siguiente tabla muestra que a medida que estos partidos políticos nuevos tienen mayor porcentaje de inscritos también es más alta la tasa de inscripción de cédulas por cada mil habitantes. Esta correlación positiva entre estas dos variables podría dar indicios de que en algunos municipios donde los nuevos partidos dieron mayor número de avales también se está presentando una mayor atipicidad en las tasas de inscripción de cédulas.

Tabla 10. Inscripción de candidaturas con partidos con nueva personería jurídica y tasas de inscripción de cédulas

Porcentaje de inscritos de los partidos nuevos	# de municipios	Tasa promedio de inscripción de cédulas
Entre 0% y 10%	626	112.27
Entre 11% y 20%	345	126.45
Encima de 20%	46	146.35

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

Apéndice

Tabla A1: Modelo generalizado lineal – cuasi-Poisson

	Coef.	Error Estándar	Valor z	Pr(> z)	Signif.
Intercepto	-3.666	0.307	-11.935	0.0000	***
Violencia	0.015	0.005	3.145	0.0017	**
Violencia^2	-0.001	0.001	-1.194	0.2327	
Tasa de participación (%)	0.011	0.002	7.259	0.0000	***
% personas inmigrantes	0.052	0.006	8.244	0.0000	***
Nivel de cedulación y acceso a puestos de votación	-0.010	0.001	-18.060	0.0000	***

Signif: 0 <= '***' < 0.001 < '**' < 0.01 < '*' < 0.05

Incluye efectos fijos por departamento

Parámetro de dispersión para cuasi-poisson 45.2