

Informe de inscripción de cédulas Elecciones 2018

Corte 11 de marzo de 2017 a 11 de enero de 2018

Resumen ejecutivo



Fuente: RNEC, cálculos MOE

- Gracias a datos aportados por la Registraduría Nacional, la MOE monitorea la inscripción de cédulas para detectar atipicidades que pueden ser indicativas de trashumancia mediante el indicador de la *tasa de inscripción de cédulas* (cuántas personas inscriben su cédula por cada 1.000 habitantes del municipio) en cada municipio del país.
- Aunque no es fácil hablar de *fraude en inscripción de cédulas* en elecciones de autoridades nacionales, **la MOE señala el riesgo de que se produzca *trashumancia histórica*** y recuerda que, tras los procesos de inscripción de los últimos años, **actualmente 82 municipios del país tienen más censo electoral que población.**
- Durante los 10 meses que duró el proceso de inscripción de cédulas (11 de marzo de 2017 hasta el 11 de enero de 2018), hubo un total de **1.821.823** ciudadanos que cambiaron su puesto de votación en el territorio colombiano. Lo que representa una **tasa promedio nacional de 30,6 inscritos por cada mil habitantes.**
- Para elecciones de 2018, hubo un incremento del 24% (352.084) de inscritos frente a las elecciones nacionales de 2014.
- De las **1.821.823** personas que inscribieron su cédula, **938.316 inscripciones (52%) se realizaron en la semana de inscripción en puestos**, que se realizó entre el 23 y el 19 de octubre de 2017.

- A nivel departamental, **el territorio que tiene la mayor tasa de inscritos es Atlántico**, con 59,9 inscritos por cada mil habitantes. **En segundo lugar, está el departamento del Meta** con 58,5 inscritos por mil habitantes en promedio departamental, y, **en tercer lugar, Vichada** con 55,3 inscritos por cada mil habitantes.
- A nivel municipal, **la MOE llama la atención sobre 28 municipios donde la tasa de inscripción de cédulas es tres veces mayor al promedio nacional, lo que podría sugerir casos de trashumancia**. Varios de estos **municipios con mayores tasas de inscripción de cédulas ya han sido alertados por la MOE en el pasado** y podrían constituir casos de trashumancia histórica.
- Los municipios alertados son:

Tabla 1. 28 municipios que triplican la tasa promedio nacional				
#	Municipio	Departamento	Total inscritos 11 de marzo a 11 de enero 2018	Tasa total de inscritos 11 de marzo a 11 de enero de 2018
1	Nariño	Nariño	1.579	311,19
2	Puerto Gaitán	Meta	5.535	292,81
3	Carmen del Darién	Chocó	975	175,74
4	Vigía del Fuerte	Antioquia	869	154,90
5	Cúcuta	Norte de Santander	102.709	153,56
6	Sabaneta	Antioquia	8.047	149,26
7	Charta	Santander	358	140,45
8	Cabuyaro	Meta	559	136,08
9	Río Quito	Chocó	1.222	131,51
10	Puerto Colombia	Atlántico	3.328	124,45
11	La Victoria	Boyacá	208	124,33
12	Taraira	Vaupés	118	123,95
13	Norosí	Bolívar	586	114,48
14	Pedraza	Magdalena	924	114,14
15	Guamal	Meta	1.081	114,07
16	Margarita	Bolívar	1.093	107,67
17	Candelaria	Atlántico	1.337	106,50
18	Mompós	Bolívar	4.769	105,73
19	Puerto Carreño	Vichada	1.744	105,67
20	Jordán	Santander	115	105,60
21	Castilla la Nueva	Meta	1.101	104,92
22	Atrato	Chocó	1.123	104,46
23	Arroyohondo	Bolívar	1.076	104,42
24	Betulia	Santander	523	103,96
25	La Estrella	Antioquia	6.588	100,89
26	Barranquilla	Atlántico	121.217	98,35
27	El Dorado	Meta	334	96,78
28	Galapa	Atlántico	4.428	95,61

Fuente: RNEC, cálculos MOE

- La MOE señala 20 departamentos en donde las tasas superan el promedio nacional. A continuación, se presenta el listado completo de los departamentos con la respectiva tasa en inscritos.

Tabla 2. Resumen departamental				
#	Departamento	Población 2018	Total de inscritos marzo 2017 enero de 2018	Tasa promedio marzo 2017 enero de 2018
1	Atlántico	2.545.924	184.872	59,9
2	Meta	1.016.701	42.502	58,5
3	Vichada	77.276	3.323	55,3
4	Vaupés	44.928	1.290	45,3
5	Chocó	515.145	17.146	42,6
6	Bogotá D.C.	8.181.047	343.891	42,0
7	Cesar	1.065.673	35.066	41,3
8	Magdalena	1.298.691	37.600	38,9
9	Bolívar	2.171.280	69.001	38,4
10	Santander	2.090.839	79.225	36,7
11	Sucre	877.057	26.444	36,6
12	Norte de Santander	1.391.239	134.603	35,4
13	Quindío	575.010	20.539	35,1
14	Casanare	375.249	15.104	34,7
15	Valle del Cauca	4.756.113	192.602	34,5
16	Guainía	43.446	1.941	33,9
17	Arauca	270.708	8.181	33,5
18	Córdoba	1.788.507	54.638	32,9
19	Cundinamarca	2.804.238	98.463	31,3
20	La Guajira	1.040.157	21.936	31,2
21	Boyacá	1.282.063	30.989	26,4
22	Tolima	1.419.947	35.911	24,8
23	Caldas	993.866	29.678	24,3
24	Antioquia	6.691.030	190.425	23,7
25	Nariño	1.809.116	40.722	20,7
26	Risaralda	967.767	31.948	19,9
27	Putumayo	358.896	7.300	18,8
28	Guaviare	115.829	3.102	18,6
29	Amazonas	78.830	1.989	18,6
30	Caquetá	496.241	10.886	17,9
31	Huila	1.197.081	23.003	16,5
32	Cauca	1.415.933	26.730	16,4
33	San Andrés	78.413	773	13,0
	Total	49.834.240	1.821.823	30,6

Fuente: RNEC, cálculos MOE

- En cuanto a los colombianos inscritos para votar en el exterior, para fines informativos, la MOE ha encontrado que Registraduría publica en la página web los datos de los 'pre-inscritos' a través de la plataforma virtual SITAC de Cancillería (más de 10.000 a la fecha). La MOE recomienda publicar solo el número de ciudadanos que han concluido su proceso de

inscripción (1.227 según las plataformas de Registraduría). **Se solicita la Registraduría Nacional establecer un criterio claro para el proceso de inscripción de cédulas en el exterior, debido a que las diferentes plataformas adscritas a esta institución generan inconsistencias al hacer el proceso de observación de este ejercicio. Se aclara que esta situación solo se presenta para la inscripción de cédulas en el exterior.**

La Misión de Observación Electoral – MOE de la sociedad civil de Colombia realiza un seguimiento al proceso de inscripción de cédulas en el país, como parte de su objetivo de realizar una observación ciudadana a los procesos que facilitan el ejercicio libre del voto, así como de detectar las amenazas que se ciernen sobre la transparencia del proceso electoral.

De antemano, la MOE agradece a la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) la solicitud con la que, tanto en 2015 como en 2017, ha permitido a la MOE un acceso completo a los datos del proceso de inscripción de cédulas. Con base en esta información, a continuación la MOE presenta su informe de inscripción de cédulas. En primer lugar se explican las generalidades del proceso. En segundo lugar se explica en detalle cómo funciona. Por último, se presentan los análisis cuantitativos de la MOE acerca de la inscripción de cédulas

1. ¿Qué es el proceso de Inscripción de Cédulas?

El proceso de inscripción de cédulas es la acción a través de la cual los ciudadanos **cambian su lugar de votación**. La inscripción de cédulas tiene como propósito garantizar el derecho al voto de los ciudadanos al permitirles actualizar su lugar de votación, por uno más cercano a su *residencia*.

La “**residencia electoral**” hace referencia al artículo 316 de la Constitución, que establece que: “En las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio”.

En desarrollo de este artículo, la Ley 136 de 1994, artículo 183, estipuló que la residencia es “el lugar donde una persona habita o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo”. Adicionalmente, el artículo 389 del Código Penal se establece que también se permite inscribir el documento de identidad en el lugar donde se haya nacido, respetando el vínculo de identidad y origen que se tenga con el municipio en caso de ser distinto a aquel donde se reside.

El proceso de inscripción de cédulas actualmente **no es la inscripción, por primera vez, en el censo electoral**.¹ Desde el 7 de enero de 2003, al expedirse la cédula de ciudadanía por primera vez, **la Registraduría inscribe automáticamente al ciudadano** al puesto de votación más cercano a su dirección de residencia (la que dio al hacer el trámite de expedición). **La incorporación automática al censo electoral se da hasta cuatro meses antes de la realización de las elecciones**. Es decir que quien expida su cédula después del 11 de noviembre de 2017 no alcanzará a votar en las elecciones legislativas de 2018.

Al realizar la inscripción de cédulas, los ciudadanos declaran bajo juramento que habitan en el municipio, corregimiento o inspección de policía correspondiente. **La inscripción sólo la puede hacer el titular de la cédula de ciudadanía** debido a que se debe dar una impresión de la huella dactilar. Igualmente, la inscripción **sólo se puede realizar presentando la cédula de ciudadanía, no se puede hacer con la contraseña ni con la denuncia de pérdida de documentos**.

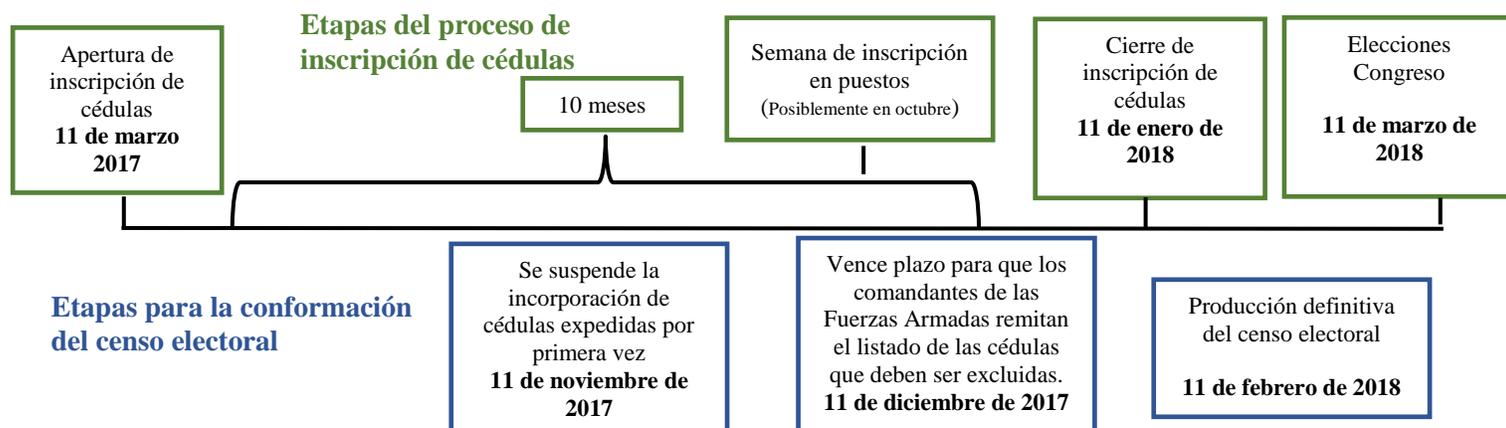
Una persona puede inscribir su cédula en más de una ocasión dentro de un mismo periodo de inscripción de cédulas, sin embargo, sólo tendrá validez la última inscripción.

A partir de la Ley 1475 de 2011, **la inscripción de cédulas empieza un (1) año antes de las elecciones y termina dos (2) meses antes del día electoral**. Durante ese periodo los ciudadanos pueden inscribir su cédula de ciudadanía en la Registraduría de todos los municipios del país. Durante una semana dentro de este periodo, la Registraduría habilita las sedes de los puestos de votación para realizar allí la inscripción de cédulas y facilitar así el trámite a los ciudadanos.

El siguiente diagrama muestra los plazos del proceso de inscripción de cédulas así como los de la conformación del censo electoral para las elecciones al congreso de 2018.

¹ Únicamente quienes hayan expedido su cédula antes de 1988 y que no se hayan inscrito para votar después de ese año son los ciudadanos que podrían inscribirse por primera vez en el censo electoral durante la ‘inscripción de cédulas’. Quienes hayan expedido su cédula entre el 1 de enero de 1988 y el 7 de enero de 2003 y nunca hayan cambiado de puesto de votación tienen su cédula inscrita en el *puesto censo* del municipio.

Diagrama 1. Etapas del proceso de inscripción de cédulas y de conformación del censo electoral – elecciones legislativas 2018



Fuente: elaboración MOE con base en la Ley 1475 de 2011

2. ¿Cómo se registra la Inscripción de Cédulas?

Para las elecciones de Congreso 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) ha dispuesto un despliegue para los municipios del país similar al proceso de las elecciones locales de 2015, en las que hubo simultáneamente un sistema de **registro manual** y uno de **registro automático** del cambio de puesto de votación de los ciudadanos.

A continuación se presentan las principales características de la inscripción de cédulas para estas elecciones, según la información aportada por la Registraduría Nacional:

- Desde el 11 de marzo de 2017, las registradurías municipales han realizado las inscripciones de cédulas a través del formulario E3 en papel. El formulario E3 tiene 4 cupones o espacios (en 2015 tenía 6) donde se registran los datos de los ciudadanos que inscriben su cédula para cambiar de puesto de votación, además de una anotación sobre habeas data. Cada formulario E3, así como cada cupón, están identificados con un código único dado desde Bogotá.
- Al final de cada día, o una vez los registradores municipales hayan llenado todos los cupones de un E3, le reportan a la RNEC en Bogotá las estadísticas de inscripción (número de inscritos por municipio y puesto) para su control.
- Hacia mediados del proceso de inscripción de cédulas las registradurías municipales enviarán a Bogotá la información individual de los ciudadanos que han realizado el trámite, para el control de los datos biométricos y de identidad de estos ciudadanos.
- En abril de 2017 la RNEC envía a las registradurías municipales los equipos para la inscripción de cédula automatizada, primero a las capitales de departamento y posteriormente a los demás municipios. Las registradurías municipales deben tomar una semana para instalar el dispositivo.
- El dispositivo de inscripción automática cuenta de un computador portátil que sólo permite usar el software de la RNEC para la inscripción de cédulas, un lector de huella digital, un GPS y un módem para la señal de internet (para los casos en los que no funcione la red física de internet de la registraduría municipal). El software de inscripción de cédula sólo funciona

cuando están conectados el lector de huella y el GPS, y funciona sólo en la oficina de la Registraduría municipal dentro de sus horarios de atención. Por fuera de este tiempo y lugar, el software se desactiva. El sistema permite realizar inscripciones cuando no hay internet; éstas se realizan en el sistema sin red, y una vez haya señal de internet se envían las inscripciones a través de una sincronización.

- El programa está protegido por usuario, contraseña y huella del registrador municipal, quien puede crear usuarios y contraseñas para los registradores auxiliares que se encarguen de operar la inscripción de cédulas.
- En la inscripción automática el ciudadano debe presentar su cédula de ciudadanía, la registraduría verifica sus datos, actualiza la nueva información (dirección de residencia, y teléfonos o correo electrónico) y toma su huella para verificar que el documento coincida con la persona que realiza el trámite. Tras el proceso se emite un formulario E4, que certifica el cambio de puesto de votación (con la fecha y hora del cambio y el nuevo puesto de votación), el cual se puede imprimir a petición del ciudadano.
- Posteriormente los ciudadanos pueden consultar en qué puesto de votación están registrados para votar en la página web de la Registraduría.
- La Registraduría Nacional tiene una mesa de ayuda al servicio de los registradores municipales para atender las dudas o problemas que tengan durante el proceso.
- La RNEC le ha recordado a los registradores municipales sobre la vigilancia de los organismos de control sobre el proceso de inscripción de cédulas.

3. Seguimiento MOE a la inscripción de cédulas:

Información sobre el corte de la inscripción marzo 11 de 2017 a enero 11 de 2018

Desde el 3 abril de 2017, gracias a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la MOE tiene acceso a la plataforma virtual Censo Web, donde la RNEC lleva el registro de los datos de la inscripción de cédulas y con la cual mes a mes la MOE hace un seguimiento al número de inscritos que en cada municipio se han presentado. Desde mediados de abril de 2017 cuando se dio inicio al sistema de inscripción automática de cédulas, migraron los reportes de inscripción de la página “Censo Web” a una nueva plataforma virtual a la que la MOE tiene acceso desde mayo de 2017 y que permite acceder a las inscripciones realizadas de forma manual y automática.

A partir de esta información, se realiza un análisis de la situación nacional, se plantea una regionalización con el fin de comprender las dinámicas en algunas zonas del país y se plantea el caso de algunos municipios donde, por su alta inscripción de cédulas, resulta importante para la MOE que la autoridad electoral preste especial atención al desarrollo del proceso en estos sitios.

3.1 ¿Cuál es el objetivo del seguimiento? Detectar la trashumancia electoral

El delito de fraude en inscripción de cédulas, conocido popularmente como “trashumancia electoral” o “trasteo de votos” consiste en la acción de lograr que un ciudadano inscriba la cédula de ciudadanía para votar en un lugar distinto al lugar de residencia, y está tipificado como una conducta punible por el artículo 389 del Código Penal, con pena de 4 a 9 años de prisión. Igualmente, quien incurra en el delito de trashumancia también incurre en el delito de falso testimonio ya que al inscribir su cédula declara bajo juramento que efectivamente habita en la ciudad, corregimiento o

inspección de policía correspondiente. El delito de falso testimonio es sancionado por el artículo 442 del citado código con pena de prisión de 6 a 12 años.

Mediante el delito de “trashumancia electoral” se logra que los ciudadanos se inscriban para votar en un lugar en el que no residen, con el fin de controlar la intención de su voto y lograr una ventaja ilegítima en las elecciones, que tergiversa la voluntad electoral de los residentes del municipio.

El fraude en la inscripción de cédulas es un delito más que todo dirigido a manipular la voluntad popular en elecciones locales. Sin embargo, en el contexto de elecciones nacionales, es posible la movilización indebida de ciudadanos a través de circunscripciones departamentales. Además, también es posible que se busque la movilización de ciudadanos hacia puestos de votación específicos, sin cambiar necesariamente su residencia electoral, pero ubicándolos en lugares donde sea posible controlar la intención del voto. Para detectar estas posibles irregularidades electorales, la MOE hace monitoreo al proceso de inscripción de cédulas incluso en elecciones como las de autoridades nacionales de 2018.

3.2 Metodología: la tasa de inscripción de cédulas

Con el fin de presentar un dato que permita la comparación entre todos los municipios, anulando así sus diferencias poblacionales, la MOE ha construido una **tasa de inscripción de cédulas**. Esta tasa relaciona cuántos ciudadanos están realizando la inscripción de su cédula (según los datos aportados por la Registraduría) por cada mil habitantes (según la proyección de población del DANE a 2018).

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

Mes a mes, la MOE calcula la tasa de inscripción de cédulas de cada municipio del país. A manera de referencia se observa el promedio nacional de la tasa de inscripción de cédulas, y se destacan los municipios con las mayores tasas de inscripción, pues el alto número de ciudadanos que cambian hacia los puestos de votación de un municipio es un hecho que podría estar relacionado con la trashumancia electoral.

A manera de referencia, la MOE muestra las siguientes tasas de inscripción al final de los periodos de inscripción de cédulas de los últimos cuatro procesos electorales, y parcialmente del proceso actual.

Tabla 1. Promedio Nacional de Tasas de Inscripción de cédulas 2010-2018

AÑO	TIPO DE ELECCIÓN	NÚMERO DE INSCRIPCIONES	TASA PROMEDIO NACIONAL (inscritos por cada 1.000 habitantes)
2010	Legislativas	2.524.212	36,3
2011	Locales	3.913.087	97,3
2014	Legislativas	1.469.739	30,95
2015	Locales	4.212.747	103,4
2018*	Legislativas	1.821.823	30,6

*Se muestran datos parciales de 11 de marzo al 29 de octubre de 2017

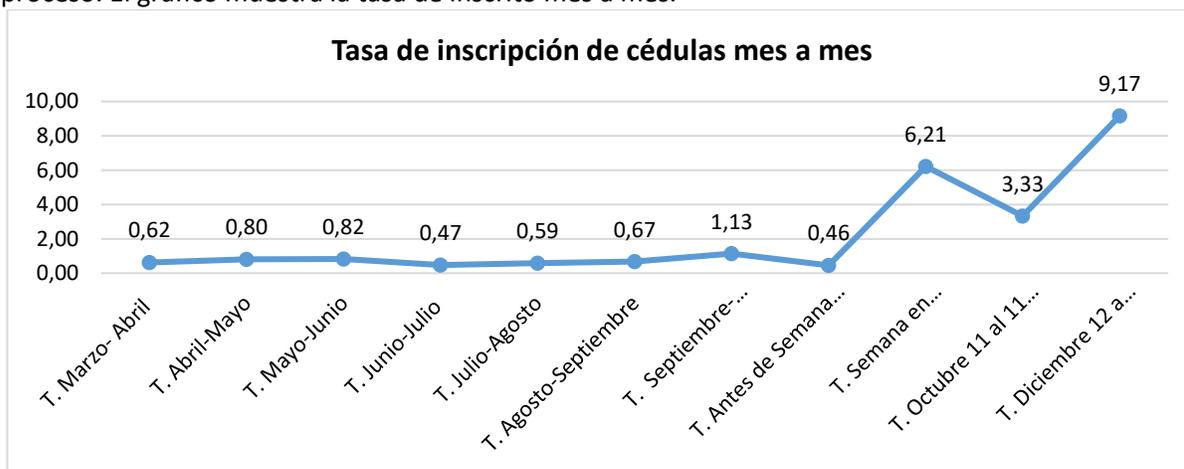
Fuente: cálculos de la MOE con base en datos de RNEC y DANE

Como se ve, en elecciones de autoridades nacionales (en este caso las legislativas) al final del periodo de inscripción un poco más de 30 colombianos de cada 1.000, en promedio, cambia de puesto de votación. Para elecciones locales esta medida sube a 100 colombianos de cada 1.000. Así que entre 2017 y 2018 se espera un volumen de inscripción de cédulas mucho menor al visto durante 2015.

3.3 Datos de inscripción de cédulas.

La información que se presenta a continuación hace referencia a los valores acumulados desde el inicio del proceso de inscripción de cédulas (11 de marzo) hasta el 11 de enero de 2018.

En el **gráfico 1** se muestra el comportamiento de la tasa de inscripción que se presentó durante el proceso. El grafico muestra la tasa de inscrito mes a mes.



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, cálculos MOE.

A nivel nacional, entre marzo 11 y enero 11, se han registrado un total de 1.821.823 inscripciones (cambios de puesto de votación) en el territorio nacional y 1.227 en los consulados, para un total de inscritos de 1.821.823 ciudadanos. A nivel nacional, entre los 1.122 municipios del país², entre el 11 de marzo y el 11 de enero de 2017, **la tasa de inscripción de cédulas promedio es de 30,6 inscritos por cada mil habitantes.**

Con base en la anterior información, se encontraron 356 municipios por encima del promedio nacional. Dentro de estos, se destacan 28 municipios que registran una tasa de inscripción tres veces mayor al promedio nacional (**ver tabla 1 que se presenta en el resumen ejecutivo**). La **tabla 2** muestra el número de inscritos por departamento con el respectivo cálculo de la tasa departamental.

En cuanto a los consulados, la Registraduría estableció con el Ministerio de Relaciones Exteriores una plataforma de preinscripción a través de la página web del SITAC (Sistema Integral de Trámites al Ciudadano) a través de la cual los ciudadanos diligencian un formulario de preinscripción. Posteriormente, los ciudadanos deben ir a la embajada o consulado para realizar la autenticación biométrica con huella dactilar y deben presentar su cédula de ciudadanía o pasaporte vigente, para formalizar la inscripción. Tras este proceso el ciudadano recibirá en su correo electrónico el

² Colombia tiene 1100 municipios más el Distrito Capital, la isla de San Andrés y 20 corregimientos departamentales en la Amazonía (Guainía, Vaupés y Amazonas). Para fines prácticos se habla de 1122 municipios.

formulario E4 que certifica su cambio de puesto de votación³. Igualmente, según lo reglamentado por la Registraduría a través de la Resolución 2020 de 2017⁴, los funcionarios de las embajadas y consulados deben realizar la inscripción a través de los formularios E3 (formularios en papel), los cuales son suministrados por la Registraduría y que una vez completado el periodo de censo electoral deberán ser enviados a Colombia.

La MOE tuvo acceso a las inscripciones de colombianos en el exterior que se han registrado en el antiguo sistema “Censo Web”, que hasta el 11 de enero de 2018 sumaba 1.227 inscritos. Sin embargo, la página web de la Registraduría⁵, que muestra la inscripción de cédulas de 2018 comparada con la de 2014, presentaba para esta misma fecha más de 26 mil inscritos en el exterior. Esta última cifra no coincide con la información que la MOE ha encontrado a través de “Censo Web” y de la nueva plataforma de inscripción de cédulas, por lo que se solicita a la Registraduría y a la Cancillería acceso a la base de datos que contiene estas inscripciones.

Tabla 3. Inscripción de cédulas en el exterior (marzo 2017-enero 2018)

Tabla 3. Inscripción de cédulas en el exterior			
#	País	Inscritos	% sobre total de inscritos
1	ESPAÑA	440	35,9%
2	ESTADOS UNIDOS	245	20,0%
3	VENEZUELA	143	11,7%
4	FRANCIA	89	7,3%
5	MEXICO	86	7,0%
6	PANAMA	50	4,1%
7	ITALIA	36	2,9%
8	BRASIL	35	2,9%
9	PAISES BAJOS	35	2,9%
10	SUDAFRICA	19	1,5%
11	CANADA	15	1,2%
12	ALEMANIA	6	0,5%
13	AUSTRALIA	6	0,5%
14	AUSTRIA	5	0,4%
15	EL SALVADOR	5	0,4%
16	ECUADOR	4	0,3%
17	FINLANDIA	4	0,3%
18	PUERTO RICO	4	0,3%
Total		1.227	100,0%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, cálculos MOE.

Es necesario señalar que en apenas 18 países se han registrado inscripciones mientras que en 68 consulados no existe ningún ciudadano reportado como inscrito. Del mismo modo, en 62 consulados no se registró ningún inscrito.

³Cancillería (s.f.) “Abecé inscripciones 2018” https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2017/abc-inscripciones_votaciones_en_el_exterior-2018-web.pdf

⁴ Registraduría Nacional del Estado Civil (2 de marzo de 2017) “Resolución 2020 de 2017” http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/RESOLUCION_No-_2020_DE_2017-ilovepdf-compressed.pdf

⁵ Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f.) “Inscripción de cédulas 2018 vs 2014” <http://www.registraduria.gov.co/-Congreso-2018-.html>