

Primer informe sobre el proceso de inscripción de cédulas

Elecciones de autoridades locales 2019

Octubre 27 de 2018 hasta el 21 de enero de 2019

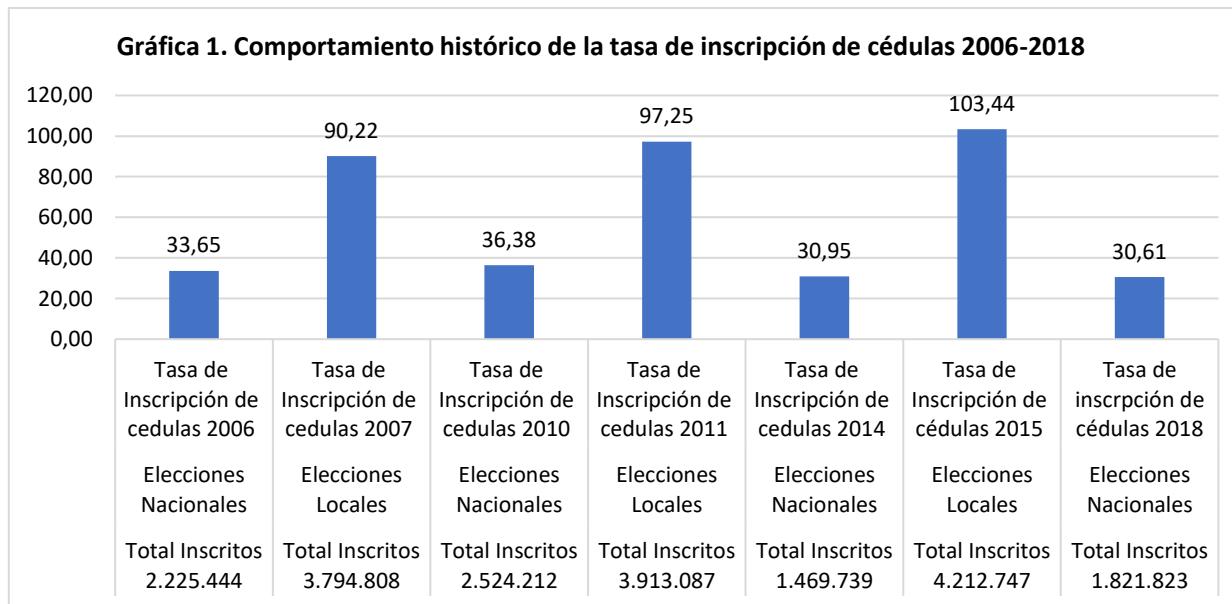
Elaborado el 28 de enero de 2019

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, generando alertas tempranas sobre los lugares en los que los datos y los cálculos de la MOE señalan **riesgo de fraude en inscripción de cédulas**, es decir, el fenómeno conocido como “trasteo de votos” o “trashumancia electoral”.

Este monitoreo ha sido posible gracias al acceso brindado por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) a las plataformas electrónicas que muestran, con actualización constante, los datos sobre la inscripción de cédulas para cada puesto de votación del país. Así mismo, 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.

El presente informe se divide en dos partes. En primer lugar, la MOE presenta su análisis sobre el comportamiento de las tasas de inscripción de cédulas en el país; este indicador es útil para detectar casos de posible trashumancia mediante el análisis estadístico de todos los municipios del país. En segundo lugar, la MOE presenta recomendaciones sobre la manera de abordar el riesgo de trashumancia, especialmente de parte de la Autoridad Electoral, para prevenir impases como los presentados en las pasadas elecciones locales de 2015.

Tasas de inscripción de cédulas y riesgo de trashumancia



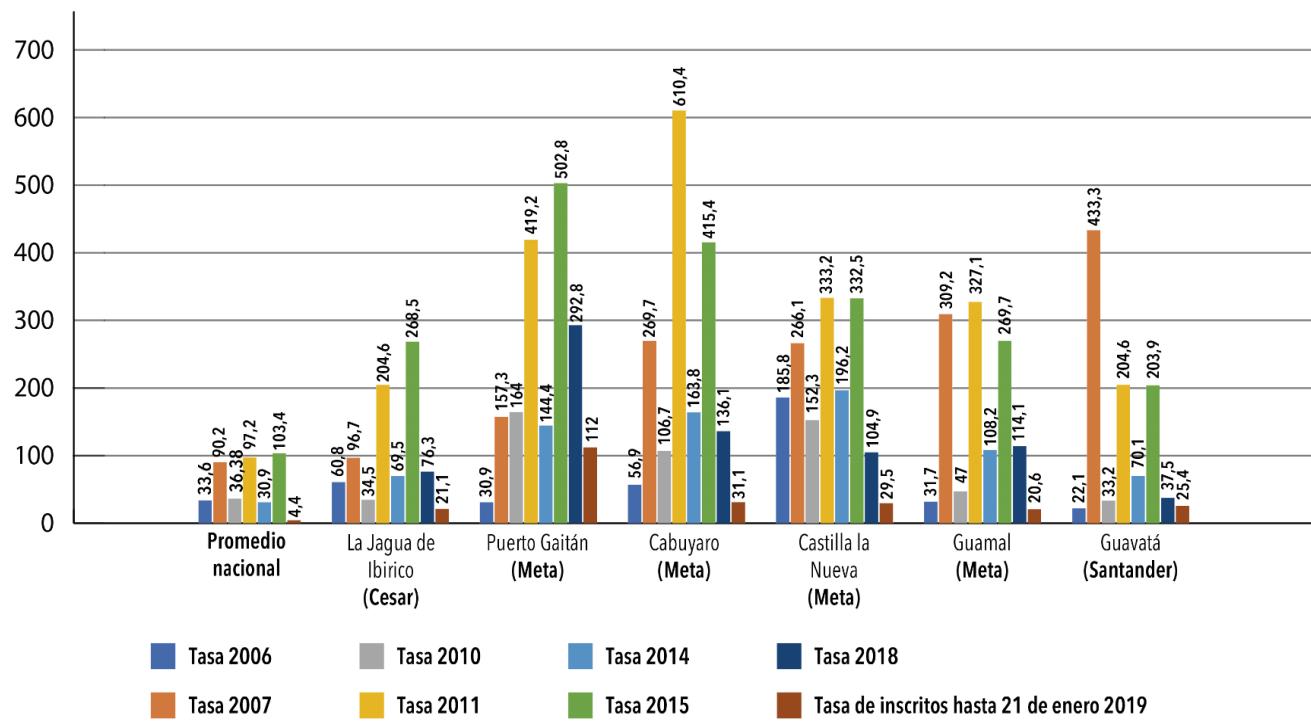
Fuente: RNEC, Proyección Dane (2005) cálculos MOE

- Con base en 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.
- En primer lugar, **la MOE señala el riesgo de que se exista trashumancia histórica** en el país, y recuerda que, tras los procesos electorales de 2018, **actualmente 144 municipios del país tienen más censo electoral que población** (según la proyección del DANE).
- En unas elecciones locales, la tasa al final del periodo de inscripción llega a ser de cerca de 100 ciudadanos por cada mil habitantes. De acuerdo con el comportamiento histórico, es de esperar que para 2019 haya una inscripción cercana a cuatro millones de personas que cambian de puesto de votación en Colombia.
- Tras casi tres meses de inscripción de cédulas (27 de octubre de 2018 al 21 de enero de 2019), en los que se han inscrito **168.322** ciudadanos, **la tasa promedio nacional es de 4,4 inscritos por cada mil habitantes**.
- En contraste, la MOE señala casos a nivel departamental con altas tasas de inscripción: **la mayor tasa de inscritos la tiene Meta**, con 8,5 inscritos por cada mil habitantes (casi el doble del nivel nacional). **En segundo y tercer lugar están los departamentos de Casanare y Norte de Santander**, con 5,5 inscritos por cada mil habitantes.
- A nivel municipal, se destacan 15 casos con tasas de inscripción cinco veces más altas que el nivel nacional en los tres primeros meses del año. En particular, **se destacan seis casos con altas tasas de inscripción en los primeros tres meses, y sobre los cuales la MOE ha concentrado reiteradamente sus alertas por riesgo de trashumancia en el pasado**, a saber, **Puerto Gaitán, Cabuyaro, Castilla la Nueva y Guamal en el departamento del Meta; la Jagua de Ibirico (Cesar) y Guavatá (Santander)**.

Tabla 1. Top 15 de municipios con mayor tasa de inscritos al 21 de enero de 2019

#	Municipio	Departamento	Población 2019 (proyección DANE)	Inscritos totales 27 de octubre hasta 21 de enero (RNEC)	Tasa de inscritos hasta 21 de enero
1	Puerto Gaitán	Meta	19.007	2.129	112,0
2	Villagómez	Cundinamarca	2.171	99	45,6
3	Cabuyaro	Meta	4.145	129	31,1
4	Castilla la Nueva	Meta	10.803	319	29,5
5	El Dorado	Meta	3.457	98	28,3
6	Mutatá	Antioquia	22.505	630	28,0
7	Juradó	Chocó	3.217	86	26,7
8	Guavatá	Santander	3.429	87	25,4
9	Guataquí	Cundinamarca	2.711	63	23,2
10	Bituima	Cundinamarca	2.468	57	23,1
11	La Llanada	Nariño	5.476	126	23,0
12	Pulí	Cundinamarca	3.038	67	22,1
13	El Guacamayo	Santander	1.883	40	21,2
14	La Jagua de Ibirico	Cesar	22.405	473	21,1
15	Guamal	Meta	9.510	196	20,6

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC y DANE



Municipio	Total inscritos	La Jagua de Ibirico	Puerto Gaitán	Cabuyaro	Castilla la Nueva	Guamal	Guavatá
Total inscritos 2006	2.225.444	1.343	540	210	1.357	283	95
Total inscritos 2007	3.794.808	2.139	2.769	1.004	2.007	2.777	1.833
Total inscritos 2010	2.524.212	764	2.946	409	1.259	430	133
Total inscritos 2011	3.913.087	4.538	7.582	2.366	2.840	3.007	807
Total inscritos 2014	1.469.739	1.546	2.663	652	1.831	1.009	262
Total inscritos 2015	4.212.747	5.983	9.330	1.669	3.196	2.526	750
Total inscritos 2018	1.821.823	1.706	5.535	559	1.101	1.081	131
Inscritos totales 27 de octubre hasta 21 de enero	168.322	473	2.129	129	319	196	87

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC y DANE

- Al final de este informe se adjunta la tasa de inscripción de cédulas a nivel departamental de todo el país.

Reacción de las autoridades ante la trashumancia electoral

La MOE manifiesta su inquietud frente a la situación presentada en las elecciones locales de 2015 en materia de anulación de inscripciones de cédulas por parte del CNE. No obstante, hay que reconocer el alcance nunca visto en materia de revisión de inscripciones que tuvo el CNE ese año, pues revisó el 90% de los casos de ciudadanos que cambiaron de puesto de votación. Sin embargo, la anulación de 1'605.109 inscripciones (el 38% del total) se informó a pocos días de las elecciones y fue sucedida por numerosas quejas de la ciudadanía que manifestó que vio anulada su inscripción injustamente.

Igualmente se debe reconocer la previsión que ha tenido la Autoridad Electoral ante este hecho, pues la Resolución 2857 de 2018 del CNE estableció el marco reglamentario sobre el que la máxima autoridad electoral actuará para revisar la validez de las inscripciones de cédulas, y el software de inscripción de cédulas de la Registraduría actualmente efectúa cruces automáticos con las bases de datos de ANSPE, ADRES y SISBEN, para corroborar si los ciudadanos que cambian de puesto de votación efectivamente residen en donde se están inscribiendo para votar.

La MOE llama la atención frente al hecho de que, según los datos expuestos por la dirección de Censo Electoral de la Registraduría el 23 de enero de 2019, 46.901 ciudadanos de los 162.725 que habían inscrito su cédula hasta ese momento, no residen en los municipios en los que se inscribieron según las bases de datos oficiales utilizadas; lo que significa que el 29% de las inscripciones a esa fecha podían tratarse de posibles casos de trashumancia. **Ante el riesgo de que tres de cada diez ciudadanos que inscribe su cédula actualmente sea un trashumante, la MOE quisiera saber el cronograma de acción de los magistrados del CNE ante el problema de las inscripciones irregulares**, de tal modo que la ciudadanía tenga tiempo razonable para presentar los recursos del caso.

Así mismo, **la MOE recomienda que el Ministerio del Interior, amplíe el número de bases de datos oficiales que pone a disposición de la Organización Electoral** para realizar los cruces que permiten determinar la residencia electoral de los ciudadanos inscritos, **actualizando el decreto 1294 de 2015** mediante el cual ya puso a disposición de la Registraduría las bases de datos utilizadas actualmente (provenientes del Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS y del Ministerio de Salud y Protección Social).

La MOE le recomienda al Ministerio del Interior poner a disposición de la Autoridad Electoral, adicionalmente, las siguientes bases de datos del Estado en las cuales se puede encontrar información sobre el lugar de residencia de los ciudadanos:

- Del DANE, datos del censo poblacional 2018 (cuando estén disponibles).
- Del DPS, Familias en Acción y Jóvenes en Acción.
- De la UARIV, datos del Registro Único de Víctimas – RUV.
- De la Superintendencia de Notariado y Registro, el Índice de Propietarios.
- Del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Catastro Nacional.
- De la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el registro de usuarios de empresas de servicios públicos.
- Registros de usuarios de empresas de telecomunicaciones (telefonía móvil) y de propietarios de terminales móviles.

- Registros de matrículas mercantiles de las cámaras de comercio.
- Del Ministerio del Interior, registro de miembros de consejos comunitarios afrodescendientes, resguardos indígenas y kumpany.
- Del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Sistema de Información y Gestión de Empleo Público – SIGEP.

A manera de **anexo**, se presenta la tasa de inscritos por cada mil habitantes a nivel departamental en los primeros tres meses del proceso de inscripción:

Tabla 2. Tasa de inscripción de cédulas por departamento				
#	Departamento	Población 2019 (proyección DANE)	Inscritos totales 27 de octubre hasta 21 de enero	Tasa de inscritos a 21 de enero
1	Meta	1.035.256	8.781	8,48
2	Casanare	381.554	2.102	5,51
3	Norte de Santander	1.402.695	7.723	5,51
4	Chocó	520.296	2.714	5,22
5	Guainía	44.134	226	5,12
6	Atlántico	2.573.591	11.362	4,41
7	Risaralda	972.978	4.217	4,33
8	Tolima	1.423.719	6.097	4,28
9	Bolívar	2.195.495	9.021	4,11
10	Quindío	578.268	2.371	4,10
11	Caldas	995.822	3.930	3,95
12	Cesar	1.077.770	4.190	3,89
13	Santander	2.100.704	7.956	3,79
14	Vichada	79.134	295	3,73
15	Caquetá	502.410	1.723	3,43
16	Magdalena	1.312.428	4.489	3,42
17	Boyacá	1.284.375	4.392	3,42
18	Huila	1.211.163	4.086	3,37
19	Bogotá D.C.	8.281.030	26.494	3,20
20	Sucre	885.835	2.820	3,18
21	Córdoba	1.813.854	5.548	3,06
22	La Guajira	1.067.063	3.220	3,02
23	Arauca	273.321	778	2,85
24	Antioquia	6.768.388	19.135	2,83
25	Vaupés	45.367	120	2,65
26	Cundinamarca	2.845.668	7.096	2,49
27	Cauca	1.426.938	3.019	2,12
28	Nariño	1.830.473	3.717	2,03
29	Guaviare	117.494	236	2,01
30	Valle del Cauca	4.804.489	9.555	1,99
31	Putumayo	363.967	721	1,98
32	Amazonas	79.739	119	1,49
33	San Andrés	79.060	69	0,87
	Total	50.374.478	168.322	3,34

Fuente: RNEC, DANE, cálculos