



27 de junio de 2019

SEXTO INFORME SOBRE EL PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS

Elecciones de autoridades
locales 2019

Realizado Por:

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

info@moe.org.co
@moecolombia
facebook.com/moecolombia

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

Línea gratuita nacional: 01 8000 112 101
Teléfono: (57+1) 7 22 2495
Carrera 19 #35-42
Bogotá d.c

moe
Misión de Observación Electoral

SEXTO INFORME SOBRE EL PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS

Corte de octubre 27 de 2018 a junio 25 de 2019

1. Atipicidades en la inscripción de cédulas y riesgo de trashumancia

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”.

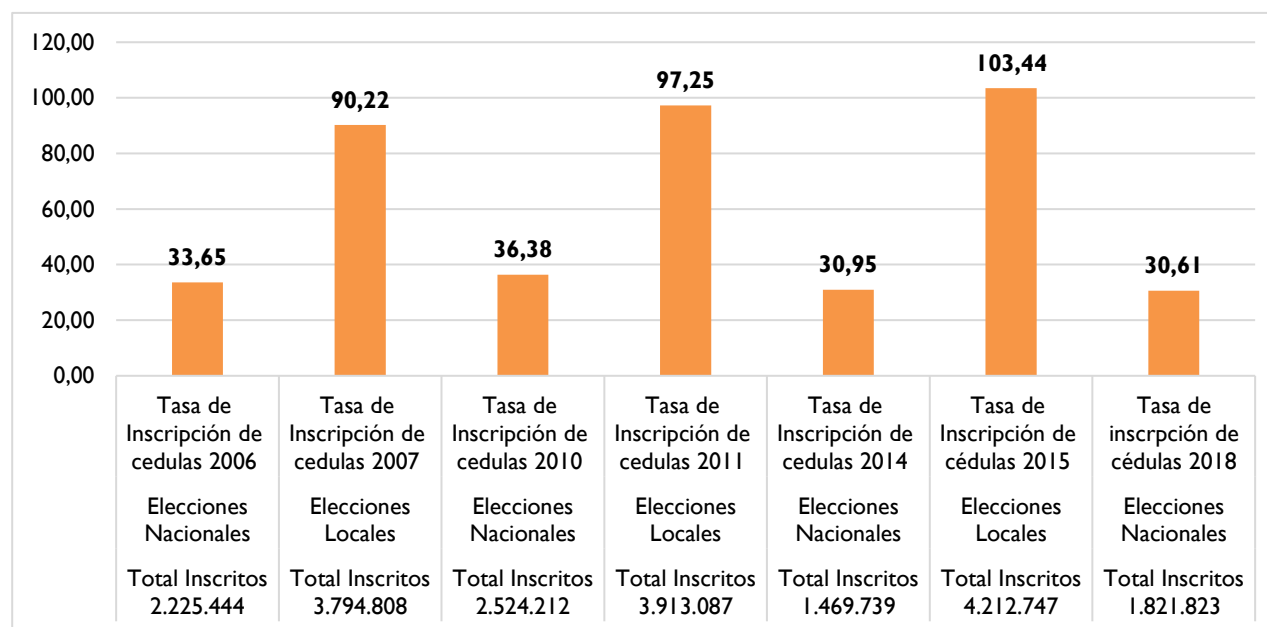
Este monitoreo ha sido posible gracias al acceso brindado por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) a las plataformas electrónicas que muestran, con actualización constante, los datos sobre la inscripción de cédulas para cada puesto de votación del país. Así mismo, los informes de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

A continuación, 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 comparativo de todos los municipios del país.¹

**Los
cálculos
de la MOE
señalan
riesgo de
fraude en
inscripción
de cédulas**

¹ La *tasa de inscripción de cédulas* se calcula dividiendo la cantidad de inscritos de cada municipio del país sobre su población (según la proyección del DANE), multiplicada por mil. Esto 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.

Gráfica 1. Comportamiento histórico de la tasa de inscripción de cédulas 2006 - 2018



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

En primer lugar, la MOE recuerda el riesgo de que exista trashumancia histórica en el país, pues tras los procesos electorales de 2018, según las cifras oficiales, actualmente 142 municipios del país tienen más censo electoral que población.²

Como se aprecia en la gráfica 1, en unas elecciones locales, la tasa al final del periodo de inscripción llega a ser de cerca de 100 ciudadanos por cada mil habitantes; en elecciones nacionales es mucho más baja, ronda los 30 inscritos por cada mil habitantes. De acuerdo con el comportamiento histórico, es de esperar que para 2019 haya una inscripción de al menos cuatro millones de personas que cambian de puesto de votación en Colombia.

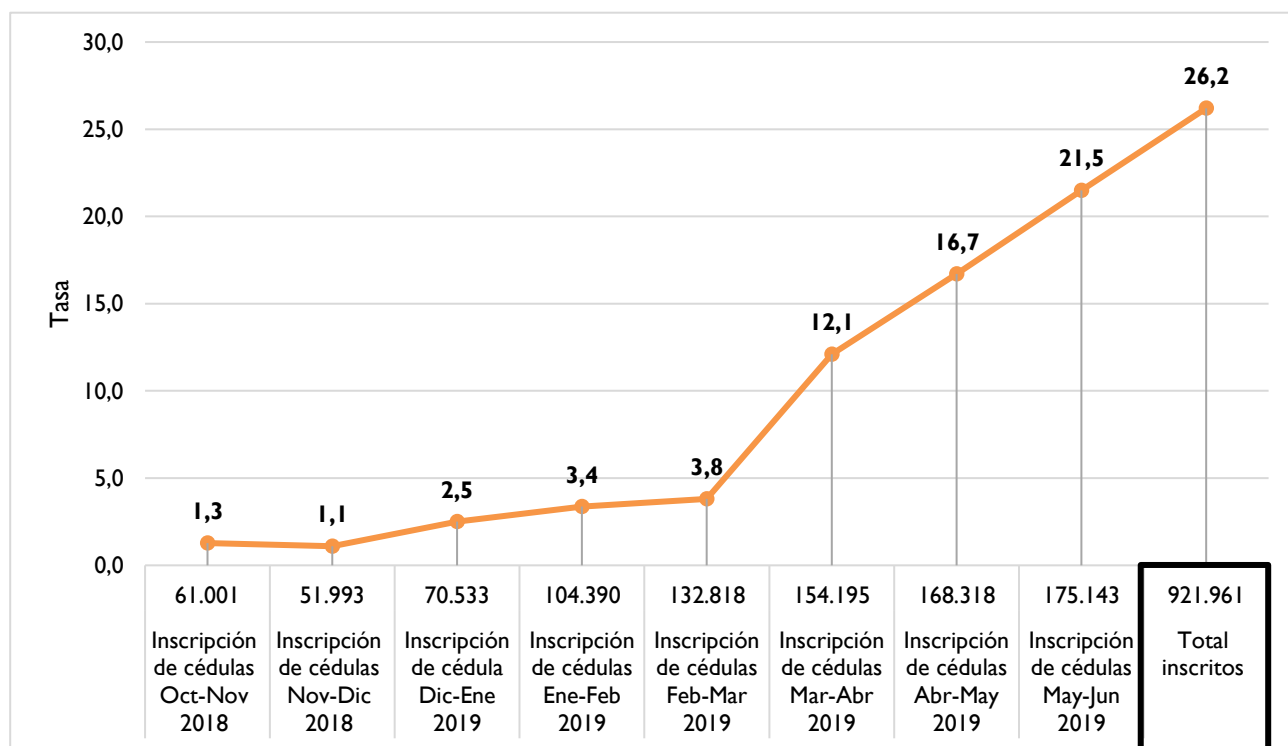
Claro está, que la inclusión de kioscos de la Registraduría para la inscripción de cédulas en centros comerciales, lo cual acerca significativamente el proceso a la ciudadanía, podría redundar en un incremento significativo de las inscripciones para 2019. Según el **Informe Ejecutivo No.7** de la Registraduría sobre inscripción de cédulas, entre el 27 de octubre de 2018 y el 18 de mayo de 2019, se han inscrito un total de 702.220 nuevos registros. De este total el 36,2% (254.299) lo han hecho en los nuevos kioscos de las 25 mayores ciudades del país.

² Este cálculo se hace con la proyección del DANE para el año 2018 y el censo electoral de la Consulta Anticorrupción que se realizó en agosto de dicho año.

En este informe se presentan datos tras casi ocho meses de inscripción de cédulas (27 de octubre de 2018 al 26 de junio de 2019), en los que se han inscrito 921.961 ciudadanos, la tasa promedio nacional es de 26,2 inscritos por cada mil habitantes. En promedio cada mes se inscriben 114.799 personas en todo el territorio nacional; aunque, como se ve en la gráfica 2, desde el mes de abril ha habido un aumento considerable de la inscripción mes a mes.

La tasa promedio nacional para junio es de 26,2 inscritos por cada mil habitantes

Gráfica 2. Tasa mensual y total (acumulada) de inscripción de cédulas octubre 2018 – junio 2019



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 el Meta, la mayor tasa a nivel nacional con 58,5 inscritos por cada mil habitantes (más del doble del nivel nacional). En segundo lugar, se encuentra Cesar con una tasa de 42,7 y en tercer lugar está Casanare con 36,7 inscritos por cada mil habitantes. La tabla 3 muestra las tasas de inscripción de todos los departamentos del país al presente corte.

A nivel municipal, se destacan 26 casos con tasas de inscripción tres veces más altas que el nivel nacional en los siete primeros meses del año. En particular, se señalan 15 de estos casos (resaltados en la tabla 1), sobre los cuales la MOE ha concentrado reiteradamente sus alertas por riesgo de trashumancia en el pasado y que además hacen parte de los municipios con más censo electoral que poblacional. Estos municipios son: Puerto Gaitán, Cabuyaro, Castilla la Nueva,

Restrepo, Guamal y Barranca de Upía en el Meta; la Jagua de Ibirico y Becerril (Cesar); Puerto Colombia (Atlántico); Paime y Bituima (Cundinamarca); Sabaneta (Antioquia), Covarachía (Boyacá); Guavatá (Santander) Y Taraira (Vaupés), que ha tenido fuertes incrementos en los últimos 3 meses.

Tabla 1. 15 municipios con tasa de inscritos tres veces mayor al promedio nacional al 25 de junio y con mayor censo electoral que poblacional

#	Municipio	Departamento	Población 2019 (proyección DANE)	Inscritos totales (27 de octubre de 2018 a 25 de junio 2019)	Tasa total (27 de octubre de 2018 a 25 de junio 2019)	Proporción de inscritos sobre el censo electoral 2018	Diferencia censo poblacional vs censo electoral 2018
1	Puerto Gaitán	Meta	19.007	6.433	338,5	22,8%	-9.351
2	Cabuyaro	Meta	4.145	542	130,8	10,8%	-932
3	Puerto Colombia	Atlántico	26.595	3.391	127,5	9,7%	-8.245
4	La Jagua de Ibirico	Cesar	22.405	2.460	109,8	9,1%	-4.635
5	Barranca de Upía	Meta	4.267	466	109,2	10,0%	-478
6	Castilla la Nueva	Meta	10.803	1.116	103,3	9,8%	-929
7	Becerril	Cesar	13.188	1.278	96,9	7,9%	-3.011
8	Restrepo	Meta	10.698	1.019	95,3	6,4%	-5.352
9	Guavatá	Santander	3.429	312	91,0	7,0%	-936
10	Guamal	Meta	9.510	864	90,9	7,6%	-1.895
11	Covarachía	Boyacá	2.702	230	85,1	7,4%	-351
12	Paime	Cundinamarca	4.167	352	84,5	7,3%	-590
13	Sabaneta	Antioquia	54.573	4.642	85,1	6,6%	-16.814
14	Taraira	Vaupés	944	77	81,6	5,2%	-527
15	Bituima	Cundinamarca	2.468	200	81,0	7,1%	-318

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

Así mismo, la tabla 2 muestra municipios con atipicidad en términos de la *proporción de inscritos sobre el censo electoral* (es decir, qué porcentaje pesan los ciudadanos inscritos sobre el censo electoral del municipio). A nivel nacional, en promedio, la proporción de inscritos sobre el censo es de 3,3% (es decir, que los 921.961 ciudadanos inscritos a la fecha de corte corresponden al 2,6% del censo electoral nacional de 35.593.391).³ Con este criterio, la MOE llama la atención sobre 9 municipios adicionales, cuya proporción de inscritos es más de tres veces el promedio nacional.

³ Se toma como referente el censo electoral de la Consulta Anticorrupción del 26 de agosto de 2018, el último oficialmente publicado por municipio. No se tiene en cuenta de consulados.

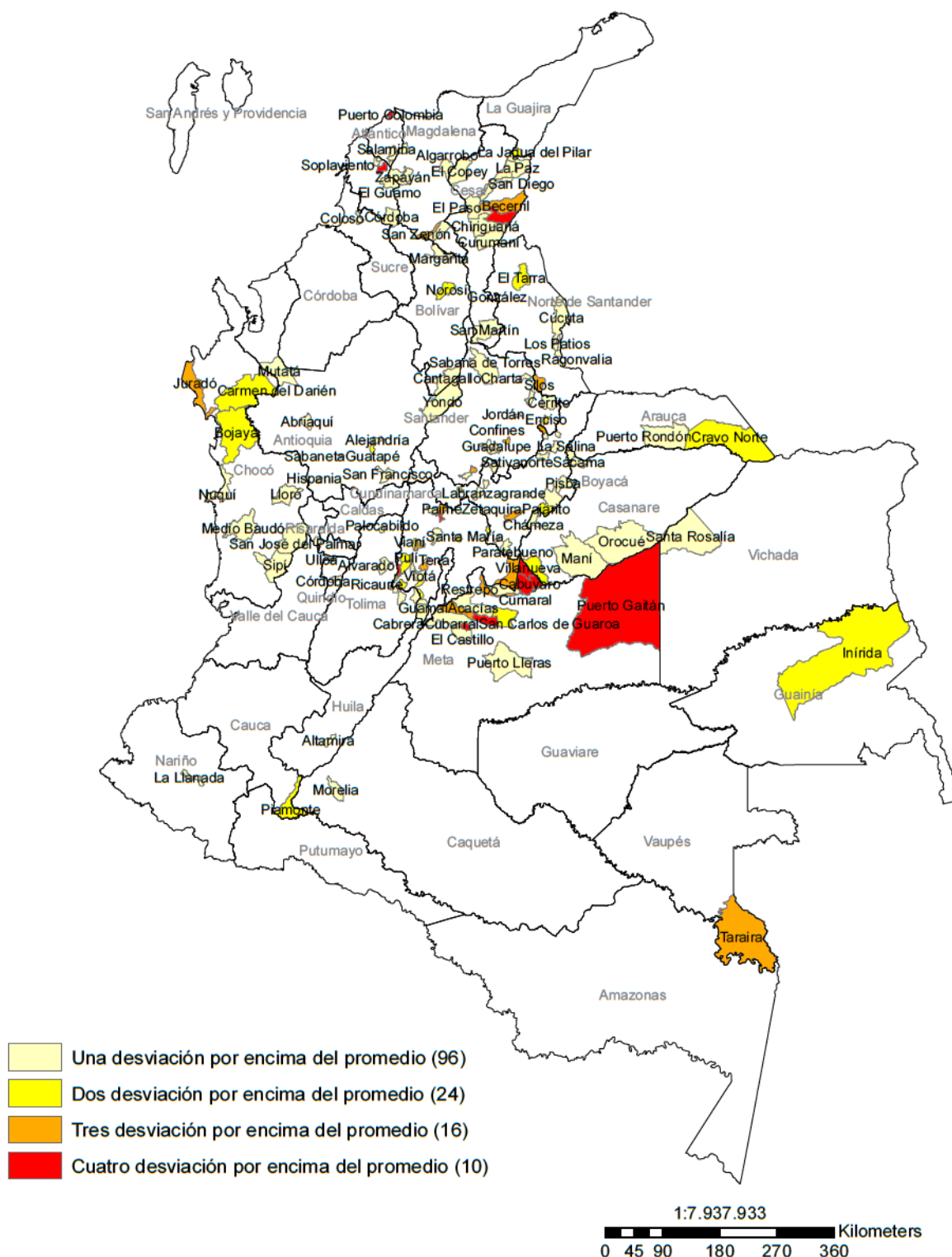
Tabla 2. 10 municipios con proporción de inscritos atípicamente alta frente a censo electoral

#	Municipio	Depto.	Población 2019 (proyección DANE)	Inscritos totales (27 de octubre de 2018 a 25 de junio 2019)	Tasa total (27 de octubre de 2018 a 25 de junio 2019)	Censo electoral Consulta anticorrupción 2018	Proporción de inscritos sobre el censo electoral 2018
1	Mutatá	Antioquia	22.505	1.377	61,2	10.870	12,7%
2	Piamonte	Cauca	7.470	582	77,9	5.297	11,0%
3	La Salina	Casanare	1.480	85	57,4	789	10,8%
4	Pandi	Cundinamarca	5.729	438	76,5	4.069	10,8%
5	San Carlos de Guaroa	Meta	11.070	853	77,1	8.451	10,1%
6	Labranzagrande	Boyacá	4.967	282	56,8	2.838	9,9%
7	Bojayá	Chocó	10.123	720	71,1	7.250	9,9%
8	Tibacuy	Cundinamarca	4.839	377	77,9	3.848	9,8%
9	Medio Baudó	Chocó	14.347	778	54,2	8.216	9,5%
10	Tocancipá	Cundinamarca	35.439	2.550	72,0	27.483	9,3%
11	Altamira	Huila	4.626	289	62,5	3.117	9,3%

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

El mapa 1, a continuación, muestra la concentración de altas inscripciones. Además de áreas mencionadas como las zonas petroleras del Meta y minera de Cesar, la MOE señala otras regiones como el Bajo Magdalena (frontera entre Atlántico, Bolívar, Magdalena y Cesar), centro y norte de Chocó, frontera entre Santander y Boyacá, frontera entre Cundinamarca y Tolima; Arauca y Casanare, y sur de Caquetá y frontera con Cauca.

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



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

Los municipios de color amarillo opaco están una desviación estándar por encima del promedio nacional de 26,2 inscritos por cada mil habitantes. La desviación estándar es un indicador estadístico de casos que se comportan de manera atípica. En amarillo opaco están los municipios por encima de 39,4 inscritos por mil habitantes, lo cual indica un primer grupo al cual se le debe prestar atención. En amarillo están los municipios con tasas que están dos desviaciones por encima del promedio (más de 57,3 inscritos por mil habitantes), lo cual ya indica inscripciones bastante altas. Por su parte, los municipios en naranja y en rojo tienen las inscripciones más atípicas, con tres y cuatro desviaciones por encima del promedio (más de 75,2 y de 93,1 inscritos por mil habitantes), lo cual señala los casos donde se recomienda la mayor atención de parte de las autoridades.

Tabla 3. Tasa de inscritos por cada mil habitantes a nivel departamental.

#	Departamento	Población 2019 (proyección DANE)	Inscritos totales (al 25 de junio)	Tasa deptal.
1	Meta	1.035.256	39.995	58,5
2	Cesar	1.077.770	30.771	42,7
3	Casanare	381.554	12.357	36,7
4	Chocó	520.296	12.773	34,2
5	Atlántico	2.573.591	72.590	32,9
6	Vichada	79.134	1.593	31,4
7	Norte de Santander	1.402.695	48.913	31,3
8	Cundinamarca	2.845.668	59.254	31,2
9	Santander	2.100.704	52.745	30,7
10	Magdalena	1.312.428	30.693	30,0
11	Bolívar	2.195.495	48.553	29,9
12	Boyacá	1.284.375	25.637	29,5
13	Arauca	273.321	4.200	28,7
14	Quindío	578.268	9.858	24,7
15	La Guajira	1.067.063	18.673	24,7
16	Tolima	1.423.719	26.239	24,5
17	Caquetá	502.410	8.987	23,1
18	Sucre	885.835	15.975	22,9
19	Vaupés	45.367	816	21,6
20	San Andrés	79.060	524	21,5
21	Valle del Cauca	4.804.489	62.282	21,4
22	Antioquia	6.768.388	95.403	21,3
23	Huila	1.211.163	20.955	20,6
24	Guaviare	117.494	1.718	20,3
25	Córdoba	1.813.854	33.748	20,1
26	Putumayo	363.967	5.512	18,0
27	Risaralda	972.978	18.431	17,2
28	Caldas	995.822	15.971	17,0
29	Nariño	1.830.473	18.470	13,9
30	Bogotá D.C.	8.281.030	111.056	13,4
31	Cauca	1.426.938	15.010	12,0
32	Guainía	44.134	1.465	8,5
33	Amazonas	79.739	794	2,8
Total nacional		50.374.478	921.961	26,2*

* Se presenta el promedio nacional, es decir, la tasa promediada de todos los municipios del país.

2. Posibilidad de trashumancia y anulación injusta: la reacción de la Autoridad Electoral

En el Informe Ejecutivo No. 7, presentado por la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional el pasado 29 de mayo, la entidad señaló que, de los 702.220 inscritos registrados al 18 de mayo del presente año, 227.264 (el 32,4%) podrían no residir en los municipios en donde se inscribieron para votar. La Registraduría hace esta afirmación con sustento en el cruce de bases de datos de inscritos frente a los registros de ADRES (del Ministerio de Salud), SISBEN (del Departamento Nacional de Planeación) y de ANSPE (del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social) entregados por las respectivas entidades con corte a febrero de 2019.

La MOE recuerda que con ese criterio estadístico de cruce de bases de datos el Consejo Nacional Electoral anuló en principio el 38% de la inscripción de cédulas de 2015, como se detalla en la siguiente tabla.

Tabla 4. Revisión y anulación de cédulas inscritas en elecciones locales 2007-2015

	2007	2011	2015
Cédulas inscritas	3.662.934	3.909.594	4.212.520
Inscripciones revisadas por el CNE	961.415	1.078.594	3.803.114
Porcentaje de inscripciones revisado	26,2%	27,6%	90,3%
Inscripciones anuladas	389.371	461.530	1.605.109
Porcentaje de inscripciones anulado	10,6%	11,8%	38,1%

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

Mientras que en 2007 y 2011 la Registraduría revisó menos del 30% de la inscripción, más que todo, por solicitudes interpuestas ante el Consejo; en 2015 el CNE revisó de oficio el 90% de la inscripción. La MOE recuerda la importancia de que para 2019 el CNE implemente un mismo criterio para todos los departamentos del país, y que se especifique cómo se usarán las bases de datos que actualmente tiene la Autoridad Electoral.

La MOE señala que, en caso de seguir el mismo procedimiento de 2015, los datos parciales demuestran que, nuevamente, las bases de datos oficiales no podrán demostrar la residencia de entre el 30% y el 40% de los ciudadanos inscritos, en cuyo caso existe la posibilidad de una nueva anulación masiva de inscripciones que lleve a numerosos reclamos de la ciudadanía, como sucedió en 2015.

La Registraduría señaló que, de los 702.220 inscritos registrados al 18 de mayo del presente año, 227.264 (el 32,4%) podrían no residir en los municipios en donde se inscribieron para votar

En este caso, la MOE subraya la importancia de informar oportunamente a la ciudadanía sobre cuál será el procedimiento para presentar reclamaciones a las anulaciones, así como de garantizar el trámite oportuno de las mismas, pues hace cuatro años el CNE llegó a resolver reclamaciones incluso un año después de las elecciones.

3. Articulación de datos oficiales con la Autoridad Electoral

La MOE reitera la importancia de que se ponga a disposición de la Autoridad Electoral las siguientes bases de datos, para mejorar el cotejo de la información sobre la residencia de los ciudadanos:

- Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).
- Base de datos de los beneficiarios de los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción, del DPS.
- Base de datos del Censo poblacional 2018 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
- El Índice de Propietarios de la Superintendencia de Notariado y Registro.
- El Catastro Nacional del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- El Registro de usuarios de empresas de servicios públicos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Los registros de matrículas mercantiles de las Cámaras de Comercio.
- el Sistema de Información y Gestión de Empleo Público – SIGEP del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- El registro de miembros de consejos comunitarios afrodescendientes, resguardos indígenas y kumpany del Ministerio del Interior.
- Información sobre la residencia de los reincorporados de la antigua guerrilla de las FARC-EP con derecho de votar, proveídos por la Agencia Nacional para la Reincorporación (ARN) y de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP).

**La MOE
subraya la
importancia de
informar
oportunamente
a la ciudadanía
sobre cuál será
el
procedimiento
para presentar
reclamaciones
a las
anulaciones,
así como de
garantizar el
trámite
oportuno de
las mismas**