

# RUTA ELECTORAL 2019

# INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS

CON EL APOYO DE:



“ Esta publicación se realizó gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos. ”



## Proceso de inscripción de cédulas Elecciones autoridades locales 2019

Entre el 27 de octubre de 2018 y el 27 de agosto de 2019, la Registraduría Nacional del estado Civil realizará el proceso de inscripción de cédulas para las elecciones de autoridades locales del 27 de octubre de 2019. La Misión de Observación Electoral (MOE) ha hecho seguimiento al proceso de inscripción de cédulas desde el año 2010, como parte de la observación preelectoral con el fin de prevenir el delito de “fraude en la inscripción de cédulas”.

El siguiente informe describe en qué consiste el proceso de inscripción de cédulas, qué es el delito de trashumancia electoral, por qué la MOE lo observa y cómo se observa.

### 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 **no es la inscripción, por primera vez, en el censo electoral**. Desde el 7 de enero de 2003, al expedir 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). 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.

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, y durante una semana dentro de este periodo, en los puestos de votación para facilitar el trámite a los ciudadanos.

Diagrama 1. Etapas del proceso de inscripción de cédulas y de conformación del censo electoral – elecciones autoridades locales 2019

#### ETAPAS DEL PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS



#### ETAPAS PARA LA CONFORMACIÓN DEL CENSO ELECTORAL

Antiguamente la inscripción se hacía durante tres meses antes de la elección, en formularios impresos en cada Registraduría municipal que se enviaban a Bogotá a pocos días de la elección, para la conformación del censo electoral. Actualmente, aprovechando los nuevos plazos legales, la Registraduría ha aumentado los mecanismos de seguridad y control del proceso.

Aunque al momento de la realización de este informe la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) no ha anunciado cuál será la metodología para la inscripción del año electoral 2018, se tiene como precedente los procedimientos seguidos en el 2015.

En primer lugar, en 2015 la RNEC habilitó un sistema de **“inscripción manual”**, efectuada a través de formularios identificados con códigos, en papelería especial y enviados desde Bogotá. Cada semana las registradurías municipales tenían el deber de enviar escaneado el formulario a Bogotá, para que la RNEC computara los datos en el software “Censoweb”.

En segundo lugar, la Registraduría Nacional del Estado Civil puso en funcionamiento un sistema de “inscripción automática” por medio de computadores con control biométrico para aumentar la seguridad sobre la identidad de los ciudadanos que cambiaban de puesto de votación. De acuerdo con el registrador delegado para lo electoral del momento, Alfonso Portela, las máquinas tenían control de horario y de ubicación geográfica, de tal manera que desde Bogotá se pudiera controlar que no hubiera inscripciones en el sistema por fuera de los horarios de funcionamiento de las registradurías, o por fuera de sus instalaciones. Periódicamente la información se enviaba por vía electrónica a Bogotá para que la Registraduría Nacional computara los datos de inscripciones. Este sistema operó junto con la inscripción manual a partir del 2 de junio y hasta el fin del periodo.

Debido a las condiciones de conectividad de muchos municipios del país, es probable que para el año 2019, la Registraduría vuelva a implementar este sistema mixto de inscripción manual y automática.

## **2. El delito de “fraude en inscripción de cédulas” o “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 se 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 intensidad de su voto y de lograr una ventaja ilegítima en las elecciones, que tergiversa la voluntad electoral de los residentes del municipio.

### **2.1. Modalidades de “trashumancia electoral” según el Consejo Nacional Electoral**

El Consejo Nacional Electoral (CNE) definió en la Resolución No. 215 de 2007, las modalidades de “Trasteo de Votos”, las cuales son utilizadas en la toma de decisiones de la Corporación para revocar inscripciones de cédulas. Las modalidades son:

a) Trasladar personas a municipios distintos de su residencia para que inscriban su cédula, con fines de participación en los procesos electorales de carácter local.

b) Trasladar personas a municipios distintos de su residencia para que obtengan su cédula de ciudadanía y estas sean incorporadas al censo electoral de ese municipio.

c) Nombrar como jurados de votación en el respectivo municipio a las personas cuya inscripción se ha declarado sin efecto por violación al artículo 316 de la Constitución Política<sup>1</sup>.

d) Inscribir irregularmente cédulas de ciudadanía correspondientes a ciudadanos que no residan en el respectivo municipio, con desconocimiento de la zonificación;

e) Trashumancia histórica: Estar inscrito en el censo de un municipio distinto a aquél en el cual reside y como consecuencia haber ejercido el derecho al sufragio en anteriores procesos electorales de carácter local.

de votos” afecta la transparencia de las elecciones, la MOE hace seguimiento el proceso de inscripción de cédulas para prevenir que se comenten irregularidades que afecten los resultados electorales.

Para el proceso electoral de 2019, la MOE continuará los procedimientos establecidos en la observación del año 2015. En 2015 la MOE recibió, por parte de la Registraduría Nacional, acceso a las dos plataformas de registro de la inscripción de cédulas, correspondientes a los dos mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos podían realizar este trámite en todas las registradurías del país.

Con base en esta información, la MOE calculó mes a mes la “**tasa de inscripción de cédulas**”, que indica **cuántos ciudadanos por cada mil habitantes cambiaron su puesto de votación** para las elecciones de 2015 en todos los municipios del país. Esto permitió descubrir inscripciones atípicamente altas tanto en ciudades grandes como en municipios pequeños<sup>2</sup>.

Para producir este indicador, la MOE contrasta la información proveída por la RNEC con datos demográficos del Departamento Nacional de Estadística (DANE).

La tasa de inscripción de cédulas es:

### 3. ¿Por qué la MOE observa la inscripción de cédulas? ¿Cómo se hace la observación?

Teniendo en cuenta que la inscripción de cédulas es una parte fundamental para garantizar el voto de los colombianos, y que el delito de la “trashumancia electoral” o “trasteo

<sup>1</sup> Art. 316, Constitución Política: 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

<sup>2</sup> Lamentablemente la MOE no pudo hacer el seguimiento a la inscripción de cédulas día a día durante la semana de inscripción en puestos debido a retrasos por parte de la Registraduría para conceder el acceso a la plataforma de monitoreo de la inscripción automática. Esto dificultó el análisis y no permitió generar alertas tempranas a las autoridades competentes sobre posibles casos de trashumancia.

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

Para entender este dato se da el siguiente ejemplo:

En el proceso de inscripción de cédulas del año 2014 en Soledad, Atlántico se inscriben 37.165 cédulas (es decir, 37.165 ciudadanos hacen el trámite para cambiar de puesto de votación) y la población total del municipio

en 2014 según la proyección del DANE es de 599.012 habitantes. Entonces, la tasa de inscripción es 62,04. Es decir que en el municipio 62 de cada mil habitantes de Soledad cambiaron de puesto de votación y se inscribieron en un nuevo puesto del municipio.

$$\text{Tasa de inscripción de cédulas} = \frac{37\ 165}{599.012} \times 1000 = 62,04$$

