

Tercer informe sobre el proceso de inscripción de cédulas

Elecciones de autoridades locales 2019

Corte de octubre 27 de 2018 a marzo 25 de 2019

Elaborado el 26 de marzo de 2019 para el quinto Comité de seguimiento de Inscripción de Cédulas en la Registraduría Nacional

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

En el informe ejecutivo No. 4, presentado por la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional el pasado 27 de febrero, **la entidad señaló que, de los 265.734 inscritos registrados al 18 de febrero del presente año, 84.982 (el 32%) 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 31 de diciembre de 2018.

Durante el cuarto Comité de seguimiento a la Inscripción de Cédulas del 27 de febrero, algunas intervenciones de los asistentes señalaron que el dato de “no residencia” expuesto por la Registraduría no indica necesariamente casos de trashumancia. No obstante, la MOE recuerda que con ese criterio estadístico el Consejo Nacional Electoral anuló en principio el 38% de la inscripción de cédulas de 2015, como se detalla en la siguiente tabla.

Tabla 1. 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: MOE con datos de CNE y RNEC

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 desea señalar que **para 2019 no es claro si el CNE revisará la totalidad de la inscripción o solo una parte de ella, y tampoco es del todo claro cómo se usarán los cruces de bases de datos que actualmente realiza la Registraduría.**

El procedimiento por medio del cual actúan los magistrados del CNE para revisar las inscripciones está señalado en la Resolución 2857 del 30 de octubre de 2018, en donde se estipula, en el artículo 8, sobre el uso de bases de datos, que “el Magistrado Sustanciador decretará los cruces de las bases de datos que le servirán de soporte para adoptar decisiones”, y especifica que “El cruce de la información suministrada por las bases de datos, se deberá realizar en forma simultánea, considerando como prueba de residencia, la coincidencia de uno o más registros en cualquiera de las

plataformas de las bases de datos”. De este texto se puede deducir que **no queda claro si todos los magistrados recurrirán a los cruces de bases de datos que señalan la posible no residencia de los inscritos**. En caso de acudir a esa información, los datos parciales demuestran que, nuevamente, las bases de datos oficiales no podrán demostrar la residencia de ente 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 MOE se permite recordar que, en las pasadas elecciones locales, el CNE emitió más de 900 resoluciones de anulación sobre la inscripción de cédulas. Adicionalmente, a la MOE le preocupa el hecho de que muchos de estos recursos hayan sido resueltos ya en 2016 (año en que el CNE emitió al menos 127 resoluciones al respecto), incluso hasta el mes de noviembre, más de un año después de las elecciones, como consta en la información solicitada por la MOE y entregada por el presidente del CNE el 12 de marzo del presente año (No. de radicado CNE-P-HSA-250-2019).

En este contexto, **la MOE plantea las siguientes recomendaciones al CNE** orientadas a garantizar acciones efectivas contra la trashumancia, así como a evitar la anulación injusta de inscripciones:

1. Que los nueve magistrados implementen un mismo criterio para usar la información arrojada por las bases de datos.
2. Que se especifiquen los criterios técnicos con base en los cuales el CNE va a hacer revisión de la inscripción de cédulas y eventualmente anulación de inscripciones.
3. Que se garantice la agilidad en la respuesta a los recursos de reposición presentados por la ciudadanía.

2. 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.

Así mismo, **la MOE llama la atención sobre la importancia de que las entidades que ya están entregando datos a la Autoridad Electoral (Ministerio de Salud, DNP y DPS), entreguen oportunamente información actualizada**. Según el informe ejecutivo presentado por la

Registraduría el 27 de febrero, estas entidades han entregado información actualizada al 31 de diciembre de 2018.

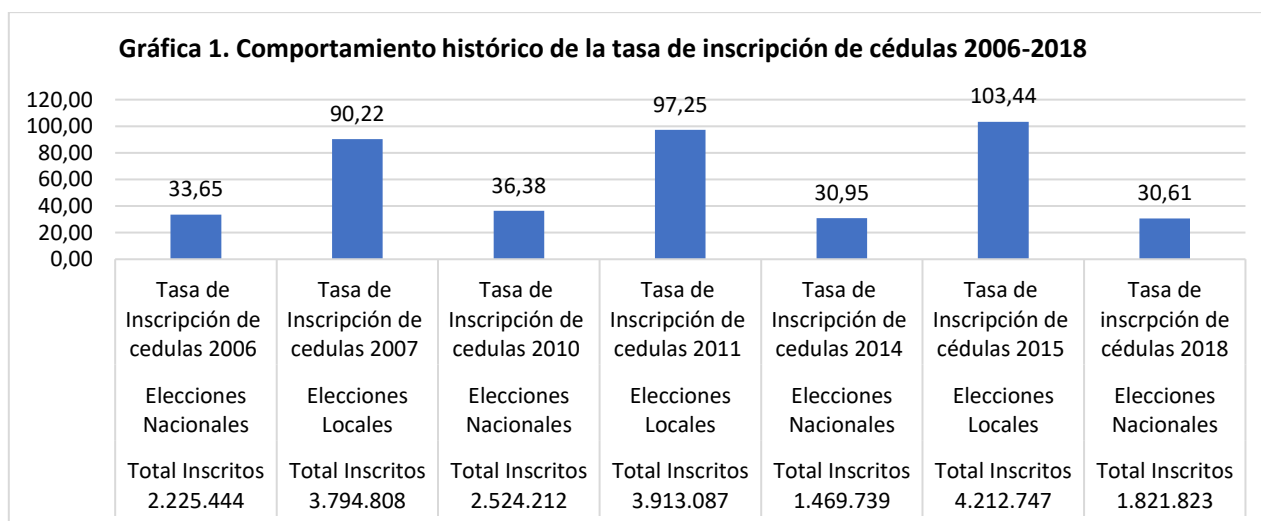
Finalmente, **la MOE quisiera claridad sobre la integración de los datos de Migración Colombia y los de la Registraduría Nacional**. Del pasado Comité de seguimiento de Inscripción de Cédulas a la MOE no le quedó claridad acerca de si la Registraduría cuenta con todos los datos sobre la identidad y la identificación biométrica de los extranjeros habilitados para votar en Colombia. La MOE señala la importancia de que la Registraduría cuente con esta información, pues en principio los puestos de votación contarán con sistemas de biometría para el control de la identidad, por lo que es importante garantizar que los votantes extranjeros puedan acceder al voto en donde haya estos controles.

3. 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 de todos los municipios del país.¹

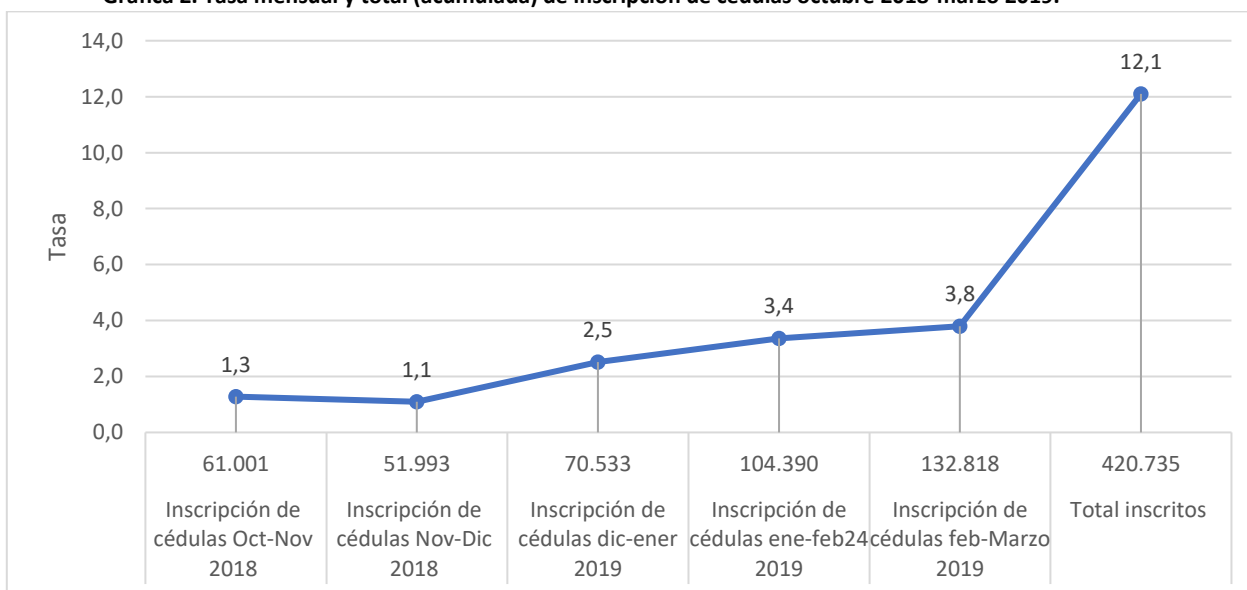


Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)

¹ La tasa de inscritos se calcula frente a la cantidad de inscritos por municipio sobre la población de cada uno, por mil habitantes. Los datos poblacionales son a partir de la proyección del DANE de 2005, y se toman los valores para cada uno de los años de la elección.

- 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 142 municipios del país tienen más censo electoral que población²** (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 cinco meses de inscripción de cédulas (27 de octubre de 2018 al 26 de marzo de 2019), en los que se han inscrito **420.735** ciudadanos, **la tasa promedio nacional es de 12,1 inscritos por cada mil habitantes**. En promedio cada mes se inscriben 84.147 personas en todo el territorio nacional.
- La MOE señala casos a nivel departamental con altas tasas de inscripción: **la mayor tasa de inscritos la tiene Meta, con 31,6** inscritos por cada mil habitantes (casi el doble del nivel nacional). **En segundo lugar, se encuentra Cesar con una tasa de 19,9 y en tercer lugar está Chocó con 17,5** inscritos por cada mil habitantes.

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



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

- A nivel municipal, se destacan 13 casos con tasas de inscripción cuatro veces más altas que el nivel nacional en los cinco primeros meses del año. En particular, **se señalan once casos (señalados en rojo en la siguiente tabla) con altas tasas de inscripción en los primeros cuatro meses, sobre los cuales la MOE ha concentrado reiteradamente sus alertas por riesgo de trashumancia en el pasado y además están dentro del universo de municipios con más censo electoral que poblacional**. Estos municipios son: Puerto Gaitán, Cabuyaro, Castilla la Nueva, Barranca de Upía y Guamal en Meta; y la Jagua de Ibirico (Cesar).

² Esta medición se hace teniendo en cuenta la proyección del DANE para el año 2018 y el censo electoral de la Consulta Anticorrupción que se realizó en agosto de dicho año.

Tabla 2. 13 municipios con tasa de inscritos cuatro veces mayor al promedio nacional al 26 de marzo

#	Municipio	Departamento	Población 2019 (proyección DANE)	Inscritos totales (27 de octubre de 2018 a 26 de marzo 2019)	Tasa total (27 de octubre de 2018 a 26 de marzo 2019)	Proporción de inscritos sobre el censo electoral 2018	Diferencia censo poblacional vs censo electoral 2018
1	Puerto Gaitán	Meta	19.007	4.193	220,6	14,8%	-9.351
2	Cabuyaro	Meta	4.145	350	84,4	6,9%	-932
3	Villagómez	Cundinamarca	2.171	168	77,4	8,4%	166
4	El Dorado	Meta	3.457	228	66,0	7,3%	341
5	Castilla la Nueva	Meta	10.803	659	61,0	5,8%	-929
6	Barranca de Upía	Meta	4.267	250	58,6	5,4%	-478
7	Arroyohondo	Bolívar	10.445	592	56,7	6,7%	1.475
8	San Zenón	Magdalena	9.203	502	54,5	5,8%	505
9	La Jagua de Ibirico	Cesar	22.405	1.213	54,1	4,5%	-4.635
10	Guamal	Meta	9.510	494	51,9	4,3%	-1.895
11	Guataquí	Cundinamarca	2.711	139	51,3	6,0%	376
12	Juradó	Chocó	3.217	164	51,0	5,4%	209
13	Zetaquirá	Boyacá	4.326	212	49,0	5,4%	441

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

Así mismo, la **tabla 3** 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 1,5% (es decir, que los 420.735 ciudadanos inscritos a la fecha de corte corresponden al 1,5% del censo electoral nacional de 35.593.391).³ Con este criterio, la MOE llama la atención sobre 7 municipios adicionales, cuya proporción de inscritos es más de tres veces el promedio nacional.

Tabla 3. 7 municipios con proporción de inscritos frente a censo electoral atípicamente alta

#	Municipio	Departamento	Población 2019 (proyección DANE)	Inscritos totales (27 de octubre de 2018 a 26 de marzo 2019)	Tasa total (27 de octubre de 2018 a 26 de marzo 2019)	Censo electoral Consulta anticorrupción 2018	Proporción de inscritos sobre el censo electoral 2018
1	Mutatá	Antioquia	22.505	869	38,6	10.870	8,0%
2	Los Córdoba	Córdoba	26.705	944	35,3	14.882	6,3%
3	Cértégui	Chocó	10.234	273	26,7	4.370	6,2%
4	Pandi	Cundinamarca	5.729	252	44,0	4.069	6,2%
5	Nuquí	Chocó	8.958	320	35,7	5.526	5,8%
6	La Llanada	Nariño	5.476	196	35,8	3.434	5,7%
7	Bojayá	Chocó	10.123	403	39,8	7.250	5,6%

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

³ El censo electoral de la Consulta Anticorrupción que se realizó el 26 de agosto de 2018 es el último referente que existe para conocer el censo electoral por municipio. Se aclara que no se tomó el valor del censo electoral de los consulados

Anexo 1. Tasa de inscritos por cada mil habitantes a nivel departamental en los primeros cinco meses del proceso de inscripción.

#	Departamento	Población 2019 (proyección DANE)	Inscritos totales	Tasa total inscritos
1	Meta	1.035.256	20.811	31,6
2	Cesar	1.077.770	14.347	19,9
3	Chocó	520.296	6.521	17,5
4	Casanare	381.554	5.991	17,3
5	Vichada	79.134	824	16,9
6	Bolívar	2.195.495	22.074	15,7
7	Arauca	273.321	2.074	15,5
8	Santander	2.100.704	22.680	14,3
9	Norte de Santander	1.402.695	22.180	14,0
10	Cundinamarca	2.845.668	22.769	13,6
11	Boyacá	1.284.375	11.444	13,5
12	Magdalena	1.312.428	12.912	13,2
13	Atlántico	2.573.591	29.662	12,9
14	La Guajira	1.067.063	8.776	12,7
15	Vaupés	45.367	444	12,6
16	Quindío	578.268	5.044	11,6
17	Sucre	885.835	7.760	11,3
18	Tolima	1.423.719	12.534	10,6
19	Caquetá	502.410	4.267	10,6
20	San Andrés	79.060	201	9,9
21	Huila	1.211.163	10.429	9,7
22	Córdoba	1.813.854	14.418	9,4
23	Antioquia	6.768.388	44.765	9,4
24	Guaviare	117.494	712	9,0
25	Valle del Cauca	4.804.489	26.204	8,7
26	Risaralda	972.978	9.250	7,6
27	Putumayo	363.967	2.342	7,6
28	Caldas	995.822	8.271	7,4
29	Bogotá D.C.	8.281.030	54.140	6,5
30	Nariño	1.830.473	9.152	6,5
31	Cauca	1.426.938	6.803	4,9
32	Guainía	44.134	563	3,4
33	Amazonas	79.739	371	1,4
	Total nacional	50.374.478	420.735	12,1

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