

Informe de inscripción de cédulas Elecciones 2018

Corte 11 de marzo a 11 de abril de 2017

- Durante el primer mes de la inscripción de cédulas, 19.195 ciudadanos cambiaron de puesto de votación en Colombia (lo que equivale al 1,3% de la inscripción total de 2014, que llegó a 1.469.739 ciudadanos).
- Tras el primer mes, la tasa promedio nacional de inscripción de cédulas es de 0,62 inscritos por cada 1.000 habitantes, es decir que en todo el país menos de 1 de cada 1.000 colombianos ha cambiado de puesto de votación para las elecciones de 2018.
- El municipio con la más alta tasa de inscripción de cédulas es Puerto Gaitán, Meta, donde 31,7 de cada 1.000 habitantes ha cambiado de puesto de votación. Es decir que solo en el primer mes de inscripciones, este municipio superó la tasa nacional de 2014. Ya en 2015 la MOE había alertado a Puerto Gaitán por ser el municipio con mayor tasa de inscripción de Colombia, lo que sugiere la posibilidad de trashumancia electoral.
- El segundo municipio con mayor inscripción de cédulas es Taraira, en la frontera colombiana con Brasil en Vaupés; municipio también alertado por la MOE en 2015 por su alta inscripción.
- La tercera mayor tasa corresponde a Castilla la Nueva, municipio donde las alertas de la MOE llevaron a que el Ministro del Interior hiciera una comisión de seguimiento en julio de 2015 y se gestionara la revisión de la inscripción, con lo que se detectaron irregularidades.

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.

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**.

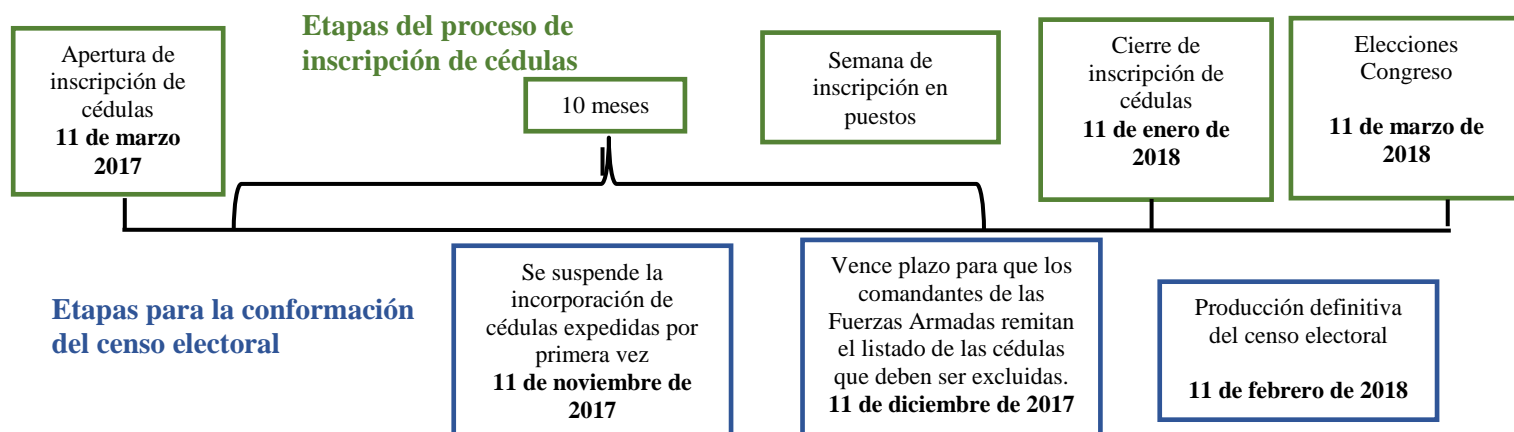
Una persona puede inscribir su cédula en más de una ocasión dentro de un mismo periodo de inscripción de cédulas, sin embargo, sólo tendrá validez la última inscripción.

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 inscripción de colombianos en el exterior, que se realiza en los consulados, sigue el método automático (no en papel).
- 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 primer corte de la inscripción (marzo 11 a abril 11 de 2017)

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.

A partir de esta información, acá 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 tergiversar 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 ha observado las siguientes tasas de inscripción al final de los periodos de inscripción de cédulas de los últimos cuatro procesos electorales.

Tabla 1. Promedio Nacional de Tasas de Inscripción de cédulas 2010-2015

AÑO	TIPO DE ELECCIÓN	NÚMERO DE INSCRIPCIONES	TASA PROMEDIO NACIONAL (inscritos por cada 1000 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

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 1000, en promedio, cambia de puesto de votación. Para elecciones locales esta medida sube a 100 colombianos de cada 1000. Así que entre 2017 y 2018 se espera un volumen de inscripción de cédulas menor al visto durante 2015.

3.3 Datos de inscripción de cédulas entre el 11 de marzo y el 11 de abril de 2017

Este primer informe contiene información del primer mes del registro de cédulas, que va del inicio del proceso el 11 de marzo al 11 de abril.

A nivel nacional, hasta abril 11 se han registrado un total de 19.195 inscripciones (cambios de puesto de votación) en el territorio nacional y 670 en los consulados, para un total de inscritos de 19.865 ciudadanos.

En promedio, entre los 1122 municipios del país², hasta el 11 de abril de 2017, **la tasa de inscripción de cédulas es de 0.62 inscritos por cada mil habitantes**. Es importante señalar que de los 1.122 municipios, en 210 (el 19%) hasta este corte no hay registro de inscritos.

Con base en la anterior información, se encontraron 269 municipios por encima del promedio nacional. Dentro de estos se destacan, por su significativa distancia frente al promedio, los 3 municipios que registran mayores tasas en comparación con el resto del país. Estos municipios son: Puerto Gaitán (Meta) 31.7, Taraira (Vaupés) 19.9 y Castilla La Nueva (Meta) 12.3.

Tabla 2. Tres mayores tasas de inscripción de cédulas (marzo-abril) por municipio

	Municipio	Departamento	Número de Inscripciones Marzo-Abril 2017	Tasa de inscripción de cédulas (por mil habitantes)
1	Puerto Gaitán	Meta	600	31,7
2	Taraira	Vaupés	19	19,9
3	Castilla La Nueva	Meta	130	12,3

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

Solo durante este primer mes de inscripciones, Puerto Gaitán, con 600 inscritos, ya superó la tasa nacional de inscripción de cédulas de 2014. Ya en 2015 la MOE había alertado a Puerto Gaitán por ser el municipio con mayor tasa de inscripción de Colombia (502,8 inscritos por cada 1000 habitantes, cuando la tasa nacional era de 103 por cada mil). Estos datos indican una llegada atípicamente alta de personas a la registraduría municipal para cambiarse a un puesto de votación en Puerto Gaitán, que podría estar relacionada con un fenómeno de trashumancia electoral.

En segundo y tercer lugar a nivel nacional están Taraira, en Vaupés, que también fue alertado por la MOE en 2015 por tener la cuarta tasa de inscripciones más alta, y Castilla la Nueva, también en Meta. En este último caso, que tuvo la sexta tasa más alta en 2015, la MOE emitió en alertas tempranas que llevaron al Ministerio del Interior a realizar una comisión de seguimiento electoral especial en ese municipio en el mes de julio de ese año, a partir de la cual se detectaron y

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.

anularon inscripciones de ciudadanos que no residían en el municipio. La **tabla 3** muestra el número de inscritos por departamento con el respectivo cálculo de la tasa departamental.

Tabla 3. Inscripciones departamentales				
#	Departamento	Inscritos reportados (Válidos)³ Marzo-Abril 2017	Población 2018 (DANE)	Tasa marzo-abril 2017 X 1000 habitantes (promedio)
1	Vaupés	39	44.928	3,6
2	Meta	1.542	1.016.701	2,5
3	Vichada	73	77.276	2,1
4	Casanare	476	375.249	1,6
5	Arauca	170	270.708	1,4
6	Caldas	618	993.866	1,0
7	Quindío	511	575.010	1,0
8	Cundinamarca	2.196	2.804.238	0,9
9	Tolima	744	1.419.947	0,8
10	Bolívar	540	2.171.280	0,8
11	La Guajira	358	1.040.157	0,8
12	Santander	908	2.090.839	0,7
13	Atlántico	1.349	2.545.924	0,5
14	Antioquia	2.676	6.691.030	0,5
15	Boyacá	597	1.282.063	0,5
16	Norte de Santander	400	1.391.239	0,5
17	Cesar	349	1.065.673	0,5
18	Córdoba	519	1.788.507	0,4
19	Huila	335	1.197.081	0,4
20	Guaviare	56	115.829	0,4
21	Sucre	262	877.057	0,4
22	Valle del Cauca	1.219	4.756.113	0,4
23	Risaralda	403	967.767	0,4
24	Putumayo	147	358.896	0,4
25	Archipiélago de San Andrés	9	78.413	0,3
26	Chocó	140	515.145	0,3
27	Magdalena	241	1.298.691	0,2
28	Nariño	241	1.809.116	0,2
29	Caquetá	184	496.241	0,2
30	Guainía	35	43.446	0,2
31	Cauca	399	1.415.933	0,2
32	Bogotá D.C.	1.429	8.181.047	0,2
33	Amazonas	30	78.830	0,1
	Total	19.195	49.834.240	0,6

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, DANE, cálculos MOE.

³ Se hace referencia a inscritos válidos cuando el proceso cumple con los requisitos establecidos y el registrador municipal diligencia correctamente la información solicitada y la sube al sistema.

En cuanto a los consulados, hasta el momento solo se han presentado registro de inscripción de cédulas en 11 países, sumando en total 640 personas que han realizado este proceso. La **tabla 2** presenta las inscripciones realizadas hasta la fecha en los consulados. No se muestran tasas dado que en consulados

Tabla 4. Inscritos en los consulados			
#	País	Inscritos reportados (Válidos) Marzo-Abril 2017	Porcentaje sobre el total de inscritos
1	ESPAÑA	368	54,9%
2	ESTADOS UNIDOS	176	26,3%
3	FRANCIA	71	10,6%
4	ITALIA	29	4,3%
5	CANADA	12	1,8%
6	EL SALVADOR	5	0,7%
7	ECUADOR	4	0,6%
8	ALEMANIA	2	0,3%
9	ARZERBAIYAN	1	0,1%
10	PANAMA	1	0,1%
11	POLONIA	1	0,1%
Total		670	100%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, cálculos MOE.