

Cuarto informe sobre el proceso de inscripción de cédulas

Elecciones de autoridades locales 2019

Corte de octubre 27 de 2018 a abril 25 de 2019

Elaborado el 26 de abril de 2019 para el sexto Comité de seguimiento de Inscripción de Cédulas en la Registraduría Nacional

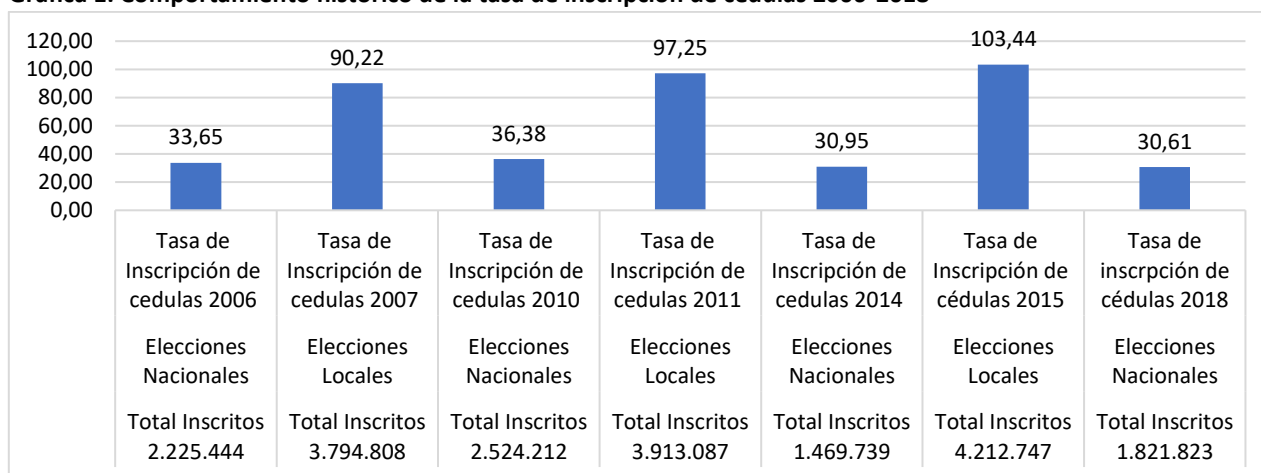
1. Atipicidades en la inscripción de cédulas y riesgo de trashumancia

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

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 se 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

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.

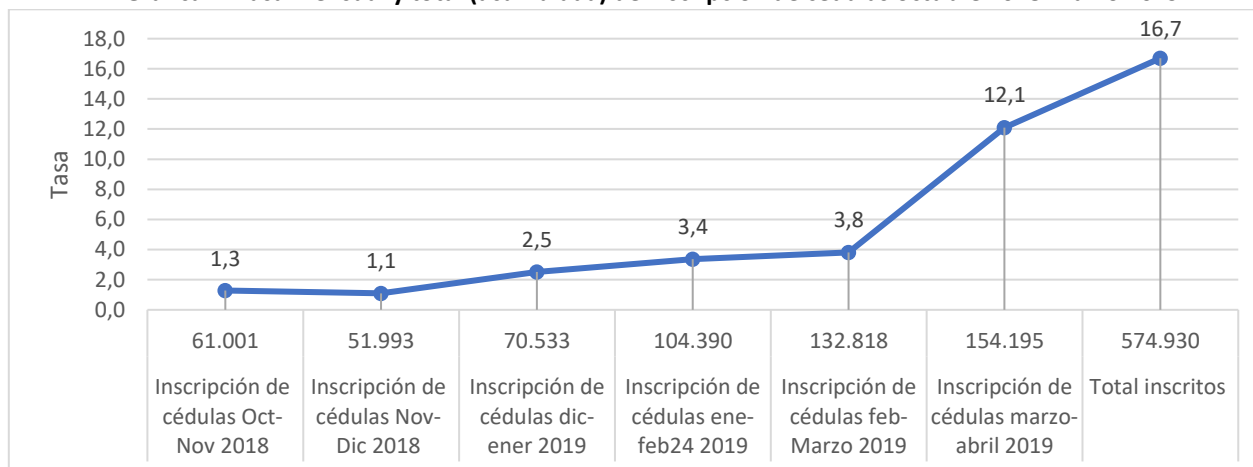
² Este cálculo se hace con la proyección del DANE para el año 2018 y el censo electoral de la Consulta Anticorrupción que se realizó en agosto de dicho año.

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, que acerca significativamente el proceso a la ciudadanía, podría redundar en un incremento significativo de las inscripciones para 2019. Según el Informe Ejecutivo No. 5 de la Registraduría sobre inscripción de cédulas, ente el 27 de octubre de 2018 y el 18 de marzo de 2019, 154.809 de los 395.307 inscritos totales que había a la fecha (el 39% de la inscripción), se habían inscrito en estos nuevos kioscos de las 25 mayores ciudades del país.

En este informe se presentan datos tras casi **cinco meses de inscripción de cédulas** (27 de octubre de 2018 al 25 de abril de 2019), en los que **se han inscrito 574.930 ciudadanos, la tasa promedio nacional es de 16,7 inscritos por cada mil habitantes**. En promedio cada mes se inscriben 95,822 personas en todo el territorio nacional; aunque, como se ve en la gráfica 2, durante el mes de abril ha habido un aumento considerable de la inscripción.

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 departamental, la MOE destaca casos con altas tasas de inscripción como el Meta, la mayor tasa a nivel nacional con 41,0 inscritos por cada mil habitantes (más del doble del nivel nacional). En segundo lugar, se encuentra Cesar con una tasa de 27,9 y en tercer lugar está Casanare con 14,9 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 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 11 de estos casos (señalados en rojo 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, Barranca de Upía y Guamal en Meta; la Jagua de Ibirico (Cesar); y Puerto Colombia (Atlántico), que tuvo un fuerte incremento en el último mes.

Tabla 1. 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 25 de abril 2019)	Tasa total (27 de octubre de 2018 a 25 de abril 2019)	Proporción de inscritos sobre el censo electoral 2018	Diferencia censo poblacional vs censo electoral 2018
1	Puerto Gaitán	Meta	19.007	5.073	266,9	18,0%	-9.351
2	Cabuyaro	Meta	4.145	428	103,3	8,5%	-932
3	Villagómez	Cundinamarca	2.171	191	88,0	9,5%	166
4	Puerto Colombia	Atlántico	26.595	2.103	79,1	6,0%	-8.245
5	Arroyohondo	Bolívar	10.445	820	78,5	9,3%	1.475
6	Barranca de Upía	Meta	4.267	334	78,3	7,2%	-478
7	El Dorado	Meta	3.457	269	77,8	8,6%	341
8	Castilla la Nueva	Meta	10.803	816	75,5	7,1%	-929
9	San Zenón	Magdalena	9.203	669	72,7	7,7%	505
10	La Jagua de Ibirico	Cesar	22.405	1.594	71,1	5,9%	-4.635
11	Guataquí	Cundinamarca	2.711	191	70,5	8,3%	376
12	Zetaquirá	Boyacá	4.326	303	70,0	7,7%	441
13	Guamal	Meta	9.510	636	66,9	5,6%	-1.895

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 2,1% (es decir, que los 574.930 ciudadanos inscritos a la fecha de corte corresponden al 2,1% 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.

Tabla 2. 9 municipios con proporción de inscritos frente a censo electoral atípicamente alta

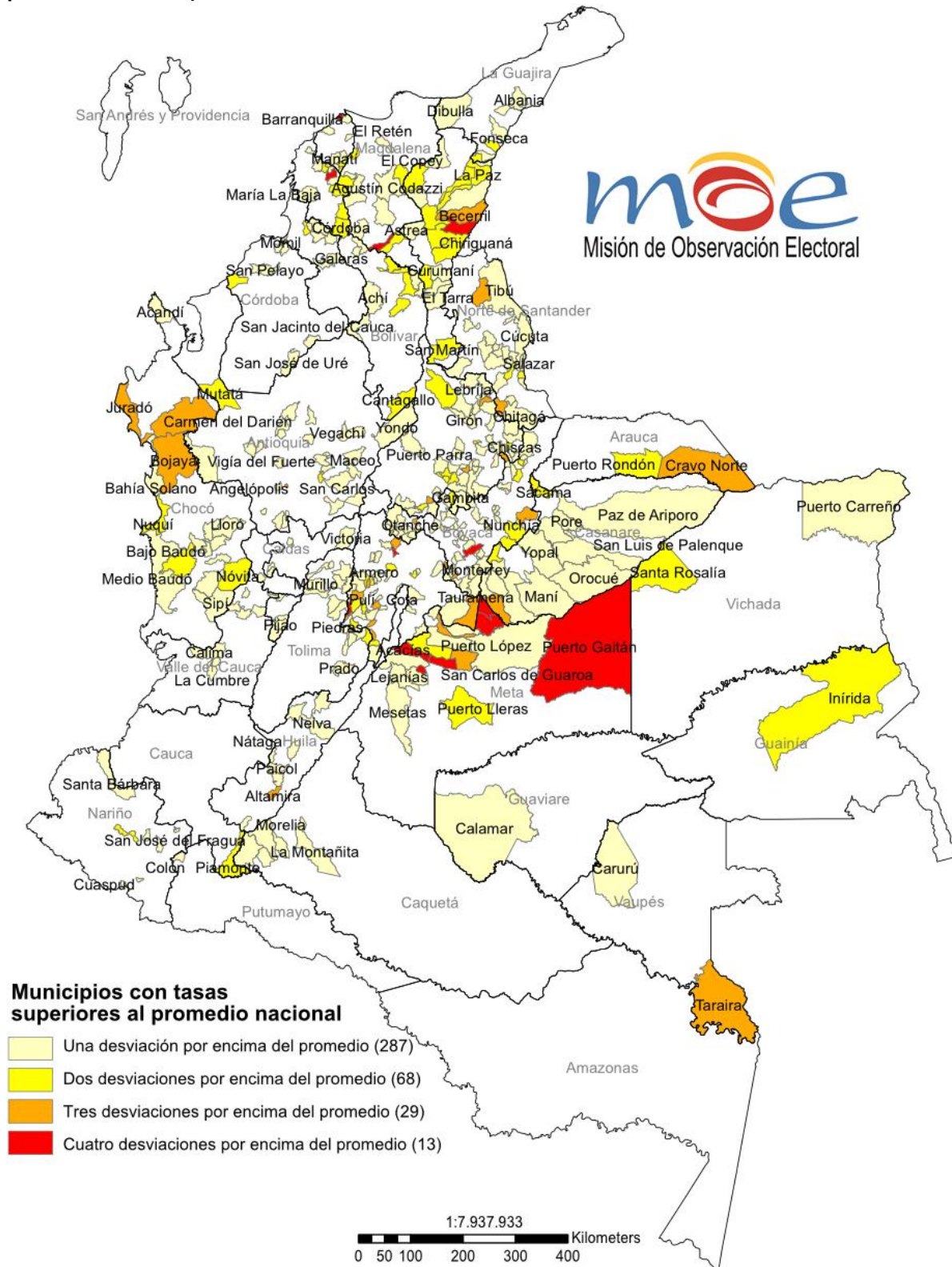
#	Municipio	Depto.	Población 2019 (proyección DANE)	Inscritos totales (27 de octubre de 2018 a 25 de abril 2019)	Tasa total (27 de octubre de 2018 a 25 de abril 2019)	Censo electoral Consulta anticorrupción 2018	Proporción de inscritos sobre el censo electoral 2018
1	Mutató	Antioquia	22.505	1.013	45,0	10.870	9,3%
2	Pandi	Cundinamarca	5.729	334	58,3	4.069	8,2%
3	La Salina	Casanare	1.480	60	40,5	789	7,6%
4	Altamira	Huila	4.626	222	48,0	3.117	7,1%
5	Bojayá	Chocó	10.123	516	51,0	7.250	7,1%
6	Cértegui	Chocó	10.234	305	29,8	4.370	7,0%
7	Nuquí	Chocó	8.958	372	41,5	5.526	6,7%
8	La Llanada	Nariño	5.476	227	41,5	3.434	6,6%
9	Los Córdoba	Córdoba	26.705	963	36,1	14.882	6,5%

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.

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.

Mapa 1. Municipios con tasa de inscripción de cédulas superior al promedio nacional (se especifican los municipios con tasas una, dos tres o cuatro desviaciones estándar por encima del promedio nacional). Corte hasta el 25 de abril de 2019



Fuente: elaboración MOE con datos de RNEC y DANE

Los municipios de color amarillo opaco están una desviación estándar por encima del promedio nacional de 16,7 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 31,9 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 46,8 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 61,8 y de 76,8 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 en los primeros cinco meses del proceso de inscripción.

#	Departamento	Población 2019 (proyección DANE)	Inscritos totales (al 25 de marzo)	Tasa deptal.
1	Meta	1.035.256	27.442	41,0
2	Cesar	1.077.770	20.237	27,9
3	Casanare	381.554	8.368	24,9
4	Chocó	520.296	8.657	23,2
5	Vichada	79.134	1.051	21,0
6	Bolívar	2.195.495	29.516	20,9
7	Norte de Santander	1.402.695	29.168	19,9
8	Atlántico	2.573.591	43.088	19,7
9	Santander	2.100.704	31.684	19,7
10	Arauca	273.321	2.742	19,6
11	Magdalena	1.312.428	19.029	19,4
12	Cundinamarca	2.845.668	33.608	19,2
13	Boyacá	1.284.375	15.975	18,9
14	La Guajira	1.067.063	12.490	17,5
15	Quindío	578.268	6.512	15,7
16	Vaupés	45.367	579	15,2
17	Sucre	885.835	10.297	15,1
18	Caquetá	502.410	5.701	14,6
19	Tolima	1.423.719	16.525	14,6
20	Huila	1.211.163	13.944	13,2
21	Antioquia	6.768.388	59.831	13,0
22	Guaviare	117.494	1.056	12,7
23	San Andrés	79.060	271	12,6
24	Valle del Cauca	4.804.489	37.452	12,6
25	Córdoba	1.813.854	20.277	12,5
26	Putumayo	363.967	3.289	10,8
27	Risaralda	972.978	12.096	10,6
28	Caldas	995.822	10.337	9,7
29	Bogotá D.C.	8.281.030	71.607	8,6
30	Nariño	1.830.473	11.700	8,5
31	Cauca	1.426.938	9.031	6,8
32	Guainía	44.134	881	5,2
33	Amazonas	79.739	489	1,8
	Total	50.374.478	574.930	16,7*

*Se muestra la tasa promediada de los 1102 municipios del país

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

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

En el Informe Ejecutivo No. 5, presentado por la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional el pasado 27 de marzo, **la entidad señaló que, de los 395.307 inscritos registrados al 18 de marzo del presente año, 128.013 (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 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: 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 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 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.**

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).