

28 de mayo de 2019

# QUINTO 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](mailto:info@moe.org.co)  
[@moecolombia](https://twitter.com/moecolombia)  
[facebook.com/moecolombia](https://facebook.com/moecolombia)

[www.moe.org.co](http://www.moe.org.co)  
[www.datoselectorales.org](http://www.datoselectorales.org)  
[www.pilasconelvoto.com](http://www.pilasconelvoto.com)

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

  
Misión de Observación Electoral

# QUINTO INFORME SOBRE EL PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS

Corte de octubre 27 de 2018 a mayo 26 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.

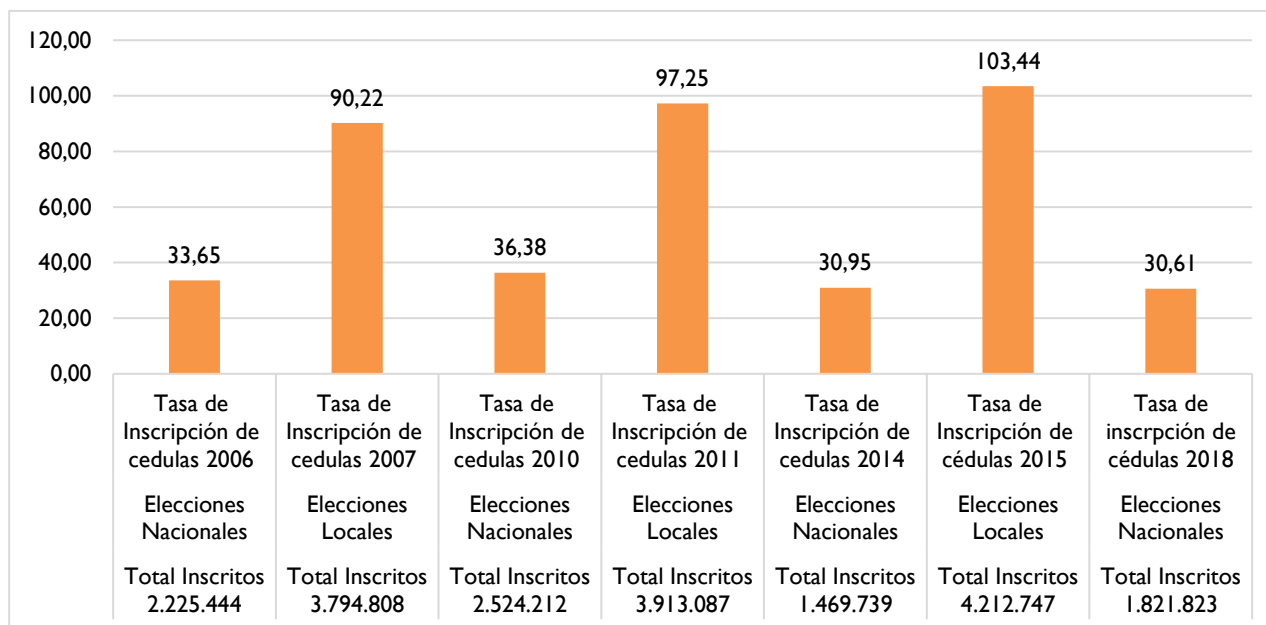
A continuación, la MOE presenta su análisis sobre el comportamiento de las tasas de inscripción de cédulas en el país. Este indicador es útil para detectar casos de posible trashumancia mediante el análisis estadístico comparativo de todos los municipios del país.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.

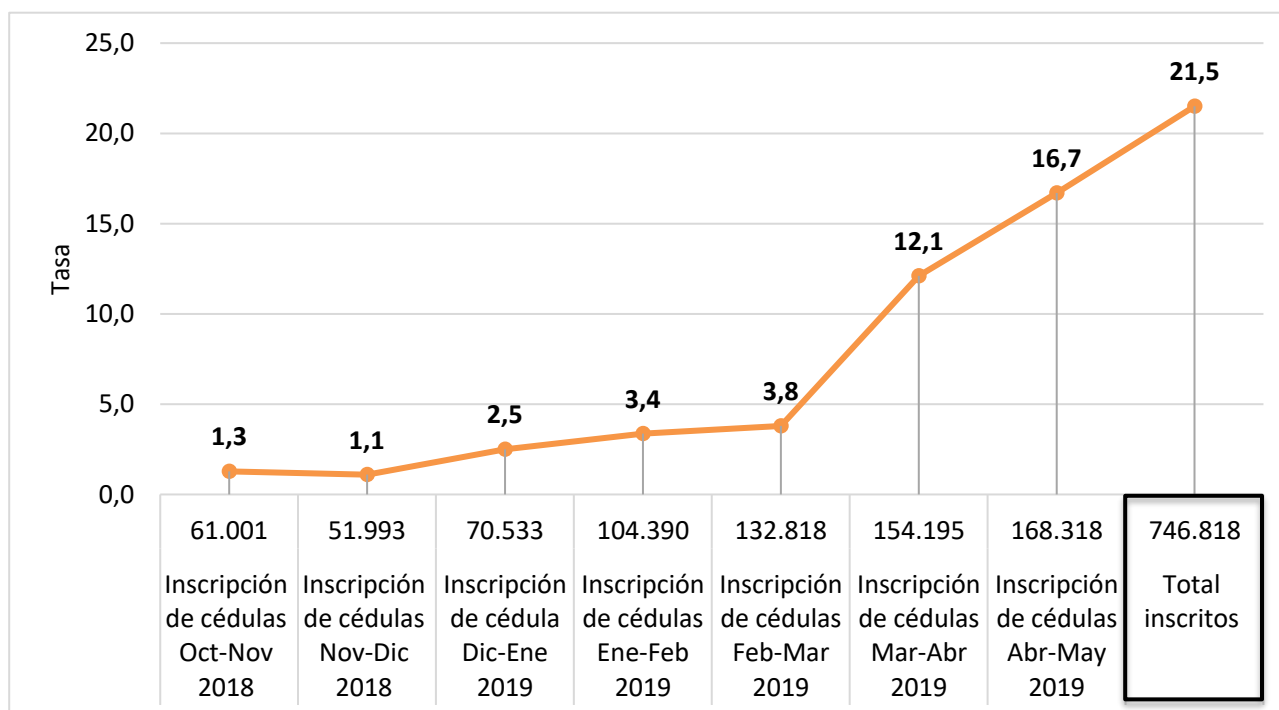
Claro está, que la inclusión de kioscos de la Registraduría para la inscripción de cédulas en centros comerciales, lo cual acerca significativamente el proceso a la ciudadanía podría redundar en un incremento significativo de las inscripciones para 2019. Según el Informe Ejecutivo No. 6 de la Registraduría sobre inscripción de cédulas, entre el 27 de octubre de 2018 y el 18 de marzo de 2019, 205.987 de los 547.400 inscritos totales que había a la fecha (el 38% de la inscripción), se habían inscrito en estos nuevos kioscos de las 25 mayores ciudades del país.

<sup>2</sup> 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 siete meses de inscripción de cédulas (27 de octubre de 2018 al 26 de mayo de 2019), en los que se han inscrito 746.818 ciudadanos, la tasa promedio nacional es de 21,5 inscritos por cada mil habitantes. En promedio cada mes se inscriben 106.689 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.

**La tasa promedio nacional para mayo es de 21,5 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 departamental, la MOE destaca casos con altas tasas de inscripción como el Meta, la mayor tasa a nivel nacional con 51,1 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 10 casos con tasas de inscripción cuatro veces más altas que el nivel nacional en los cinco primeros meses del año. En particular, se señalan 6 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 y Barranca de Upía en el Meta; la Jagua de Ibirico (Cesar); y

Puerto Colombia (Atlántico), que ha tenido fuertes incrementos en los últimos 3 meses.

**Tabla 1. 10 municipios con tasa de inscritos cuatro veces mayor al promedio nacional al 26 de mayo**

#	Municipio	Departamento	Población 2019 (proyección DANE)	Inscritos totales (27 de octubre de 2018 a 26 de mayo 2019)	Tasa total (27 de octubre de 2018 a 26 de mayo 2019)	Proporción de inscritos sobre el censo electoral 2018	Diferencia censo poblacional vs censo electoral 2018
1	<b>Puerto Gaitán</b>	<b>Meta</b>	<b>19.007</b>	<b>5.762</b>	<b>303,2</b>	<b>20,4%</b>	<b>-9.247</b>
2	<b>Cabuyaro</b>	<b>Meta</b>	<b>4.145</b>	<b>518</b>	<b>125,0</b>	<b>10,3%</b>	<b>-895</b>
3	<b>Puerto Colombia</b>	<b>Atlántico</b>	<b>26.595</b>	<b>2.739</b>	<b>103,0</b>	<b>7,8%</b>	<b>-8.391</b>
4	Villagómez	Cundinamarca	2.171	218	100,4	10,9%	169
5	El Dorado	Meta	3.457	347	100,4	11,2%	347
6	<b>Barranca de Upía</b>	<b>Meta</b>	<b>4.267</b>	<b>410</b>	<b>96,1</b>	<b>8,8%</b>	<b>-391</b>
7	<b>Castilla la Nueva</b>	<b>Meta</b>	<b>10.803</b>	<b>1.015</b>	<b>94,0</b>	<b>8,9%</b>	<b>-620</b>
8	Arroyohondo	Bolívar	10.445	970	92,9	11,0%	1.615
9	Guataquí	Cundinamarca	2.711	247	91,1	10,7%	398
10	<b>La Jagua de Ibirico</b>	<b>Cesar</b>	<b>22.405</b>	<b>1.996</b>	<b>89,1</b>	<b>7,4%</b>	<b>-4.602</b>

*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).<sup>3</sup> Con este criterio, la MOE llama la atención sobre 9 municipios adicionales, cuya proporción de inscritos es más de tres veces el promedio nacional.

<sup>3</sup> 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 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	Mutatá	Antioquia	22.505	1.194	53,1	10.870	11,0%
2	La Salina	Casanare	1.480	76	51,4	789	9,6%
3	Pandi	Cundinamarca	5.729	389	67,9	4.069	9,6%
4	Bojayá	Chocó	10.123	652	64,4	7.250	9,0%
5	Piamonte	Cauca	7.470	475	63,6	5.297	8,9%
6	San Carlos de Guaroa	Meta	11.070	719	65,0	8.451	8,5%
7	Labranzagrande	Boyacá	4.967	240	48,3	2.838	8,4%
8	Medio Baudó	Chocó	14.347	689	48,0	8.216	8,4%
9	Tibacuy	Cundinamarca	4.839	322	66,5	3.848	8,4%
10	Altamira	Huila	4.626	257	55,6	3.117	8,2%

*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.





Los municipios de color amarillo opaco están una desviación estándar por encima del promedio nacional de 21,5 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 marzo)	Tasa deptal.
1	Meta	1.035.256	34.053	51,1
2	Cesar	1.077.770	25.524	35,3
3	Casanare	381.554	10.432	31,2
4	Chocó	520.296	11.120	30,1
5	Vichada	79.134	1.367	27,2
6	Atlántico	2.573.591	57.937	26,6
7	Norte de Santander	1.402.695	37.642	25,8
8	Bolívar	2.195.495	38.215	25,5
9	Cundinamarca	2.845.668	46.226	25,0
10	Magdalena	1.312.428	24.767	25,0
11	Santander	2.100.704	41.975	25,0
12	Arauca	273.321	3.369	23,7
13	Boyacá	1.284.375	20.551	23,7
14	La Guajira	1.067.063	15.969	21,8
15	Quindío	578.268	8.299	20,5
16	Tolima	1.423.719	21.442	19,6
17	Caquetá	502.410	7.316	19,0
18	Sucre	885.835	12.844	18,4
19	Antioquia	6.768.388	77.916	17,3
20	Valle del Cauca	4.804.489	50.280	17,2
21	San Andrés	79.060	363	17,1
22	Huila	1.211.163	17.489	16,8
23	Guaviare	117.494	1.375	16,6
24	Córdoba	1.813.854	26.616	16,3
25	Vaupés	45.367	682	16,3
26	Putumayo	363.967	4.454	14,9
27	Risaralda	972.978	15.127	13,9
28	Caldas	995.822	13.004	13,1
29	Nariño	1.830.473	15.222	11,3
30	Bogotá D.C.	8.281.030	91.417	11,0
31	Cauca	1.426.938	11.967	9,4
32	Guainía	44.134	1.205	7,0
33	Amazonas	79.739	653	2,3
	<b>Total</b>	<b>50.374.478</b>	<b>746.818</b>	<b>21,5</b>



## 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 547.400 inscritos registrados al 18 de abril del presente año, 171.830 (el 31,4%) 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 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 Registraduría señaló que, de los 547.400 inscritos registrados al 18 de abril del presente año, 171.830 (el 31,4%) 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**