



16 de julio de 2019

# SÉPTIMO 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

# SÉPTIMO INFORME SOBRE EL PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS

Corte de octubre 27 de 2018 a 14 de julio 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 posible riesgo de fraude en inscripción de cédulas, es decir, el fenómeno conocido como “trasteo de votos” o “trashumancia electoral”.

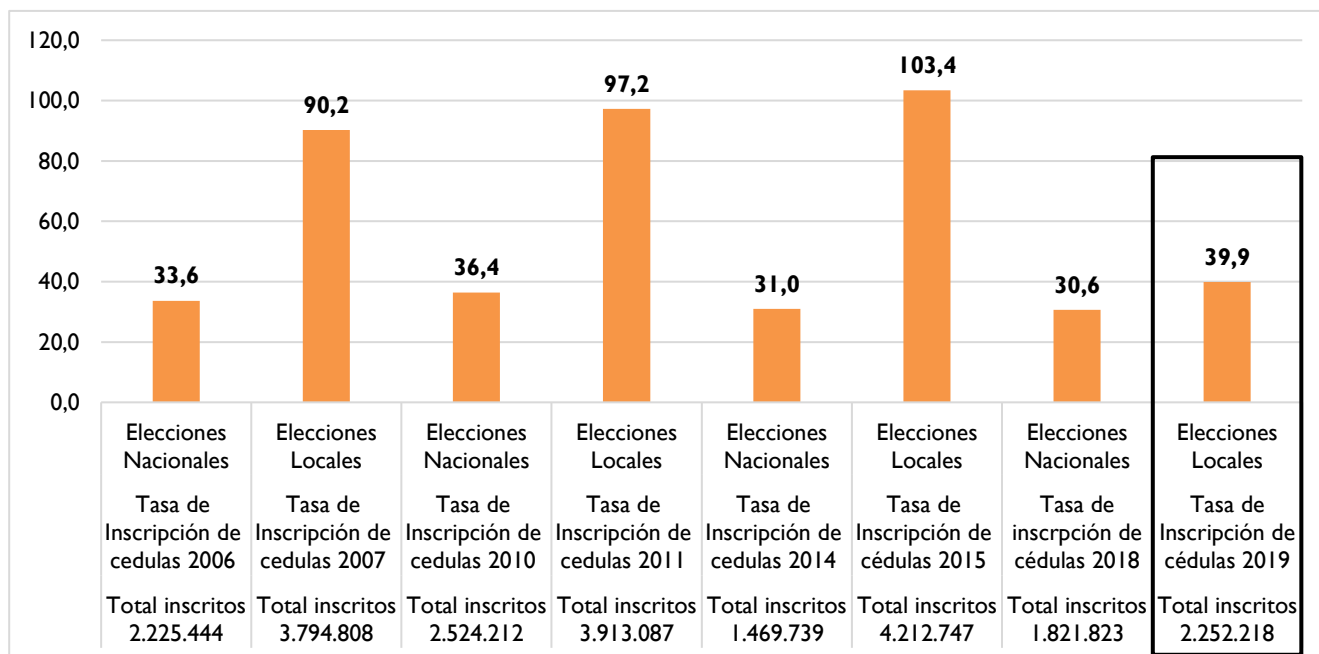
Este monitoreo ha sido posible gracias al acceso brindado por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) a las plataformas electrónicas que muestran, con actualización constante, los datos sobre la inscripción de cédulas para cada puesto de votación del país. Así mismo, los informes de 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.

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.

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

**Gráfica 1. Comportamiento histórico de la tasa de inscripción de cédulas 2006 - 2019**



*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>1</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.

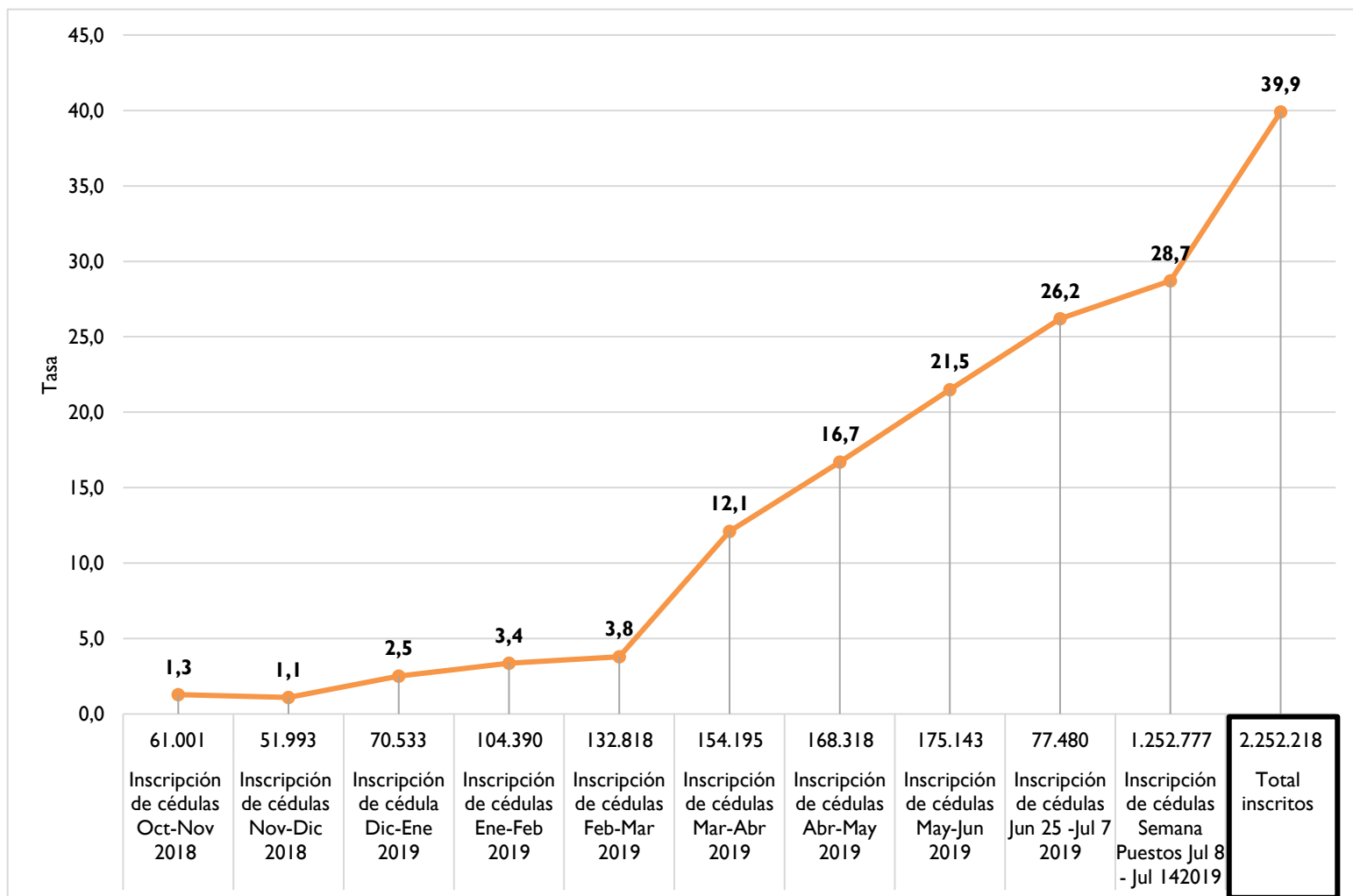
Claro está, que la inclusión de kioscos de la Registraduría para la inscripción de cédulas en centros comerciales acerca significativamente el proceso a la ciudadanía, lo que podría redundar en un incremento significativo de las inscripciones para 2019. Según el **Informe Ejecutivo No.8** de la Registraduría, al 18 de junio de 2019 hacía 884.018 inscritos, de los cuales el 35,2% (311.406) se había registrado en los nuevos kioscos, instalados en las 25 mayores ciudades del país.

<sup>1</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 al finalizar la **semana de inscripción de cédulas en puestos de votación**, que se llevó a cabo **del 8 al 14 de julio** de 2019. Al 7 de julio se reportaban 999.441 inscritos desde el 27 de octubre de 2018. Tras esta semana, se llegó a un total de 2.252.218 ciudadanos, con lo cual la tasa promedio nacional de inscripción de cédulas es de 39,9 inscritos por cada mil habitantes. En promedio, durante en la semana de inscripción en puesto se inscribieron día a día 178.968 personas en todo el territorio nacional. Es decir que solo durante esta semana se inscribió el 55,6 % del total de inscritos de todo el periodo.

**La tasa promedio nacional tras la semana de inscripción en puestos es de 39,9 inscritos por cada mil habitantes**

**Gráfica 2. Tasa mensual y total (acumulada) de inscripción de cédulas octubre 2018 – julio 14 2019**



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

A nivel departamental, la MOE destacan casos con altas tasas de inscripción como el Meta, la mayor tasa a nivel nacional con 77,3 inscritos por cada mil habitantes (más del doble del nivel nacional). En segundo y tercer lugar, se encuentra Cesar y Atlántico con una tasa de 60,2 y en cuarto lugar está Norte de Santander con 57,9 inscritos por cada mil habitantes. La **tabla 3** muestra las tasas de inscripción de todos los departamentos del país al presente corte.

Teniendo en cuenta que existen municipios con tasas que exceden el comportamiento normal de los datos, se realizó un ajuste en la medición donde se aislaron del conjunto de datos aquellos municipios con tasas que exceden más de tres veces la media nacional. Lo anterior se realizó para evitar que municipios con altas inscripciones no reflejen alertas debido a la distribución de los datos.

A nivel municipal, se destacan 2 grupos de municipios. En el primero se alertan 17 casos con tasas de inscripción con cuatro desviaciones estándar por encima del promedio nacional, en lo que va corrido del proceso, 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, Restrepo y Barranca de Upía en el Meta; la Jagua de Ibirico (Cesar); Puerto Colombia (Atlántico); Paima (Cundinamarca); Sabaneta (Antioquia); Inírida, (Guanía); Los Patios (Norte de Santander) que han tenido fuertes incrementos en los últimos 3 meses.

**Tabla 1. 17 municipios con cuatro desviaciones estándar al promedio nacional al 14 de julio**

#	Municipio	Departamento	Población 2019 (proyección DANE)	Inscritos totales (27 de octubre de 2018 a 14 de julio 2019)	Tasa total (27 de octubre de 2018 a 14 de julio 2019)	Proporción de inscritos sobre el censo electoral 2018	Diferencia censo poblacional vs censo electoral 2018
1	Puerto Gaitán	Meta	19.007	8.589	451,9	30,4%	-9.351
2	Cúcuta	Norte de Santander	674.831	147.278	218,2	26,4%	110.835
3	Puerto Colombia	Atlántico	26.595	5.689	213,9	16,3%	-8.245
4	Palmira	Valle del Cauca	312.507	50.630	162,0	19,0%	44.333
5	Sabaneta	Antioquia	54.573	8.769	160,7	12,4%	-16.814
6	Cabuyaro	Meta	4.145	641	154,6	12,7%	-932
7	El Copey	Cesar	26.905	4.005	148,9	17,5%	3.916
8	Paima	Cundinamarca	4.167	620	148,8	12,8%	-590
9	Barranca de Upía	Meta	4.267	582	136,4	12,5%	-478
10	Restrepo	Meta	10.698	1.428	133,5	8,9%	-5.352
11	Inírida	Guainía	20.478	2.689	131,3	12,7%	-942
12	Villagómez	Cundinamarca	2.171	285	131,3	14,2%	166
13	Castilla la Nueva	Meta	10.803	1.382	127,9	12,1%	-929
14	El Dorado	Meta	3.457	438	126,7	14,1%	341
15	La Jagua de Ibirico	Cesar	22.405	2.824	126,0	10,5%	-4.635
16	Los Patios	Norte de Santander	80.235	10.080	125,6	12,4%	-1.802
17	Guataquí	Cundinamarca	2.711	338	124,7	14,6%	376

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

Así mismo, la tabla 2 muestra 16 municipios con atipicidades en su inscripción de cédulas. Ya que su tasa se encuentra por encima en tres desviaciones estándar respecto de la media nacional.

**Tabla 2. municipios con tres desviaciones estándar al promedio nacional al 14 de julio**

#	Municipio	Departamento	Población 2019 (proyección DANE)	Inscritos totales (27 de octubre de 2018 a 14 de julio 2019)	Tasa total (27 de octubre de 2018 a 14 de julio 2019)	Proporción de inscritos sobre el censo electoral 2018	Diferencia censo poblacional vs censo electoral 2018
1	Betulia	Santander	5.014	616	122,9	14,3%	731
2	Villa del Rosario	Norte de Santander	96.953	11.361	117,2	13,8%	12.213
3	Becerril	Cesar	13.188	1.536	116,5	9,4%	-3.011
4	Palmar de Varela	Atlántico	25.886	2.966	114,6	14,2%	4.848
5	Taraira	Vaupés	944	107	113,3	7,2%	-527
6	Zetaquirá	Boyacá	4.326	489	113,0	12,4%	441
7	Arroyohondo	Bolívar	10.445	1.167	111,7	13,2%	1.475
8	Vianí	Cundinamarca	4.239	455	107,3	11,9%	391
9	Guavatá	Santander	3.429	368	107,3	8,3%	-936
10	Guamal	Meta	9.510	1.016	106,8	8,9%	-1.895
11	Tocancipá	Cundinamarca	35.439	3.778	106,6	13,7%	7.071
12	Topaipí	Cundinamarca	4.482	476	106,2	11,2%	249
13	Jerusalén	Cundinamarca	2.660	280	105,3	10,8%	68
14	Briceño	Boyacá	2.516	260	103,3	11,8%	328
15	Nariño	Cundinamarca	2.266	234	103,3	8,8%	-397
16	El Colegio	Cundinamarca	22.247	2.283	102,6	10,9%	1.141

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

Teniendo en cuenta el proceso de inscripción de cédulas en puestos de votación, cabe anotar que existe un grupo de 12 municipios sobre los cuales se debe prestar especial atención, y son aquellos que para el 7 de julio, antes del inicio del proceso en puestos, estaban presentado un comportamiento normal en cuanto a su inscripción, y luego de la semana del 8 al 14 de julio quedaron ubicados dentro de los municipios a alertar.

**Tabla 3. municipios que entraron en alerta luego de la semana en puestos al 14 de julio**

Depto	Municipio	Población 2019 (proyección DANE)	Inscritos hasta antes de puestos 7 de julio	Tasa al 7 de julio de 2019	Top Antes de Puestos	Total de totales hasta el 14 de julio	Tasa total de totales hasta el 14 de julio	Top Semana Puestos
Atlántico	1 Palmar de Varela	25.886	604	23,3	563	2.966	114,6	21
	2 Barranquilla	1.236.202	48.632	39,3	241	114.176	92,4	48
Bolívar	3 Cartagena	1.047.005	25.242	24,1	547	104.254	99,6	35
Cesar	4 El Copey	26.905	1.431	53,2	112	4.005	148,9	7
Cundinamarca	5 Tena	9.507	499	52,5	118	879	92,5	47
Norte de Santander	6 Villa del Rosario	96.953	2.966	30,6	380	11.361	117,2	19
	7 San Cayetano	5.866	258	44,0	189	550	93,8	45
	8 Cúcuta	674.831	34.251	50,8	132	147.278	218,2	2
Santander	9 Los Patios	80.235	4.170	52,0	122	10.080	125,6	16
	10 Betulia	5.014	121	24,1	546	616	122,9	18
Valle del Cauca	11 Tona	7.239	202	27,9	445	699	96,6	43
	12 Palmira	312.507	3.636	11,6	965	50.630	162,0	4

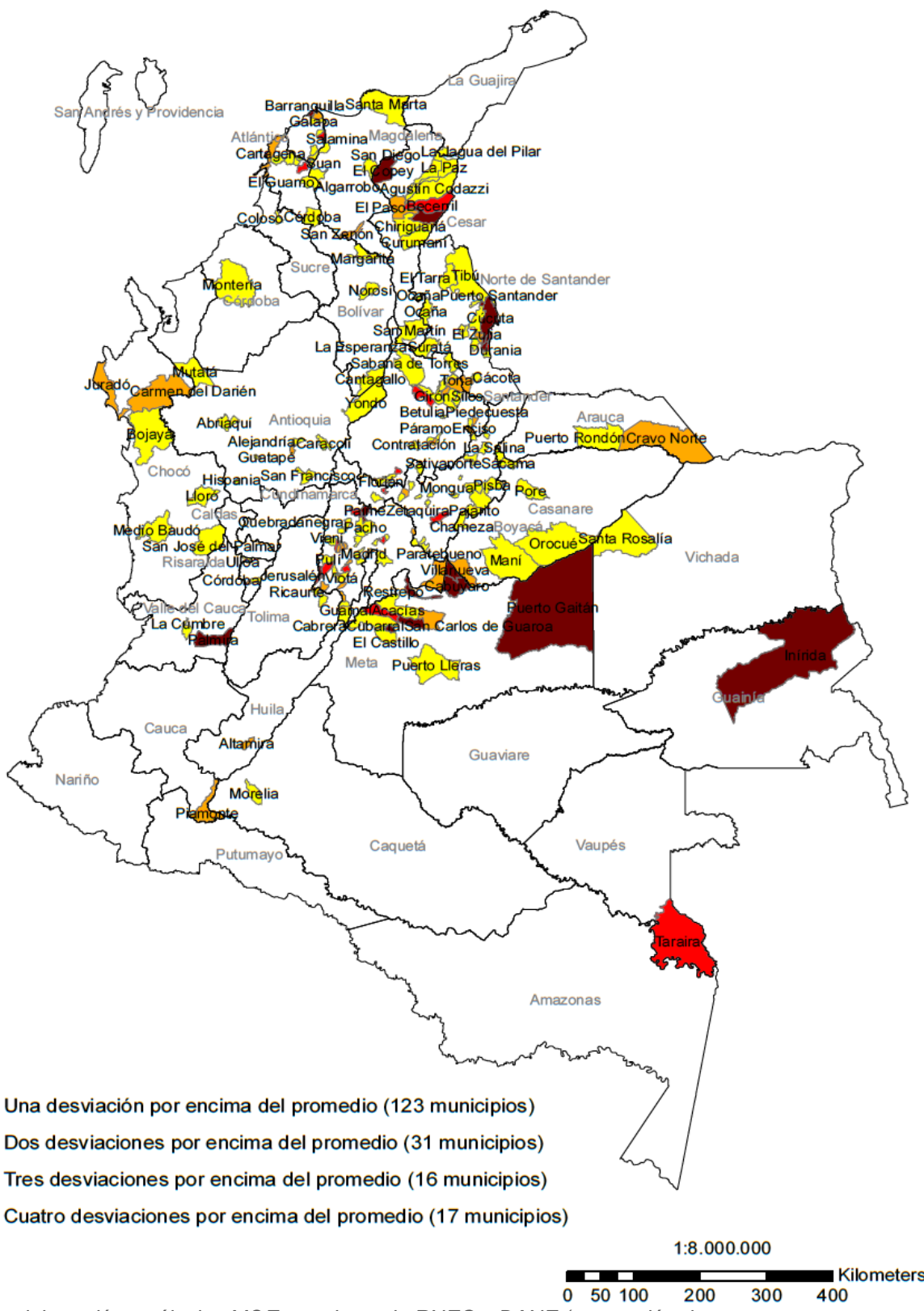
*Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)*

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 3,3% (es decir, que los 2.252.218 ciudadanos inscritos a la fecha de corte corresponden al 6,3% del censo electoral nacional de 35.593.391).<sup>2</sup>

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.

<sup>2</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.

**Mapa 1. Municipios con tasa de inscripción de cédulas superior al promedio nacional**



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



Los municipios de color amarillo están una desviación estándar por encima del promedio nacional de 39,9 inscritos por cada mil habitantes. La desviación estándar es un indicador estadístico de casos que se comportan de manera atípica. En amarillo están los municipios por encima de 59,2 inscritos por mil habitantes, lo cual indica un primer grupo al cual se le debe prestar atención. En naranja están los municipios con tasas que están dos desviaciones por encima del promedio (más de 80,7 inscritos por mil habitantes), lo cual ya indica inscripciones bastante altas. Por su parte, los municipios en rojo y marrón tienen las inscripciones más atípicas, con tres y cuatro desviaciones por encima del promedio (más de 102,3 y de 123,9 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 junio)	Tasa deptal.
1	Meta	1.035.256	61.676	77,3
2	Cesar	1.077.770	54.754	60,2
3	Atlántico	2.573.591	195.771	60,2
4	Norte de Santander	1.402.695	195.217	57,9
5	Cundinamarca	2.845.668	126.440	50,0
6	Casanare	381.554	18.138	49,2
7	Arauca	273.321	9.397	46,6
8	Santander	2.100.704	121.793	46,2
9	Magdalena	1.312.428	65.726	42,9
10	Boyacá	1.284.375	40.040	42,8
11	Bolívar	2.195.495	147.461	41,4
12	Chocó	520.296	16.638	41,4
13	Valle del Cauca	4.804.489	245.980	41,1
14	Quindío	578.268	20.516	40,3
15	Bogotá D.C.	8.281.030	321.864	38,9
16	Vichada	79.134	1.966	37,0
17	Tolima	1.423.719	46.813	35,1
18	La Guajira	1.067.063	32.646	34,6
19	Antioquia	6.768.388	236.099	34,6
20	Caquetá	502.410	13.062	31,3
21	Huila	1.211.163	36.243	31,0
22	Córdoba	1.813.854	73.784	30,3
23	San Andrés	79.060	1.028	29,5
24	Sucre	885.835	23.977	29,3
25	Risaralda	972.978	42.006	28,3
26	Vaupés	45.367	954	27,7
27	Caldas	995.822	31.867	27,4
28	Guaviare	117.494	2.401	26,4
29	Putumayo	363.967	8.353	24,3
30	Nariño	1.830.473	30.960	19,6
31	Cauca	1.426.938	24.519	17,6
32	Guainía	44.134	2.720	15,5
33	Amazonas	79.739	1.409	4,3
<b>Total nacional</b>		<b>50.374.478</b>	<b>2.252.218</b>	<b>39,9</b>

\* Se presenta el promedio nacional, es decir, la tasa promediada de todos los municipios del país.

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

En el Informe Ejecutivo No. 8, presentado por la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional el pasado 27 de junio, la entidad señaló que, de los 884.018 inscritos registrados al 18 de junio del presente año, 282.100 (el 31,9%) 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 884.018 inscritos registrados al 18 de junio del presente año, 282.100 (el 31,9%) 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**