

INFORME FINAL DE TRASHUMANCIA CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Fecha: 09 de octubre de 2019

I. Introducción

El Consejo Nacional Electoral en desarrollo de sus facultades constitucionales y legales, viene adelantando investigaciones de carácter administrativo que tienen por objeto brindar a la ciudadanía en general plenas garantías de participación política bajo estándares de transparencia, eficacia, y oportunidad.

Esto conlleva a que el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido expresado en cada voto que se depositará el próximo 27 de octubre en las urnas, sea consecuencia de decisiones autónomas, voluntarias y libres, entendido la importancia de que los resultados electorales como fruto de la voluntad popular habilitan la elección de las autoridades locales y regionales, y que en tal medida se consolida nuestra democracia.

Por tal motivo, como autoridad electoral hemos estudiado atentamente las recientes alertas e informes que han emitido entidades como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y organizaciones no gubernamentales como la Misión de Observación Electoral (MOE).

Estos insumos de investigación y prevención son fundamentales para el reconocimiento de la situación actual en el país y la toma de decisiones eficaces en el marco del proceso electoral. Valoramos su contenido, y continuaremos vigilando y controlando el cumplimiento integral de las reglas electorales.

Así, para mayor comprensión de la reciente decisión del Consejo Nacional Electoral de dejar sin efecto la inscripción de 1.065.741 cédulas de ciudadanía en todo el país por trashumancia electoral, consideramos necesario publicar el presente informe, donde se evidencian alertas en el marco de las investigaciones administrativas que hemos adelantado. Esta información se puede analizar bajo un enfoque territorial: departamentos y municipios con mayor índice de inscripción irregular de cédulas.

Un acercamiento a esta realidad permitirá que las autoridades identifiquen los riesgos que este tipo de acción fraudulenta genera en nuestro sistema político. También esperamos que los ciudadanos que están incurso en la declaración de trashumancia puedan ejercer oportunamente sus derechos de contradicción y defensa frente a la decisión tomada. Lo anterior podrá hacerse mediante la presentación de un recurso de reposición que les permitirá en cada caso probar su residencia electoral, y ejercer su derecho al voto en el lugar que les corresponde con fundamento en la ley.

II. La trashumancia electoral un desafío institucional contra el fraude.

Nuestra entidad ha dispuesto una serie de acciones de carácter pedagógico y preventivo que permiten reconocer con claridad el concepto de trashumancia electoral.

Recientemente publicamos una cartilla dirigida a la ciudadanía, denominada “Reglas electorales para la cultura democrática”, insumo que de manera sencilla y clara contribuye a la comprensión de cada una de las competencias del CNE. Con particular interés destacamos en esta ocasión la conceptualización que hicimos en materia de “trashumancia electoral”:

“La trashumancia electoral, conocida comúnmente como trasteo de votos, consiste en inscribir la cédula de un ciudadano en un lugar distinto (municipio o ciudad) al de su residencia electoral, con el objetivo de participar indebidamente en las elecciones de autoridades territoriales y locales (CNE - Resolución N° 2857 de 2018)”¹

Durante las investigaciones administrativas cada uno de los magistrados del CNE tuvo en cuenta los fundamentos legales que habilitaban la calificación de determinadas inscripciones como irregulares, respetando así la posición que sobre el tema sostuvo recientemente el Consejo de Estado sobre la “residencia electoral”², veamos:

- Se entiende por residencia electoral el lugar en el que se encuentra registrado un ciudadano habilitado por la Constitución y la ley para ejercer el derecho al voto.
- Este criterio garantiza que la persona inscrita en realidad tenga un vínculo con la entidad territorial donde se realizará el proceso electoral.

¹ CNE. Reglas Electorales para la cultura democrática. Disponible en: <https://www.cne.gov.co/phocadownload/informacion-general/elecciones-2019/reglamento/cartilla-reglas-electorales.pdf>

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. M.P. Dra. Rocío Araujo Oñate. Radicación No. 11001-03-28-000-2018-00049-00. 14 de marzo de 2019.

- Cuando se habla de residencia electoral se revisa la relación del votante con el lugar en el que habita; en el que de manera regular está de asiento; ejerce su profesión u oficio, y/o posee negocios o empleo.
- Por la importancia y los efectos de la residencia electoral, el ciudadano deberá escoger un único lugar de votación para el ejercicio de su derecho al voto.
- Con la inscripción de la cédula de ciudadanía se consolida una presunción legal bajo la gravedad de juramento, la cual confirma que la información que se declara al momento de realizar la inscripción de la cédula de ciudadanía es aquella que soporta la residencia electoral.

Destacamos que las investigaciones adelantadas y los resultados presentados son consecuencia de la confrontación detallada entre la información que nos entregó la Registraduría Nacional del Estado Civil en materia de inscripciones de cédulas de ciudadanía y las siguientes bases de datos: ADRES, SISBEN, ANSPE, DPS, UARIV, OCCRE, ARN, empresas de telefonía móvil, cámaras de comercio, Superintendencia de Notariado y Registro y jurados de votación.

Estos procedimientos también se consolidaron con información probatoria recolectada en alrededor de 43.000 visitas que realizaron comisiones instructoras del CNE para verificar la dirección reportada en el trámite de inscripción por cambio de puesto de votación.

A la fecha y con este avance investigativo, la gestión del Consejo Nacional Electoral concentrará ahora sus esfuerzos en revisar cada uno de los recursos de reposición que presenten los ciudadanos contra las decisiones administrativas tomadas.

Por la cantidad de cédulas sobre las que se declaró la irregularidad en la inscripción, sea esta la oportunidad para reiterar que en nuestra página web: www.cne.gov.co encontrarán información sobre la documentación que debe presentar cada ciudadano como soporte de su residencia electoral. Esto en el marco del recurso de reposición que debe instaurar ante nuestra institución.

Omitir el ejercicio del derecho a la defensa en el procedimiento adelantado por el Consejo Nacional Electoral tiene consecuencias jurídicas: i) El declarado trashumante no podrá volver a inscribir su cédula de ciudadanía en el lugar del cual fue excluida durante el mismo proceso electoral; ii) Tampoco podrá ejercer como jurado de votación en la entidad territorial. Esto sin perjuicio de que la persona investigada pueda ejercer el derecho al voto, simplemente podrá hacerlo en el lugar de residencia electoral que verdaderamente le corresponda.

Recordamos que la declaración que deja sin efectos la inscripción de cédulas puede llegar a ser sustento y objeto de investigación penal por parte de la Fiscalía General

de la Nación, bajo el delito denominado “Fraude en inscripción de cédulas” (artículo 389 del Código Penal, modificado por la ley 1864 de 2017).

III. Resultados generales investigaciones y alertas sobre Trashumancia Electoral

Los hallazgos que en materia de trashumancia electoral ha presentado recientemente el Consejo Nacional Electoral, responden a una diligente labor de investigación administrativa, la cual está soportada no solo en la confrontación de la información depositada por cada ciudadano al momento de inscribir su cédula durante el periodo dispuesto para ello por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil; también un ejercicio proactivo de cada magistrado y sus equipos de trabajo ha permitido consolidar información sobre el estado actual de las inscripciones irregulares, aspecto que revisado en detalle será útil a las entidades de control e investigación judicial de cara al cumplimiento de sus competencias.

A continuación, presentamos algunas cifras que dan cuenta de la declaración dejar sin efecto la inscripción de 1.065.741 cédulas de ciudadanía en todo el país³, las cuales se han agrupado para una mayor comprensión en las siguientes categorías de análisis, esperando que se constituyan como alertas electorales, veamos:

CIFRAS GENERALES DE TRASHUMANCIA ELECTORAL POR DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	TRASHUMANCIA ELECTORAL
AMAZONAS	636
ANTIOQUIA	133.774
ARAUCA	5.961
ATLÁNTICO	127.478
BOLÍVAR	41.554
BOYACÁ	37.617
CALDAS	19.708
CAQUETA	7.973
CASANARE	8.884
CAUCA	20.885
CESAR	35.967
CHOCÓ	23.772
CÓRDOBA	40.251

³ El corte de las cifras presentadas corresponde al 4 de octubre de 2019.

CUNDINAMARCA	102.637
GUAINÍA	521
GUAVIARE	2.396
HUILA	21.201
LA GUAJIRA	35.231
MAGDALENA	41.099
META	30.801
NARIÑO	27.634
NORTE DE SANTANDER	60.868
PUTUMAYO	7.719
QUINDÍO	8.776
RISARALDA	15.756
SAN ANDRÉS	350
SANTANDER	94.633
SUCRE	19.549
TOLIMA	32.200
VALLE DEL CAUCA	55.521
VAUPÉS	1.082
VICHADA	3.307
Total general	1.065.741

TOP 10 DE LOS DEPARTAMENTOS CON MAYOR PORCENTAJE DE TRASHUMANCIA ELECTORAL EN EL PAÍS

#	Departamento	Censo Electoral	Trashumancia Electoral	%
1	CHOCÓ	323.430	23.772	7,35%
2	VICHADA	49.134	3.307	6,73%
3	ATLÁNTICO	1.932.068	127.478	6,60%
4	LA GUAJIRA	610.558	35.231	5,77%
5	SANTANDER	1.721.083	94.633	5,50%
6	CUNDINAMARCA	1.973.207	102.390	5,19%
7	NORTE DE SANTANDER	1.233.750	60.868	4,93%
8	VAUPÉS	22.248	1.082	4,86%
9	CESAR	825.484	35.967	4,36%
10	MAGDALENA	982.763	41.099	4,18%



TOP 20 DE MUNICIPIOS CON MAYOR ÍNDICE DE TRASHUMANCIA ELECTORAL A NIVEL NACIONAL.

	Departamento	Municipio	Censo Electoral	Total Trashumantes	%
1	LA GUAJIRA	LA JAGUA DEL PILAR	3.277	2.174	66,34%
2	CUNDINAMARCA	RICAUARTE	12.161	5.094	41,89%
3	CHOCÓ	CARMÉN DEL DARIÉN	6.314	2.243	35,52%
4	NARIÑO	NARIÑO	4.438	1.390	31,32%
5	CHOCÓ	ATRATO (YUTO)	9.019	2.820	31,27%
6	META	CABUYARO	5.236	1.482	28,30%
7	ATLÁNTICO	PUERTO COLOMBIA	33.872	9.192	27,14%
8	LA GUAJIRA	EL MOLINO	7.290	1.857	25,47%
9	BOLÍVAR	MONTECRISTO	8.489	2.152	25,35%
10	ANTIOQUIA	PUERTO NARE-LA MAGDALENA	11.838	2.871	24,25%
11	VAUPÉS	MORICHAL (PAPUNAU)	91	20	21,98%
12	CHOCÓ	EL CANTÓN DEL SAN PABLO (MAN.	5.180	1.096	21,16%
13	MAGDALENA	SAN ZENÓN	9.112	1.925	21,13%
14	CESAR	LA JAGUA DE IBIRICO	28.346	5.874	20,72%
15	META	BARRANCA DE UPÍA	4.749	942	19,84%
16	BOYACÁ	LA VICTORIA	1.527	292	19,12%
17	LA GUAJIRA	HATONUEVO	14.430	2.748	19,04%
18	MAGDALENA	PEDRAZA	10.247	1.930	18,83%
19	NORTE DE SANTANDER	SAN CAYETANO	8.574	1.614	18,82%
20	C/MARCA	CHOACHÍ	11.897	2.210	18,58%



**COMPORTAMIENTO DE LA TRASHUMANCIA ELECTORAL EN LOS DEPARTAMENTOS
CALIFICADOS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO “CON MÁS CONDUCTAS
VULNERATORIAS”⁴ DURANTE PROCESO ELECTORAL 2019**

Departamento	Censo Electoral	Trashumancia electoral	%
Cauca	987.041	20.976	2,13%
Norte de Santander	1.233.750	60.868	4,93%
Arauca	200.231	5.961	2,98%
Boyacá	964.602	37.617	3,90%
Cundinamarca	1.973.207	102.390	5,19%
Magdalena	982.763	41.099	4,18%
Nariño	1.139.071	27.634	2,43%
Valle del Cauca	3.580.773	55.521	1,55%
Bolívar	1.624.408	41.554	2,56%

**COMPORTAMIENTO DE LA TRASHUMANCIA ELECTORAL EN LOS MUNICIPIOS
CALIFICADOS POR LA MOE COMO DE “RIESGO EXTREMO POR VARIABLES
INDICATIVAS DE FRAUDE”⁵.**

Departamento	Municipio	Censo Electoral	Trashumancia electoral	%
Antioquia	Angostura	9.247	244	2,64%
Antioquia	Armenia	4.674	164	3,51%
Antioquia	Buriticá	7.243	610	8,42%
Antioquia	Dabeiba	18.348	825	4,50%
Antioquia	Granada	10.089	301	2,98%
Antioquia	Ituango	17.858	217	1,22%
Antioquia	Tarazá	25.336	624	2,46%
Antioquia	Toledo	4.545	260	5,72%
Antioquia	Valdivia	12.309	383	3,11%
Boyacá	Busbanzá	842	139	16,51%
Caldas	Manizales	332.416	3.921	1,18%
Caldas	Supía	22.386	479	2,14%
Cauca	Caldono	22.941	442	1,93%
Cauca	Toribío	18.454	99	0,54%
Cundinamarca	Gutiérrez	2.794	119	4,26%
Chocó	Juradó	3.256	256	7,86%

⁴ Defensoría del Pueblo. Alerta temprana No. 035-19, 4 de septiembre de 2019. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/8276/Informe-de-seguimiento-a-la-alerta-temprana-035-19.htm>

⁵ MOE. “Mapas y factores de riesgo electoral 2019”, 1 de octubre de 2019. Disponible en: <https://moe.org.co/riesgos-por-fraude-y-por-factores-de-violencia-confluyen-en-152-municipios-del-pais-moe/>

Chocó	Lloró	8.427	1.556	18,46%
Chocó	Sipí	2.782	145	5,21%
La Guajira	Manaure	54.715	7.228	13,21%
La Guajira	Uribia	108.549	5.202	4,79%
Nariño	Ricaurte	12.161	5.094	41,89%
Santander	Aguada	18.768	314	1,67%
Tolima	Coyaima	17.472	605	3,46%
Valle del Cauca	Sevilla	37.779	704	1,86%
Casanare	Chámeza	1.772	77	4,35%



- **Alcance de la trashumancia electoral respecto de inscripciones de cédulas realizadas por miembros del partido FARC.**

Dado que el Acuerdo de Paz⁶, y las leyes que soportan su implementación han generado obligaciones de garantía para el ejercicio de los derechos políticos de las personas y miembros del reciente partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, los cuales se han reintegrado a la sociedad, es oportuno señalar que el Consejo Nacional Electoral viene realizando un trabajo coordinado con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, que busca verificar que las cédulas inscritas por ciudadanos que han habitado las denominadas “Zonas Veredales Transitorias de Normalización” (ZVTN), y/o los Espacios “Territoriales de Capacitación y Reincorporación” (ETCR), y que con ocasión a las investigaciones por trashumancia han sido declaradas como inscripciones irregulares, puedan ser habilitadas nuevamente.

Una revisión exhaustiva por parte de la ARN de cada una de las 1.318 cédulas de las personas pertenecientes a miembros del partido FARC, frente a los hallazgos del CNE, permitirá clarificar la condición de reintegración y con ello se habilitará la inscripción del ciudadano en el lugar escogido en correspondencia con su residencia electoral, lo cual podrá coincidir con alguno de los veinticuatro (24) ETCR registrados a nivel nacional.

IV. Recomendaciones

1. Recordamos a la ciudadanía que la competencia asignada al Consejo Nacional Electoral para dejar sin efecto la inscripción de cédulas de ciudadanía por trashumancia electoral, podrá ser objeto de recurso de reposición mediante el aporte de pruebas que sustenten su residencia electoral. Si tiene dudas sobre el estado actual de su inscripción, lo invitamos a consultar en las sedes de la Registraduría Nacional del Estado Civil, también podrá verificar la información a través de la página web del Consejo Nacional Electoral www.cne.gov.co.
2. Solicitamos a las autoridades de control e investigación judicial: Fiscalía General de la nación, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo confrontar la información reportada en el presente informe y utilizarla como insumo para dar impulso a las investigaciones

⁶ Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 24 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

que cada entidad tiene en el marco de sus competencias. Sin duda, este esfuerzo conjunto contribuirá a brindar plenas garantías a los actores políticos y ciudadanía que se dispone a participar en la jornada electoral del próximo 27 de octubre de 2019.

3. Invitamos a la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil a continuar denunciando las irregularidades y delitos electorales. La trashumancia electoral y la posible comisión del delito denominado “fraude en inscripción de cédulas”, puede ser el síntoma de actos de corrupción electoral que están a la espera de ser reportados ante las autoridades competentes. Nuestro deber constitucional será salvaguardar a plenitud los mecanismos de participación democrática.

HERNÁN PENAGOS GIRALDO
PRESIDENTE
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL