

**TRASHUMANCIA ELECTORAL EN LOS COMICIOS LOCALES DE 2003-2007-
2011 EN BOYACÁ**

LINA VANESSA GUAVITA VANEGAS

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2014**

“Trashumancia electoral en los comicios locales de 2003-2007-2011 en Boyacá”

Estudio de Caso

Presentado como requisito para optar el título de

Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Lina Vanessa Guavita Vanegas

Dirigido por:

Yann Basset

Semestre II, 2014

A mi mamá, por ser mi guía y apoyar todas mis locuras.

A mi Papá, por comprender mis sueños.

A mis abuelos, por ser el soporte de mi vida.

AGRADECIMIENTOS

Culminar esta importante etapa de la vida, permite evocar a aquellas personas que hicieron parte de todo mi proceso de formación integral. Es difícil mencionarlos a todos, porque cada uno, de manera directa o indirecta, aportó su grano de arena para que yo pudiera llegar a este punto fundamental, al que desearían llegar muchos. Por tal motivo, menciono primero a Dios y luego, intentaré hacer un corto pero sustancial barrido, de todos aquellos a los que guardo en una parte de mi corazón y a quienes debo agradecerles por contribuir en este paso que hoy estoy empezando a dar.

A la primera persona que incumbo mencionar es a mi mamá, motor, guía, fortaleza y apoyo incondicional durante toda mi existencia y a quien, de manera explícita, agradezco estar aquí, porque, aunque sabíamos desde el principio que no iba a ser fácil, lo logramos y gracias a eso, hoy llego a una parte de la cima, que jamás teníamos planeada. Mi papá, la persona que me llevó a estudiar Ciencia Política, mostrándome desde la realidad su funcionamiento y haciendo que todos los días le cogiera más y más amor a aquello a lo que pienso dedicarme el resto de mi vida. Mis abuelos, quienes de manera incondicional estuvieron siempre ahí, como mis segundos padres y dispuestos a darlo todo por mi bienestar.

Mis tíos, Mauricio, Fernando, Olga, primas, Mónica, Claudia y Danny, las personas que me acogieron con todo su amor a mi llegada a Bogotá y han estado pendientes de todas mis situaciones. Como no mencionar a Andrea Sánchez mi fiel compañera de aventuras, sonrisas, investigación y aliento cuando ya parecía desistir, haciendo de la Universidad todos los días una mejor experiencia. Miguel Castillo, el amigo incondicional de todo momento, quien ha consolidado mi espacio profesional y mostrado una amistad verdadera.

Finalmente, agradezco a mi director Yann Basset por orientar un tema tan poco abordado desde la academia, mostrando siempre interés por sacar los mejores resultados. El profesor Andrés Agudelo, quien me enseñó a apostarle a los nuevos retos de la vida, sin precedente alguno y sin llegar a desfallecer. A todos, mil gracias y espero que este camino que se abre sea el comienzo de un futuro lleno de alegrías, emociones y grandes oportunidades.

RESUMEN

El propósito del presente trabajo de grado es determinar la incidencia que tuvo la trashumancia electoral en los comicios locales de 2003-2007-2011 en Boyacá, para la designación de Alcaldes municipales en dichos momentos. De esta manera, se sostiene que el fraude en inscripción de cédulas, como se le conoce al delito, ayudó a llegar al poder a líderes que utilizaron el transporte de votantes como forma de hacerse elegir en cada uno de los territorios en los que aspiraban al cargo. Por ello, se identificaron las inconsistencias existentes entre el crecimiento poblacional mayor de 18 años y el censo electoral de cada uno de los periodos analizados, considerando las diferentes denuncias tanto administrativas como penales, presentadas ante los organismos competentes, así como las percepciones sociales a través del análisis de prensa local. Con esto, se busca dar a conocer una de las consecuencias del fraude en los contextos democráticos.

Palabras clave:

Trashumancia electoral, elecciones locales, Boyacá, censo electoral, censo poblacional.

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to determine the incidence of electoral migration in the local elections of 2003, 2007, and 2011 in Boyaca, during the election cycles of municipal mayors. Thus, it is held that identity card registration fraud, as the offense is known as, helped leaders come to power as they used the transport of voters as a form to become elected in each individual locality that they aspired to hold office. Due to this, existing inconsistencies were identified between the population growth for persons over 18 and the electoral census for each of the analyzed periods, considering the different administrative as well as penal charges presented before the proper entities and the social perceptions through analysis of the local press. As a result seeking to discover one of the consequences of fraud in the democratic context.

Key words:

Electoral migration, local elections, Boyaca, electoral census, population census.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. TRASHUMANCIA Y CENSO ELECTORAL: DESARROLLO HISTÓRICO Y CONCEPTUALIZACIÓN	15
1.1. Evolución del censo electoral e inscripción de cédulas en Colombia	16
1.2. La trashumancia electoral y su evolución en lo local	19
1.3. Procedimiento penal y administrativo de la trashumancia	24
2. MUNICIPIOS CON MAYOR PROBABILIDAD DE TRASHUMANCIA EN 2003-2007-2011	28
2.1. Variación del censo electoral de 2002-2011	29
2.2. Municipios con mayor probabilidad de trashumancia electoral	33
2.3. Variación del censo poblacional 2002-2011	39
2.4. Porcentajes de anulación y denuncias del fraude en inscripción de cédulas	42
3. INCIDENCIA DE LA TRASHUMANCIA EN LOS COMICIOS LOCALES	45
3.1. Análisis de prensa	45
3.2. Estudio de margen del vencedor en los años analizados	48
4. CONCLUSIONES	53
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

	Pág.
Gráfico 1. Variación porcentual del censo electoral de comicios nacionales y locales Boyacá 2002-2011	31
Tabla 1. Municipios con posible trashumancia en el pasado en elecciones locales	35
Tabla 2. Municipios con crecimiento alto del censo y alta probabilidad de trashumancia en elecciones locales	37
Mapa 1. Variación porcentual del padrón electoral 2002-2011	39
Tabla 3. Municipios con incidencia de la trashumancia en 2007.	49
Tabla 4. Municipios con incidencia de la trashumancia en 2011.	51

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Tabla. “Municipios con presencia de trashumancia electoral en alguno de los periodos de estudio con indicadores”.
- Anexo 2. Tabla. Clasificación de los municipios de acuerdo al año de presencia de la trashumancia

LISTA DE SIGLAS

CNE	Consejo Nacional Electoral
DANE	Departamento Administrativo Nacional Estadístico
MOE	Misión de Observación Electoral
OPE	Observatorio de Procesos Electorales
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil

INTRODUCCIÓN

Los delitos electorales en Colombia han sido un fenómeno de alto impacto en los procesos democráticos llevados a cabo en el país. Estos han sido fuertemente evidenciados en los comicios comprendidos entre los años 2002-2011, ya que en este periodo de tiempo, las denuncias recibidas por dichos hechos en la Fiscalía General de la Nación aumentaron abruptamente con respecto a los años anteriores. Entre los mencionados delitos, tipificados en el código penal, se encuentra el fraude en inscripción de cédulas, comúnmente conocido como trashumancia electoral o “trasteo de votos”, el cual ha afectado principalmente las elecciones locales.

Uno de los departamentos que más ha presenciado la trashumancia es Boyacá. En este, si bien la práctica ha sido una constante en los comicios de autoridades locales, las denuncias presentadas ante los organismos correspondientes han ido en crecimiento a medida que se desarrolla este tipo de elección. La probabilidad de que la trashumancia estuviese presente en las elecciones, en los periodos de 2003-2007-2011 fue del 10% y el 20% (Misión de Observación Electoral 2011), llegando a estar entre los cinco territorios con mayores problemas por dicho fenómeno.

Es por lo anterior que el presente trabajo tiene como finalidad estudiar la trashumancia electoral en los comicios que se desarrollan en el ámbito local, a partir de la descripción de Boyacá como uno de los departamentos con mayores índices de “trasteo de votos”. Principalmente, pretende dar respuesta a la pregunta ¿En qué medida el nivel de trashumancia electoral en 2003-2007-2011 incidió en los resultados de dichos comicios en Boyacá? A la cual se le dará como posible respuesta que el fraude en inscripción de cédulas en las elecciones en Boyacá para los periodos que comprende el estudio, afectó el óptimo desarrollo de las mismas, incidiendo en la designación de alcaldes en aquellos municipios en los que el crecimiento demográfico de mayores de 18 años no correspondió con el aumento de electores inscritos, el porcentaje de variación del censo electoral se alejó considerablemente del departamental y el número de denuncias del fraude aumentó abruptamente en cada periodo. Se consideran únicamente los datos a alcaldías municipales, debido su facilidad de acceso y sistematización para el estudio.

En consecuencia, se estipulan como propósitos específicos: realizar una adecuada conceptualización del término trashumancia electoral, con el fin de entender sus alcances y efectos en el ámbito electoral, fundamentalmente, local; correlacionar los datos que existen actualmente sobre los niveles de trashumancia en Boyacá, con los censos poblacionales y electorales del departamento; identificar la incidencia que tuvo el mencionado “trasteo de votos” en la designación de autoridades locales del territorio a estudiar, en cada uno de los periodos que comprende la presente investigación, ello con el fin de establecer el grado de determinación del fenómeno en las elecciones.

El estudio que aquí se realiza está fundamentado en una investigación cualitativa, que no desconoce el análisis estadístico, ya que se pretende caracterizar y representar los posibles efectos de la trashumancia en las elecciones, a partir de la correlación de variables y del uso de métodos descriptivos.

La elección de cada uno de los puntos anteriores se hace con base en las herramientas más adecuadas para la investigación, ya que conlleva la delimitación del uso estadístico y, además, determina las pautas sobre las cuales se evaluará la incidencia de la trashumancia en las elecciones, considerando aspectos como el censo electoral, poblacional y las denuncias presentadas ante las autoridades correspondientes.

El trabajo parte de tres ideas fundamentales. La primera considera que la trashumancia electoral viola el derecho que tienen todos los pueblos a su autodeterminación, hecho que obstaculiza la toma de decisiones de las distintas comunidades, afectando temas sociales, económicos y de su propia organización. La segunda sostiene que la trashumancia ha dificultado la transparencia y credibilidad del sistema electoral y, sobretodo, de los representantes que se hacen elegir mediante este tipo de fraude. La tercera argumenta que la incidencia que ha tenido el fenómeno ha sido mayor en las elecciones de autoridades locales, entiéndase alcaldías y concejos, que aquellas que designan Presidente y Congreso de la República, aunque en esta últimas llegan a presentarse inscripciones irregulares de este tipo, son vistas en menor medida.

Es importante destacar que los delitos electorales no han sido un tema de profunda investigación académica debido a las dificultades que se presentan en el proceso de indagación, pues allí confluyen distintos intereses particulares. Asimismo, en muchos casos,

comprobar la existencia de una infracción de esta magnitud implica dirigirse directamente hacia los involucrados, hecho que obstaculiza su ratificación, o remitirse a datos oficiales existentes, que en varias ocasiones no refleja las verdaderas dimensiones de la problemática.

Debido a lo anterior, la recolección de información se dio con problemas, ya que fue poco el soporte que desde la academia se encontró, por lo cual la información que se tiene se remite a informes presentados por organizaciones como la Misión de Observación Electoral (MOE), mapas de riesgo de la Registraduría Nacional del Estado Civil y datos específicos de entidades del Estado como el Consejo Nacional Electoral, el Consejo de Estado y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) los cuales alimentan la investigación. Igualmente, en el proceso se destaca la información que se obtiene de las notas periodísticas, como soporte para conocer los municipios en los que se comprobó el delito y se anuló la elección correspondiente, además en los que se presenta algún tipo de denuncia informal.

Asimismo, es preciso anotar que en el proyecto inicial se consideraba la realización de entrevistas a sectores de la población y a la Secretaría de Participación del departamento, con el fin de conocer percepciones sobre la trashumancia. Ello no fue posible hacerse, debido a que el grupo encargado de hacer seguimiento a este fraude se consolida solamente en los años de elecciones locales, por lo que fue complicado conseguir algún dato de ellos. En lo que respecta a los sectores sociales, la movilidad hacia Boyacá no se pudo concretar, ya que en los momentos específicos en los que se pretendían hacer las entrevistas, coincidieron con distintos paros y vicisitudes que no permitieron el acceso al territorio, por lo cual se descartó del proceso investigativo.

La importancia de la presente investigación radica en tres puntos fundamentales. El primero de ellos es el aporte que se hace al estudio de los delitos electorales en el país, principalmente sobre la trashumancia o fraude en inscripción de cédulas, a partir de su análisis en el departamento de Boyacá, haciendo una descripción del fenómeno e identificando aquellos municipios en los cuales las elecciones se vieron influenciadas y determinadas por dicho acontecimiento, quebrantando la limpieza del sufragio y la elección de sus autoridades.

En segundo lugar, se logran identificar las características comunes que unen los territorios en los cuales se presenta la trashumancia electoral. Este hecho permite ahondar más en el tema y aporta los puntos a tener en cuenta para subrayar a aquellos municipios en los cuales la presencia del fraude en inscripción de cédulas es masiva y por ende, llega a definir los comicios electorales.

En tercer lugar el aporte que se realizan es en términos analíticos, en el cual se hace ver la existencia masiva de electores que ejercen su derecho al voto en un territorio ajeno al de su residencia, implicando así un desarraigo y la falta de sentido de pertenencia para la toma de decisiones de asuntos que los involucran y afectan directamente en procesos de gobierno.

El presente documento se organiza en tres capítulos. En el primero se hace una conceptualización de la trashumancia, describiendo su evolución en los distintos procesos electorales y acentuándose en el comportamiento que presenta en las elecciones locales de los últimos años en el país, ello con el fin de crear un marco y punto de partida para la investigación. En el segundo capítulo se realiza un análisis estadístico descriptivo de los tres periodos, en el cual, mediante la determinación de las desviaciones estándar correspondientes y el cálculo de los porcentajes de variación, se estipulan los municipios con posible fraude electoral, al alejarse considerablemente del promedio departamental, existiendo posibilidad de trashumancia, asimismo, se consideran las denuncias presentadas ante la Fiscalía General de la Nación y las resoluciones del Consejo Nacional Electoral, representando así riesgo por el delito y considerándose como casos de especial profundización en la investigación.

En el tercer capítulo, se determina, de acuerdo a los resultados del apartado precedente, la incidencia de la trashumancia, debido a un estudio de margen del vencedor en el que se calcula la cantidad de votos de diferencia entre el candidato ganador y quien ocupó el segundo lugar, para ser comparados con los nuevos electores con respecto al periodo anterior. A ello, se suma un análisis de prensa para conocer los casos de anulación de la elección en determinados territorios por comprobarse la incidencia del fraude en los resultados de los comicios, además, como forma de medir las percepciones sociales frente al tema. Con todo lo anterior se pretende dar respuesta a la pregunta de investigación planteada,

determinando así el grado de influencia de la trashumancia en los municipios del departamento de Boyacá en los periodos 2003-2007-2011.

Con este texto se espera crear conciencia en el lector acerca de la responsabilidad que como ciudadano tiene, en el momento de ejercer su derecho al voto, ya que está determinando la manera en la que se tomarán las decisiones en aquellos lugares en los que, no siendo residente, eligen a sus gobernantes.

1. TRASHUMANCIA Y CENSO ELECTORAL: DESARROLLO HISTÓRICO Y CONCEPTUALIZACIÓN

Los procesos democráticos en Colombia han estado marcados por acontecimientos que dificultan su transparencia y tergiversan la finalidad de los mismos. Muchos de ellos, irrumpen en el sistema electoral debido a la debilidad normativa existente y en gran medida, a la cultura política que ha predominado en los distintos comicios, en la que el clientelismo y la corrupción se han visto como los grandes motores electorales, suplantando la competencia ideológica o programática.

Con la presencia de dichas irregularidades, surgen los llamados fraudes y delitos electorales, que se van a considerar como conductas que no permiten la transparencia y objetividad del sistema. (Registraduría Nacional del Estado Civil [RNEC] 2010c, pág. 1) Varias son las irregularidades que se conocen a este respecto, entre ellas, figura la trashumancia electoral, conocida coloquialmente como “trasteo de votos”, una de las principales conductas de fraude, que tiene que ver con inscripción de cédulas de ciudadanía en lugares no correspondientes y por ende, con la fiabilidad del censo o padrón.

La trashumancia, durante mucho tiempo, no fue considerada un delito. Simplemente se veía como una conducta que se presentaba en determinados comicios sin mayor relevancia. Es tiempo después, cuando se empiezan a ver sus efectos y a analizar su comportamiento y repercusión en los distintos comicios, cuando se va a identificar como fraude. En concordancia con esto, el censo electoral o padrón va a ser determinante para identificar el “trasteo de votos”, la conformación de las listas de sufragantes habilitados para votar y sobretodo, el lugar en el que el elector puede ejercer su derecho al voto, teniendo en cuenta aspectos importantes como el domicilio y/o residencia, van a constituir el enfoque principal de la investigación.

Partiendo de lo anterior, el presente capítulo se va a desarrollar en tres partes. En la primera se realiza un breve recuento histórico y conceptual de lo que ha sido la conformación del censo electoral, con el fin de entender la procedencia de la inscripción de cédulas, sus mecanismos de depuración y la confiabilidad para la realización de los distintos comicios. En la segunda parte, se señala específicamente lo que se entiende por trashumancia electoral,

sus distintas formas, transformación a delito, así como el desarrollo y visibilidad que ha tenido en los procesos electorales locales a partir de 1991. Finalmente, en la tercera parte, se expone el procedimiento penal y administrativo al que conlleva, cuando se comprueba su existencia.

1.1. Evolución del censo electoral e inscripción de cédulas en Colombia

La conformación de un registro que integre la cantidad de votantes aptos para sufragar, más conocido como censo o padrón electoral, se remonta en Colombia a 1843,

Año en el que se redacta una nueva Constitución, la cual concedió el derecho a participar en los procesos electorales a aquellos hombres libres, mayores de 21 años que fueran dueños de bienes raíces (...), con ello se amplió el proceso electoral y en 1856 se realizó por primera vez en el país una elección de Presidente de la República por medio del sufragio universal. (RNEC 2011b, párr. 111)

En este año, por primera vez se introduce un mecanismo que permite identificar a las personas (hombres en este caso) habilitadas para votar y quienes lo van a realizar en las primeras elecciones directas que se realizan en el país en 1857. (RNEC 2011b, Historia del censo electoral) Aunque para esta época no se reconocía como tal la palabra censo, sí se identificaba la lista de electores, lo que pasó a ser el precedente para la organización del padrón.

Con la ley 85 de 1916, se adopta el primer código electoral y con él, las estipulaciones correspondientes para la elección de corporaciones públicas y Presidente de la República, así como el concepto de censo, el cual estaba organizado por los Consejos y jurados electorales, designados a su vez por el Gran Consejo Electoral. Luego de ello, mediante la ley 31 de 1929, se introduce la cédula de ciudadanía como único documento válido para ejercer el voto a aquellos ciudadanos que se encuentren registrados en el censo electoral permanente y cuenten con las calidades requeridas para eso. Con ello, como lo señala Becerra en su estudio legislativo electoral de Colombia, (1985, pág. 32) se logró controlar el fraude electoral con un sistema más organizado y regulado en cuanto al registro de electores.

Ya con la vigencia de la ley 89 de 1948, por la cual se crea la Registraduría Nacional del Estado Civil, se le encarga a dicha entidad la organización del censo, siendo requisito sine qua non la portabilidad de la cédula para votar, lo que se aplicó por primera vez en las elecciones presidenciales de 1950. (RNEC 2012a, párr. 1)

Posterior a ello, se adopta la ley 28 de 1979 por la que se empieza a realizar un proceso de depuración de los distintos censos y a mencionar el domicilio en la inscripción de cédulas. Su título III, *Del cambio de domicilio, inscripción y zonificación*, establece que los ciudadanos podrán sufragar en el lugar de expedición de la cédula, siempre y cuando esta no haya sido cancelada, así como también lo podrán hacer en sitio distinto en los casos en que solicite al registrador correspondiente, tres meses antes de la votación, la radicación de la cédula debido a un cambio de domicilio y cuando el sufragante desee votar en otra zonificación. Este último término es fundamental en la presente reglamentación, ya que determina explícitamente los espacios en los cuáles el ciudadano puede votar, con el fin de facilitar el procedimiento. Es así como deben ser zonificadas las ciudades con más de 100.000 cédulas inscritas vigentes. (Congreso de la República 1979, art. 52)

En lo que respecta a la lista de sufragantes que conforman el censo, la ley estableció que es la Registraduría la encargada del procedimiento, la cual debe hacer la distinción entre hombres y mujeres, con sus respectivos números de cédula. Posteriormente, establece las causas de cancelación e impugnación del documento, entre las que se encuentran: muerte del ciudadano, múltiple cedulación, pérdida de ciudadanía, entre otras. Aquí aún no figura la inscripción de la cédula en lugar distinto al domicilio.

La ley 96 de 1985 recopila lo enmarcado en la legislación anterior de 1979, perfeccionando sus disposiciones a partir de los comicios de 1986. Aquí lo destacable es el periodo en el cuál se realiza la inscripción de cédulas, ya que la ley especifica que el proceso debe cerrarse un mes antes a las elecciones. (Congreso de la República 1985, arts. 18 y 19) Asimismo, cabe señalar que esta es la primera ley que le da importancia a la ratificación del ciudadano en el momento de inscribirse al padrón, ya que hace indispensable su presencia e impresión dactilar.

Dado lo anteriormente expuesto, se llega a la ley 2241 de 1986, actual código electoral, que recoge los preceptos anteriores, determina la cantidad de cédulas vigentes requeridas por los municipios para zonificarlos (superior a 20.000), especifica que se tendrán en cuenta, en el censo, las cédulas inscritas en el último periodo de elecciones, aquellas que se inscriban en los nuevos periodos y las expedidas por la Registraduría en el último tiempo. (Congreso de la República 1986, arts. 76 y 81) Consecuentemente, le sigue brindando

importancia a la residencia del elector para poder inscribirse y votar, pero aún no define el concepto, así como tampoco, se establecen las prácticas fraudulentas que perturban el voto con respecto a este asunto específico.

Es con la ley 163 de 1994, que se aclaran vacíos del código tales como los periodos de inscripción de cédulas y la definición de residencia electoral. Para los primeros se concreta que, en lo que respecta a la inscripción de electores para comicios locales de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles, el plazo de registro es de 60 días después de la elección presidencial (Congreso de la República 1994, art. 3).

Por otro lado, en lo que tiene que ver con la residencia electoral, se da por primera vez una definición, estableciendo que:

Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral. Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio.

Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción.

Se exceptúa el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el cual se seguirán aplicando las disposiciones del Decreto número 2762 de 1991 (Congreso de la República 1994, art. 4).

Aquí, ya empieza el concepto a tener la connotación que merece y se concibe como fraude e irregularidad empadronarse en lugar distinto a donde uno reside, siempre cuando esto se haga para las elecciones locales, entiéndase alcaldes, concejales y ediles, ya que ello no aplica para las autoridades nacionales y/o departamentales.

Luego de esta normatividad, fueron aprobadas en el Congreso de la República tres reformas electorales, en 2003-2009-2011, que fueron fundamentales para la modernización del sistema electoral. Dos de ellas no constituyeron pieza clave en los temas de censo electoral e inscripción de cédulas. Es sólo en la reforma de 2011, actual normatividad, en la que se retoman dichos temas, redefiniendo el concepto de censo electoral y estableciendo los términos de registro en el padrón.

Esta ley va a entender el censo como el registro general de las cédulas de aquellos colombianos aptos para votar en los distintos procesos democráticos, siendo este un instrumento técnico, realizado por la Registraduría para organizar y planear los distintos comicios. (Congreso de la República 2011, art. 47) Asimismo, regula su depuración con la

efectiva comunicación de las distintas entidades estatales, para excluir a aquellos colombianos impedidos para sufragar.

Finalmente, en el tema de inscripción de electores, determina que será un proceso automático en el momento de expedir la cédula, así como de actualización de datos de residencia y/o zonificación, lo cual se llevará a cabo un año antes del proceso electoral, cerrándose con dos meses de antelación a las votaciones. (Congreso de la República 2011, art. 49) Con esta ampliación del proceso de registro, se quiso fortalecer la vigilancia a las cédulas inscritas, para así establecer, con mayor tiempo, falsos empadronamientos e interponer los recursos previstos por la ley y el Consejo Nacional Electoral.

1.2. La Trashumancia Electoral y su evolución en lo local

Para los constituyentes de 1991, la residencia de los electores debía tener un grado tal de connotación, que tenía que ser considerada en alguno de los postulados como fundamento para ejercer el derecho al voto en lo concerniente a los comicios locales. Es así, como en el Título XI *De la Organización Territorial*, capítulo III *Del Régimen Municipal*, en el artículo 316 se consagra 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” (Constitución Política de Colombia 1991, art. 316).

Con lo anterior, se quiso expresar que los ciudadanos se ven obligados a votar, para las elecciones locales, exclusivamente en el municipio o localidad en la que habitan, ya que, de llegar a hacerlo en un lugar contrario, podrían incurrir en sanciones penales dispuestas por la ley. La acepción que se hace del concepto de autoridades locales trajo consigo una serie de interrogantes, debido a que en el texto constitucional no se especificó a quienes se referían con este y dejaba a interpretación del lector el tipo de autoridad. Es por esto, que numerosas quejas y demandas fueron interpuestas ante los distintos tribunales administrativos, el Consejo Nacional Electoral y el Consejo de Estado, por inscripción de cédulas irregulares para las elecciones de Gobernador y Diputados departamentales. Por ello el Consejo de Estado se vio en la necesidad de aclarar la interpretación en sus resoluciones diciendo que

La prohibición del artículo 316 está expresamente referida a autoridades locales, no otras autoridades (...) No obstante, tratándose de votaciones para la elección de diputados no se viola el artículo 316 de la Constitución cuando se vota en municipio distinto de aquel en que

se reside, no son falsas o apócrifas las actas o registros, por razón de la inscripción para la elección de diputados, porque la declaración de residir en un determinado municipio se hace solo para los efectos del artículo 316 constitucional, resultando intrascendente para otros efectos (Consejo de Estado 1999, págs. 2-3).

Con las especificaciones dadas en dicha resolución, el Consejo de Estado detalla que no es posible denunciar ni determinar la existencia de trashumancia electoral en los comicios que se realicen para el nombramiento de Gobernador y Diputados, asimismo, es inexistente la posibilidad de este tipo de fraude en la elección de Presidente y Congreso de la República, ya que, para estos casos hay una circunscripción departamental y nacional. Ello conlleva a delimitar el fraude exclusivamente a la designación de Alcaldes, Concejales y Ediles. Es preciso señalar, por lo tanto, que la trashumancia electoral se entiende como la acción de inscribir la cédula de ciudadanía en un municipio, distrito o localidad diferente a aquel en el que se reside, con el fin de obtener ventaja en elecciones, fundamentalmente de tipo local. (RNEC 2011, párr. 2)

Posterior a la promulgación de la Constitución de 1991, en el año siguiente, el 08 de marzo, se realizaron las primeras elecciones locales en todo el país como primer intento de adaptación a la norma. Durante este periodo, el “trasteo de votos” se evidenció un poco más, ya que, por primera vez se le consideró una irregularidad que, aunque en la ley 02 de 1992 se contemplaba sanción legal al falso empadronamiento, aún no estaba sancionada en la práctica. Sin embargo, dentro de las competencias que hasta ese momento tenía el CNE estaba la verificación de legalidad de los registros electorales, hecho por el cual varias personas fueron excluidas del censo electoral en el que se registraron al comprobarse que su residencia no correspondía, debido al cotejo de los censos anteriores con los nuevos y a la verificación de su domicilio.

Si bien en elecciones anteriores a la constitución se había presentado la irregularidad, es hasta 1992 cuando se vio el aumento del denuncia de ciudadanos foráneos votando en comicios locales, aunque el hecho comenzó a tener importancia “no se produjeron severas sanciones y en consecuencia, la práctica fraudulenta quedó libre para proyectarse a múltiples municipios del país en procesos posteriores” (Buenahora 1997, pág. 403). Allí, si bien las sanciones fueron casi nulas, sí existió la evidencia, pues se tramitaron gran cantidad de denuncias y se cotejaron registros anteriores con los de ese año, estableciendo porcentajes importantes de diferencia y desviación en la cantidad de inscritos.

En esas elecciones el CNE dejó sin efecto cédulas inscritas en el 30% del total de municipios. Los departamentos más afectados fueron: Cundinamarca con 71 entidades territoriales implicadas, Boyacá con 34, Tolima con 23 y Antioquia con 22. (Buenahora 1997, pág. 404) Con estos datos, es posible identificar que la trashumancia fue arraigándose desde la primera elección local post-constituyente en gran parte del país.

Para los comicios que se llevaron a cabo en octubre de 1994, año en el que se pasa dos a cuatro años de mandato para autoridades locales, se registraron también evidencias sobre trashumancia electoral, manteniendo porcentajes de anulación de inscripción de cédulas, entre junio y agosto de 1994, similares a los comicios anteriores al comprobarse la falsedad en la residencia. (Instituto Interamericano de Derechos Humanos 1998, pág. 383) Igualmente, los territorios en los que mayor evidencia tuvo el fraude fueron: Cundinamarca, Boyacá, los Santanderes y gran parte de la costa atlántica.

En los años siguientes, se presentaron ante los distintos Tribunales Administrativos denuncias por trashumancia electoral, pidiendo la nulidad de la elección de la correspondiente autoridad. A la decisión del fallo le sigue el procedimiento de segunda instancia, el cual es ante el Consejo de Estado. A este órgano llegaron entre 1995 y 1996, aproximadamente 10 casos en los que por trashumancia se pedía no aceptar a los elegidos. Sobre ello, el Consejo especificó que el transporte ilegal de votantes no es causal de nulidad de elección, si no se comprueba que los documentos de registros de votantes son apócrifos al estar viciados por numerosos casos de residencia falsa. (Consejo de Estado 1996, pág. 2)

En este sentido, sólo se llegaba a penalizar “la falsedad o apocrifidad de las actas o registros correspondientes, en los términos del artículo 223, numeral 2, del Código Contencioso Administrativo” (Consejo de Estado 1999, págs. 3). Asimismo, el “trasteo de votantes” era causal para anular una elección, sólo cuando la cantidad de trashumantes pudiese determinar dicha elección.

Los siguientes comicios de 1997, también estuvieron marcados por hechos de trashumancia, ya que el CNE “recibió demandas en 315 municipios de todos los departamentos, sin incluir Bogotá” (Giraldo 2000, pág. 6) si bien no se tienen estadísticas exactas de la cantidad de cédulas anuladas en todo el país, sí se conocen datos del Consejo de Estado sobre denuncias de nulidad de elección, que si bien no prosperaron en su petición,

sirven como base para determinar municipios en los que se dio “trasteo de votos”. Entre estos, se destacan principalmente municipios de la costa Caribe como Purísima (Córdoba), en el que el CNE anuló 211 cédulas inscritas, sin embargo, las resoluciones no alcanzaron a llegar a los puestos de votación, hecho por el cual estos ciudadanos ejercieron su derecho al voto, aun estando desvinculados del censo electoral.

Lo propio sucedió en el municipio de Cúcuta (Bolívar) donde llegaron a dejarse sin efecto 735 cédulas, (Consejo de Estado 1999, pág. 5) pero debido a la falta de coordinación de los organismos, los ciudadanos titulares de dichos documentos votaron sin poder hacerlo, ya que los registros de las cédulas anuladas no llegaron oportunamente al puesto de votación. En este municipio se empieza a identificar, en la práctica de la trashumancia, cómo muchos de los ciudadanos se adelantaron a los sucesos e inscribieron su cédula en el periodo de elecciones presidenciales, para así poder votar tranquilamente en los comicios locales de 1997.

Para el año 2000 las reglas acerca de la trashumancia se van consolidando. Es en este tiempo cuando dicha práctica se va a considerar en sí misma como un delito ya que en el Código penal se van a incluir, en el título XIV, los *Delitos contra Mecanismos de Participación Democrática*, en el cual se tiene en cuenta el fraude en inscripción de cédulas, nombre penal que adopta la trashumancia electoral, definiéndose como

El que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en la elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, incurrirán en prisión de tres (3) a seis (6) años (Congreso de la República 2000, Art.389).

Asimismo, el Consejo de Estado, debido a la multiplicidad de denuncias que recibió en las que se pedía la nulidad de elección por trashumancia, decide considerarla como una de las causas y por ende reglamentarla. Es así como dicha organización determina tres pasos para declarar la anulación, los cuales son “demostrar que los inscritos no residen en el respectivo municipio (...), que efectivamente votaron y que los votos así depositados cambian el resultado electoral” (Consejo de Estado 2000, pág. 1.). Con ello, la elección de cualquier persona puede quedar sin efecto si se comprueba que la cantidad de personas trashumantes que votaron es superior a la diferencia entre el candidato ganador y quien ocupó el segundo lugar, lo cual especifica al fraude solamente en el ámbito local.

Este hecho se presentó en el municipio de Albania (La Guajira) en donde la cantidad de trashumantes comprobados fue de 58 y la diferencia entre el candidato ganador y aquel que le seguía era inferior a este número, por lo cual se declaró nula la elección del Concejo Municipal y se pidió realizar nuevos escrutinios. Ello correspondió al primer caso de nulidad de elección por trashumancia electoral.

En lo que se refiere al proceso electoral de ese año, el CNE anuló la inscripción de cerca de 10277 cédulas en 64 municipios de 21 departamentos. (Giraldo 2000, pág. 6) También se presentaron procesos ante el Consejo de Estado en los años posteriores, en municipios de la costa caribe principalmente, así como en los respectivos de los departamentos del Huila, Putumayo y Meta.

Para el año 2003, al estar ya el fraude tipificado como delito, se recibió ante la Fiscalía general de la Nación 94 denuncias en todo el país, lo que correspondió al 11% del total de denuncias por delitos electorales. (Misión de Observación Electoral [MOE] 2011, pág. 49) Así como, en el Consejo de Estado se presentaron casos de nulidad que no prosperaron por no cumplir los requerimientos, pero que especificaban la presencia de foráneos el día de las elecciones.

En lo que respecta al 2007 la cantidad de denuncias presentadas ante la Fiscalía General se incrementó, ya que para ese año llegó a ser el 36% del total de denuncias por delitos electorales, convirtiéndose en aquel más denunciado. (MOE 2011b, pág. 53) Según el estudio realizado por la MOE (2011b), entre 2002 y 2007, en el 10% de los municipios de cada departamento estuvo presente la trashumancia electoral. En esto se destacan los departamentos de Córdoba, Cesar y Arauca, cada uno con denuncia de 24%, 19% y 18% de los municipios, Boyacá estuvo dentro de los departamentos con niveles medios de denuncia al tener el 12% del total de ellas en sus municipios. (MOE, 2011b)

Igualmente el CNE anuló el 10% de las cédulas inscritas en todo el país, por comprobarse la trashumancia (RNEC 2007, párr. 5). Los departamentos con mayor “trasteo de votos” fueron Casanare, San Andrés y la Guajira, cada uno con porcentajes de anulación de cédulas del 68%, 60% y 48%. (RNEC 2007, párr. 6) Entre aquellos con riesgo alto se ubicó Boyacá, ya que, el 20% de las cédulas inscritas fueron anuladas por el CNE, al comprobarse

la trashumancia, por lo cual el departamento empieza a ser considerado como uno de los de mayor afluencia del fraude.

En este mismo año la autoridad máxima en elecciones del país, definió las tipologías de trashumancia estableciendo cinco. La primera corresponde al delito por inscripción de cédulas, en el cual se trasladan personas a municipios distintos al de su residencia con el fin de inscribir la cédula para comicios locales. La segunda se da por obtención de la cédula, en la que se traslada a personas a municipios diferentes al de su residencia con el fin de obtener la cédula de ciudadanía. La tercera es para ejercer como jurado de votación y se considera como delito en el momento en que personas con nulidad de cédula para votar en un municipio realicen las veces de jurado electoral en el mismo.

La cuarta se conoce como trashumancia por desconocimiento de zonificación y se da en el momento en que personas inscriben su cédula en un municipio en el que no residen por no reconocer la circunscripción a la que pertenecen o no saber dónde votar. Finalmente, se encuentra la trashumancia histórica y ésta se da en el momento en que personas se encuentran inscritas en el censo electoral de un municipio diferente al de su domicilio y han ejercido el derecho al voto en elecciones locales anteriores. (RNEC 2007, párr. 9)

En las últimas elecciones locales realizadas, en el 2011, se impugnaron 1.073.923 cédulas en todo el país, de las cuales fueron anuladas el 41% de ellas, lo que se representó en 727 municipios. (MOE 2011a, pág. 6) Antioquia con 19%, Cundinamarca con 4% y Boyacá con 6% del total nacional (RNEC 2011, pág. 7), fueron los departamentos con mayor anulación de cédulas por parte del CNE.

La MOE (2011) señaló que existieron unos corredores de trashumancia que se ubicaron en el norte de Meta, Arauca, Atlántico y en el sur del país, lo cual quiere decir que la mayor parte del territorio nacional es vulnerable a este fraude y/o delito, que no ha podido contrarrestarse y que ha venido en crecimiento, por lo menos en lo que tiene que ver con denuncias y que sigue perturbando la efectividad del voto.

1.3. Procedimiento penal y administrativo de la trashumancia

La trashumancia electoral como forma de distorsión de los distintos mecanismos de participación, que afecta el derecho de autodeterminación de los pueblos, atenta contra la

eficacia del voto y pervierte la transparencia del proceso electoral (CNE 2007, pág. 7), presenta dos vías de denuncia y sanción.

La primera le corresponde a la rama judicial, en el que la acusación se hace ante instituciones como la Fiscalía General de la Nación, la cual se encarga de investigar. De ser comprobado el delito se imputa la pena legal correspondiente, que varía de tres (3) a seis (6) años de prisión, aumentando de la tercera parte a la mitad cuando el delito sea cometido por un servidor público. (Congreso de la República 2000, Art. 389) En este caso es importante mencionar que la infracción se comete por instigar a otras personas a inscribir su cédula en lugar distinto al de su residencia, mas no por la inscripción en sí misma, la cual tiene procedimiento exclusivamente administrativo.

El Consejo Nacional electoral, como autoridad máxima en dicha materia, tiene la responsabilidad de ejecutar el proceso administrativo, por ende, en la resolución 0215 de 2007 establece el procedimiento por el cual se impugnan y dejan sin efecto determinadas inscripciones de cédulas, al estar violando la declaración de residencia.

Para estos efectos, es necesario aclarar que el CNE parte de la definición de residencia otorgada por la ley 163 de 1994, en la que se fija que es aquella declaración juramentada que hace el elector. Debido a algunas imprecisiones de la norma, el Consejo de Estado y el Electoral han puntualizado las circunstancias en las que el ciudadano se puede vincular al padrón de un municipio, refiriéndose a la relación que tenga una persona con el lugar en el que “habita o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo” (CNE 2007, pág. 31). Asimismo, el concepto se ha ido ampliando, al considerar el vínculo familiar que posee el ciudadano con el territorio donde desea elegir, ergo es posible votar si efectivamente es oriundo, actualmente tiene familiares allí y se ven afectados sus distintos intereses con las decisiones gubernamentales que se tomen.

El procedimiento para dejar sin efecto las cédulas inscritas inicia con la publicación del censo, en el que se pueden verificar los nombres y números de cédulas de las personas registradas. Con ello cualquier ciudadano está facultado para solicitar los formularios dentro del periodo de registro y quince días calendario después de cerrado el proceso. Con esto, quien lo considere puede formular una petición ante el registrador municipal o distrital y/o al Consejo Nacional Electoral, solicitando la exclusión de las cédulas indebidamente inscritas

en el padrón, lo cual debe hacerse durante el último mes de suscripciones y hasta quince días después.

En esta petición es indispensable subrayar los nombres, apellidos y cédulas de las personas que aparecen registradas y no tienen residencia en el lugar, así como las pruebas pertinentes que validan la afirmación hecha por el denunciante. Tendiendo esto, se procede a la investigación correspondiente llevada a cabo por una comisión instructora.

Para comprobar la existencia del fraude la comisión coteja los datos de residencia con distintas entidades públicas como el SISBEN, las UMATAS, los registros de direcciones de los inspectores de policía, de las juntas de acción comunal o se hace la verificación de manera telefónica con el directamente implicado. Todo ello en el caso contrario de que sea imposible verificar personalmente las direcciones de los ciudadanos. En el momento en el que se tiene la lista de los posibles trashumantes, el alcalde municipal deberá conocerla con el fin de certificar si alguno de ellos tiene algún tipo de relación laboral con el municipio.

El periodo de recolección de pruebas no podrá durar más de treinta (30) días calendario, ya que posterior a esto la comisión instructora debe rendir informe al Magistrado encargado del caso, quien con los soportes recolectados tomará la decisión de anular o no las inscripciones, lo cual estará consignado en la resolución emitida por la entidad. De existir anulación, las cédulas deberán incorporarse al censo electoral del municipio en el que los ciudadanos sufragaron por última vez.

Si vencidos los términos de presentación de la queja algún ciudadano quiere interponerla, éste deberá esperar hasta la realización de los comicios, para así dirigirse al Consejo de Estado reclamando la declaración de nulidad por trashumancia electoral, hecho que tendrá que ajustarse al procedimiento pertinente, aunque no tendrá efectos en la anulación de cédulas.

Si bien el CNE ha determinado este proceso para depurar los censos indebidamente conformados, aún existen falencias para comprobar y eliminar las cédulas que han sido inscritas en periodos anteriores, pues como lo señala el Magistrado Plata “ocurre que en las elecciones nacionales de Senado, Presidencia de la República, llevan y hacen la trashumancia, viene la denuncia y no se puede investigar porque en las elecciones nacionales no hay trashumancia” (Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales 2008, pág. 90).

Esto ha generado que muchas personas inscriban la cédula en estos periodos sin existir ningún tipo de fraude, pero, posiblemente, alterando resultados en las elecciones locales siguientes, por lo cual aún no se llegan a estándares lo suficientemente óptimos de control que eliminen la trashumancia electoral.

2. MUNICIPIOS CON MAYOR PROBABILIDAD DE TRASHUMANCIA EN 2003-2007-2011

En los últimos estudios realizados por organizaciones como la Misión de Observación Electoral (MOE) y la RNEC, el departamento de Boyacá se ha ubicado entre aquellos con riesgo alto por presencia de la trashumancia electoral en sus comicios. Según dichas investigaciones, este territorio ha presentado considerables casos de denuncias ante las autoridades competentes, que han ido incrementando al pasar de los años, sobre todo en aquellos en los que se efectúan elecciones de autoridades locales.

Para el año 2003 el departamento tuvo el 4.6% de denuncias por fraude en inscripción de cédulas, ante la Fiscalía General de la Nación, de todo el país. (MOE 2011a, pág. 10) Para 2007, esa cifra aumentó considerablemente representando el 17% de denuncias totales por el delito en el territorio nacional. (MOE 2011b, pág. 96) Para este último año, como se mencionó en el capítulo anterior, de las 87.726 cédulas inscritas, el 20% fueron anuladas al comprobarse la existencia de la trashumancia, llegando, en algunos municipios, a establecerse porcentajes muy altos de anulación, debido a que se consideraron los casos de trashumancia histórica.

Para el año 2011 de las 39.382 cédulas impugnadas en el departamento, el 74.5% fueron anuladas por parte del CNE (MOE 2011a, pág. 12), lo que resultó determinante para depurar, de manera más eficaz, los censos electorales de sus municipios y no permitir que la votación de personas ajenas a estos territorios llegara a ser definitiva en la elección de sus autoridades.

El presente capítulo busca identificar los municipios boyacenses, que debido a la alta variación del censo electoral, se pudieron ver afectados por el fraude en inscripción de cédulas en los años 2003-2007-2011. Dicha variación se dará en términos porcentuales, de una elección a otra, en las cuales se tienen en cuenta, como punto de referencia, los censos establecidos en los comicios de autoridades nacionales de 2002-2006-2010. Esto, con el fin de vislumbrar las diferencias que se presentan en la cantidad del potencial electoral, en los años en que se elige Presidente y Congreso de la República y aquellos de autoridades locales.

Asimismo, se consideran los censos poblacionales, según cifras del Departamento Administrativo Nacional Estadístico (DANE), como fuente de comparación del crecimiento

o decrecimiento demográfico en el departamento, con el fin de establecer la correspondencia entre este y el padrón electoral. En consecuencia, los porcentajes de anulación de cédulas por parte del CNE, serán fundamental para determinar la coincidencia entre estos y los municipios con mayor probabilidad de trashumancia electoral en los años a estudiar, así como, las denuncias presentadas ante la Fiscalía General de la Nación, por el delito de fraude en inscripción de cédulas.

2.1. Variación del censo electoral de 2002-2011

El estudio realizado evidencia unas tendencias, que según la similitud de sus variaciones se agrupan en grandes categorías, en las cuales los censos electorales aumentaron o disminuyeron de manera análoga, con respecto al promedio departamental. Asimismo, de estas grandes agrupaciones se desprendieron pequeños grupos de municipios en los que las variaciones de sus censos son atípicas, ya sea por un considerable aumento o disminución de estos, con respecto a todo el departamento. Dichos fenómenos bien pueden ser explicados por el crecimiento o decrecimiento demográfico normal, el desplazamiento forzado por presencia de grupos armados ilegales o por la existencia de la trashumancia en los periodos electorales, principalmente locales.

Para la obtención de los resultados se tomaron los datos recopilados por la Registraduría Nacional, de la cantidad de inscritos en el padrón electoral de cada municipio de Boyacá, tanto para las tres últimas elecciones nacionales como para sendas locales. Allí, se calculó la variación porcentual, año a año, de una elección a otra, de 2002-2003, 2003-2006, 2006-2007, 2007-2010 y 2010-2011. Con esto y observando el comportamiento de las categorías en cada una de las variaciones, se determinó construir siete grupos de municipios con comportamientos parecidos en el censo electoral¹.

En el gráfico 1 se muestran las variaciones que ha presentado el departamento, en su conjunto, en cada uno de los periodos estudiados, para así establecer las fluctuaciones y poder

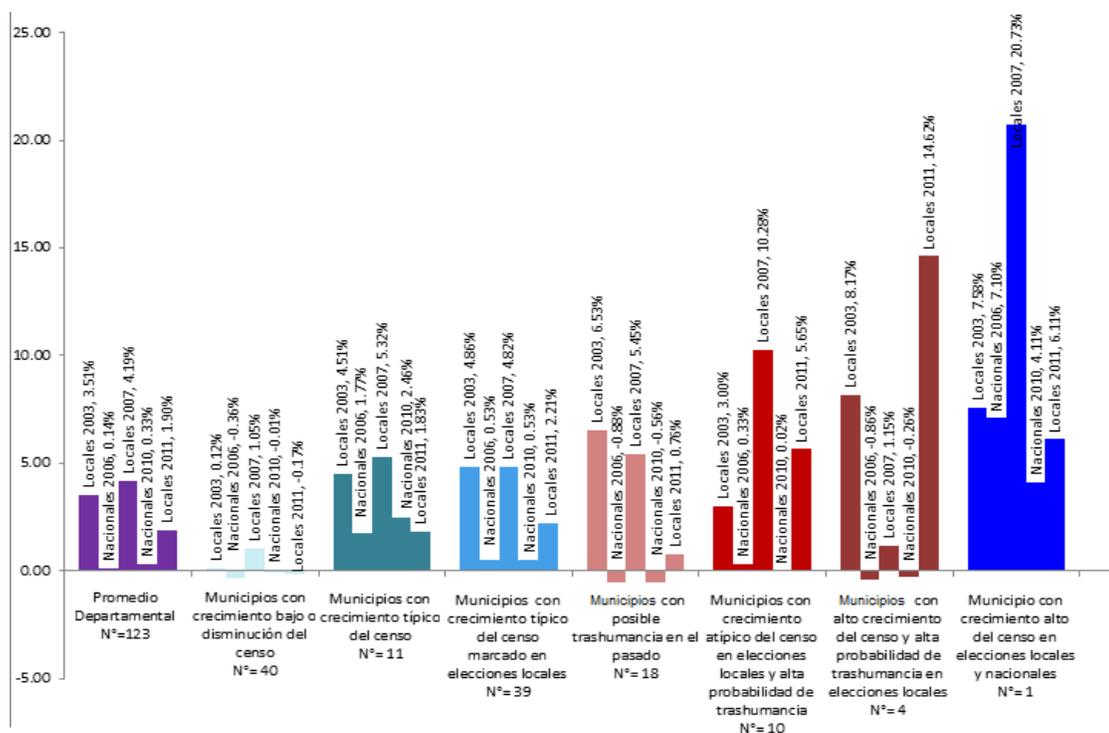
¹ Esta clasificación se estableció en base a un algoritmo denominado Clasificación Ascendente Jerárquica (CAJ) que permite agrupar los municipios en categorías homogéneas desde el punto de vista de todas las variables consideradas (las tasas de variación del censo entre cada elección). La CAJ construye las categorías de manera a maximizar la diferencia del valor de las variables entre municipios de categorías distintas, y a minimizarla entre municipios de mismas categorías.

tener un punto de referencia del comportamiento de los 123 municipios que conforman Boyacá. Asimismo, se dan a conocer las variaciones porcentuales de cada uno de los siete grupos establecidos, de acuerdo a la clasificación previamente hecha.

Es preciso mencionar las variaciones porcentuales que ha tenido el padrón en el departamento en los cinco periodos electorales, tanto locales como nacionales. En general, en Boyacá, el censo electoral ha tendido a aumentar más en los años en los que se eligen Concejales, Alcaldes y Gobernador, que cuando se hace lo propio para Presidente y Congreso de la República. Es así como, el promedio de crecimiento para los tres periodos electorales locales fue de 3,2%², considerando que el año en el que más acrecentó el padrón fue en 2007 con el 4.19%. Ello podría explicarse bien por mayor interés de los ciudadanos en participar en la designación de sus gobernantes más cercanos o por la presunción de trashumancia. Por otro lado, en los comicios de autoridades nacionales, la tendencia indica un bajo crecimiento que no supera el 0.4%, lo que puede suponer una disminución en las inscripciones de cédulas o una mayor depuración para este tipo de procesos.

² Los porcentajes de variación que se presentan durante todo el capítulo son con base en información suministrada por el Observatorio de Procesos Electorales OPE de la Universidad del Rosario, mediante cálculos de Excel.

Gráfico 1. Variación porcentual del censo electoral de comicios nacionales y locales Boyacá 2002-2011.



Fuente: Gráfica hecha por la autora del presente trabajo de grado con base en la información suministrada por el Observatorio de Procesos Electorales (OPE), Universidad del Rosario, 2014.

En la primera categoría, denominada municipios con crecimiento bajo o disminución del censo en elecciones locales y nacionales se agrupan 40 municipios. Estos se caracterizan por una tendencia a disminuir el censo electoral, incluso debajo del promedio departamental, especialmente en los periodos en los que se efectúan comicios de autoridades nacionales. Si bien la categoría se reconoce porque en los municipios que allí se agrupan sus padrones no tendieron a crecer conforme al promedio, es preciso señalar que en algunos de ellos no necesariamente existió un decrecimiento del censo, sino que hubo una tendencia de bajo crecimiento. Este es el caso de las elecciones locales de 2007, que aunque no aumentó en promedio, tampoco presentó una disminución inferior a este, como sí ocurrió en sus homónimas de 2011 y las nacionales de 2006.

La mayoría de estos municipios se encuentran ubicados en la provincia de Gutiérrez al norte del departamento, ya que comprende a Chiscas, Guican, El Cocuy, El Espino y

Guacamayas. Estos limitan con Santander y Arauca, son municipalidades pequeñas que no superan los 7.000 habitantes (Ocampo 2001, pág. 92), con una ubicación geográfica de difícil acceso ya que por allí pasa la cordillera oriental, que une con el páramo del Sumapaz, hasta llegar a los llanos orientales. (MOE (s.f.), pág. 2) Esta difícil localización, hace posible la masiva presencia de grupos guerrilleros como el ELN, quienes históricamente se han establecido allí como fuerza predominante. Asimismo, desde 1990, las Farc, ha logrado instaurarse en este territorio, generando así una pugna entre estas dos guerrillas por el control interno de la provincia. (MOE (s.f.), pág. 2)

Este tipo de presiones por las que ha tenido que atravesar la población civil, pueden explicar el poco crecimiento que tuvo el censo electoral en los años ya descritos, pues, es probable la migración de gran parte de la población a ciudades intermedias, con el fin de buscar mayor seguridad. En esta categoría no se ve reflejada la presencia de trashumancia en ninguno de los procesos, ya que no muestran picos trascendentales en las variaciones del padrón.

En la segunda categoría se ubican los municipios con crecimiento típico del censo en elecciones locales y nacionales. Lo que caracteriza a esta tipología es que agrupa a los municipios más importantes y con mayor población, ya que se ubican: Tunja, Sogamoso, Duitama, Chiquinquirá y Paipa. Estos son los centros poblaciones más destacados, en los que su población oscila entre 30.000 y 190.000 habitantes, (DANE 2005, hoja 2) con censos electorales que llegan hasta 101.000 ciudadanos, (RNEC, 2011) por lo cual el crecimiento del padrón se da de manera normal y se explica por el movimiento demográfico existente, hacia la búsqueda de oportunidades laborales y/o académicas, dentro del mismo departamento.

Esta clase se comporta de manera muy similar al promedio departamental, pues, en las elecciones locales el aumento es considerable con respecto a aquellas nacionales, que si bien no decrecen, si tienden a un crecimiento inferior. Aunque, es importante destacar los comicios del 2011, en los cuales el aumento estuvo por debajo de las nacionales del año anterior, con el 1.83%, estando muy por debajo de los promedios de elecciones antepuestas del mismo nivel.

La categoría que precede, es la segunda con mayor cantidad de municipios congregados, ya que reúne a 39 de ellos. Estos son territorios en los que el padrón tuvo un crecimiento típico marcado en elecciones locales y se comporta igual al promedio departamental. Se ubican principalmente en las provincias de Ricaurte, Centro y algunas excepciones de Sugamuxi como en Aquitania y Tota. Si bien estos tienen un comportamiento estándar, es importante mencionar que los cambios porcentuales que reflejaron, sobretodo en elecciones locales, los ubican como posibles afectados por trashumancia, ya que la diferencia que se estableció entre nacionales y locales, determinaba variaciones muy altas para esta últimas.

Es importante mencionar que las variaciones más representativas fueron en 2003, pues se destacan casos como los de Chivata, Sutamarchán y Tibasosa, en los que el porcentaje se ubicó por encima del 10%, con lo cual la probabilidad de trashumancia, principalmente histórica, aumenta con respecto a sus pares, pues los porcentajes tendieron a disminuir en los siguiente periodos electorales por mayor depuración, ya sea debido a denuncias, traslados de domicilio o defunciones.

Otros casos de diferente comportamiento a la totalidad del grupo, se representan en las circunscripciones en las que en 2003 su crecimiento fue muy inferior a los representados en 2011, con un incremento en 2007. Estos son los casos de: Jenesano, que en 2003 tuvo un porcentaje de 3.34%, en 2007 4.44% y en 2011 9.28%, es decir, que el aumento fue superior tres veces de 2003 a 2011. Asimismo Socha, municipio en el que en 2003 ubicaba una variación de 0.35%, aumentó en 2007 a 3.17% y en 2011 llegó a 6.96%, este refleja aumentos muy por encima, tanto del promedio departamental como aquel de la categoría, hecho por el cual se vuelve foco de análisis.

2.2. Municipios con mayor probabilidad de trashumancia electoral

Ahora bien, en las siguientes tres categorías se reúnen menor cantidad de municipios, pero que reflejan un comportamiento bastante atípico con respecto al departamento. En estos, el crecimiento de los padrones en elecciones locales duplicó o triplicó al promedio del departamento, mientras que en los comicios nacionales la tendencia estuvo marcada hacia el decrecimiento y/o disminución del mismo. Por ello, son las clases en las que se considera

que la trashumancia estuvo efectivamente presente en este tipo de procesos democráticos, lo que se ratificará más adelante con las denuncias y las variaciones de la población mayor de 18 años, mereciendo mayor atención.

La primera de ellas reúne a 18 municipios, en los que en elecciones locales posiblemente hubo trashumancia en el pasado. Esto debido a que la variación de 2002-2003 fue de 6.53% (duplicando al departamento), en 2006-2007 representó el 5.45% y en 2010-2011 el 0.76%. A medida que transcurrían los certámenes democráticos hubo una mayor filtración del censo, permitiendo excluir cédulas que bien no correspondían al domicilio indicado, por defunciones masivas o por comprobarse la trashumancia histórica, siendo esta, probablemente, el mayor motivo.

Por otro lado, tanto para las elecciones nacionales de 2006 como para 2010, existió un decrecimiento del censo, ubicándose por debajo del departamento. Es así como para el 2006 el porcentaje fue de 0.88%, y para 2010 de 0.56%, ello manifiesta la importancia que representan los comicios locales en dichos municipios, en cuanto a inscripciones de cédulas con el fin de votar por las autoridades más cercanas. A continuación, en la tabla 1 se relacionan dichos municipios:

Tabla 1. Municipios con posible trashumancia en el pasado en elecciones locales.

Municipio	Variación 2010-2011	Variación 2007-2010	Variación 2006-2007	Variación 2003-2006	Variación 2002-2003
Almeida	0.94	0.44	5.82	-1.80	6.28
Berbeo	-0.71	-0.84	3.95	-0.71	10.30
Boyacá	0.35	-0.31	9.07	-0.20	1.31
Briceño	3.31	0.02	4.03	-0.89	10.04
Campohermoso	-1.70	-1.11	4.14	-0.33	4.56
Covarachia	-0.07	-1.08	6.28	-0.94	9.72
Chinavita	3.51	0.00	4.09	-0.48	3.73
La victoria	2.26	-1.38	5.14	-0.79	9.62
Macanal	1.64	-0.02	4.18	-1.01	3.88
Sativasur	1.09	0.48	3.97	-1.57	1.36
San Miguel de Sema	0.00	-0.04	4.02	-0.18	4.28
San Pablo de Borbur	-6.97	-1.38	3.94	-1.71	8.99
Somondoco	3.43	-1.01	5.96	-1.42	6.54
Tasco	-0.30	-0.51	7.76	-0.47	4.17
Tenza	-1.37	-1.06	4.55	-0.35	-0.11
Tunungua	2.37	-0.32	3.89	-1.05	4.39
Tutasá	3.30	-1.57	12.74	-1.30	25.63
Umbita	0.83	-0.31	4.56	-0.61	2.90

Fuente: Tabla hecha por la autora del presente trabajo de grado gracias a información suministrada por el OPE, Universidad del Rosario, 2014.

De esta agrupación se destacan tres municipios en los que las variaciones año a año, disminuyeron contundentemente de 2003 a 2011. Tutasá es el principal de ellos, ya que para el primer año fue de 25.63%, en 2007 bajó a 12.74% y en 2011 llegó a 3.30%, fue el municipio en el que la reducción se vio mayormente marcada y tuvo niveles de disminución. Berbeo también representa un caso extremo, pues pasó de 10.30% en 2003 a -0.71% en 2011, es decir, aparte que tendió a bajar su crecimiento, también decreció en el último año. Por otro lado está Briceño, el cual pasa de una variación de 10.30% en 2003 a 3.31% en 2011, considerándose como parte de los territorios en los que el “trasteo de votos” pudo hacer su presencia en el pasado, pero que ha logrado irse evidenciado y evitando al pasar de los años.

La siguiente clase, suman 10 municipios con un crecimiento atípico del censo en elecciones locales y alta probabilidad de trashumancia. Esta categoría se distingue de la anterior debido a que si bien el crecimiento del padrón en comicios locales fue superior al promedio, esta no tuvo un decrecimiento en las nacionales, ya que se ubicaron muy cerca a la cifra estándar. En este sentido, la elecciones de 2007 alcanzaron picos muy altos de variación llegando al 10%, fueron estos comicios los que mayor riesgo por trashumancia presentaron en el periodo de estudio, ya que en comparación con la elección anterior y posterior de 3% y 5,6% respectivamente, el incremento llega a duplicar y triplicar los porcentajes.

En estos municipios el comportamiento cambia en cada elección a realizar. En 2003, los territorios con porcentajes más altos de variación fueron Nobsa con 8.08% y Samacá con 7.15%, los cuales registraron en 2007 también alta variación con 10% y 12.02% respectivamente, junto a otros tantos como Labranzagrande con 12.31% (en 2003 se ubicaba en -2.81), Saboya con 10.04%, Santa Sofía con 10.63%, Sora con 10.32% y Puerto Boyacá con 11.38%. Este último, durante los tres periodos de estudio presentó variaciones similares, que no se alejaron considerablemente entre sí, pues estuvieron entre el 6% y el 11%. Para el 2011 las alteraciones más representativas las tuvieron nuevamente Labranzagrande, Puerto Boyacá y Nobsa, cada uno con 8.39%, 8.64% y 7.39%, correspondientemente.

El potencial electoral de seis de estos municipios tienen alrededor de 3000 ciudadanos; tres, aproximadamente 8500 (RNEC, 2011), y sólo Puerto Boyacá, una de los centros poblacionales del departamento, con 27000 electores, se ubica aquí. Ello hace interesante su estudio, ya que su comportamiento no logró ubicarlo en la categoría de crecimiento normal, como municipio importante que es, evidenciando situaciones atípicas en las inscripciones de cédulas.

La tercera clase, con 4 municipios, presentó un alto crecimiento del censo y alta probabilidad de trashumancia en elecciones locales. Lo que la distingue, es que su incremento estuvo marcado en el 2011, fueron municipios que, en promedio en dicho año, alcanzaron variaciones del 14%, en 2003 también superó al departamento llegando al 8%, mientras que en 2007 fue menor a la media, con el 1.15%.

Existe una característica en común para la mayoría de los territorios y es que tres de ellos se localizan en la provincia de La Libertad, ellos son Pajarito, Paya y Pisba. Limitan con el departamento de Casanare, lo cual hace que tengan un vínculo muy arraigado con este y sus dinámicas electorales les permitan transportar gente de un lugar a otro, sin mayores controles departamentales y con bajas probabilidades de denuncia por algún tipo de irregularidad. A continuación se presentan las variaciones de dichos municipios:

Tabla 2. Municipios con crecimiento alto del censo y alta probabilidad de trashumancia en elecciones locales

Municipio	Variación 2010-2011	Variación 2007-2010	Variación 2006-2007	Variación 2003-2006	Variación 2002-2003
Maripi	12.22	-1.73	-7.79	-2.08	-2.18
Pajarito	12.16	0.19	7.85	-1.41	9.51
Paya	19.74	0.53	-1.76	1.28	16.31
Pisba	14.37	-0.04	6.28	-1.23	9.02

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado según datos suministrados por el OPE, Universidad del Rosario, 2014.

Maripi es el caso más extremo de la categoría, como se puede observar en la gráfica, pues en 2003 su variación se encontraba por debajo del promedio departamental con -2.18%, en 2007 se aleja aún más (-7.79%) e inesperadamente en el 2011 repunta hasta alcanzar el 12.22%, situación disímil a su comportamiento general y al del resto del grupo, que si bien presentaban transiciones importantes, en ninguno se ven cambios tan bruscos repentinamente. Una posible causa es, precisamente, su ubicación en zona esmeraldera, con influencia de ciertos grupos ilegales que acentuaron su proceder en los últimos años, sobretodo fuerzas paramilitares, quienes pueden influir en el comportamiento electoral de sus habitantes.

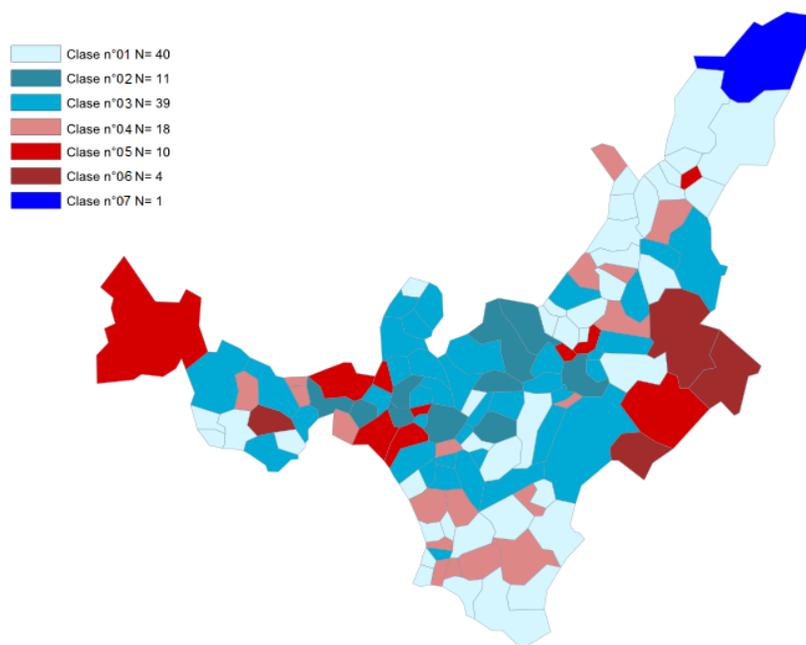
Otra situación distinta la presenta Paya, el cual tanto en 2003 como en 2011 obtuvieron variaciones superiores al 15%, pero que, sorpresivamente en 2007 cayó hasta -1.76%, este hecho será analizado más adelante, cuando se corroboren las denuncias presentadas y los cambios poblacionales en cada municipio de estudio.

En general, son municipalidades pequeñas con potenciales de alrededor de 1000 ciudadanos, en los que cambios bruscos en la cantidad de inscriptores son notables y determinantes en el momento de elegir Alcaldes y Concejales, pudiendo un voto definir el rumbo de un territorio.

La última categoría que se analiza está enmarcada por un solo municipio que presenta un comportamiento absolutamente diferente al resto. Este es Cubará, el cual muestra crecimientos altos del censo electoral tanto en comicios locales como nacionales, siendo superiores al promedio, aunque su mayor variación la tuvo en 2007 llegando el 20%. Es un territorio de 6000 habitantes, de los cuáles, hasta 2011, habían 4310 electores, (RNEC, 2011) es decir, más de la mitad estaban habilitados para votar. Asimismo, es importante mencionar que allí se ubica una zona de explotación petrolera, hecho por el cual existe una llegada constante de pobladores, precisamente, por la atracción económica que ello implica.

Adicional a lo anterior, hay que añadir su difícil ubicación geográfica, ya que se encuentra en “un relieve montañoso, con alturas de 3.000 metros (...) cubierto por el piedemonte llanero” (Ocampo 2001, pág. 93), está considerablemente alejado de los centros urbanos de Boyacá y, al ser una zona fronteriza, existe una mezcla de vínculos con departamentos vecinos y parte de Venezuela. Además, la concentración de los U’wa como parte importante de la población, generan dinámicas políticas distintas al resto, por ejemplo, los trámites de cedulaación se hacen tardíamente, por lo que se puede explicar el incremento en todos los años de los padrones.

Mapa 1. Variación porcentual del padrón electoral 2002-2011³



Fuente: Mapa elaborado por la autora del presente trabajo de grado según datos suministrados por el OPE, Universidad del Rosario, 2014.

2.3. Variación del censo poblacional 2002-2011

Según el censo realizado en 2005 por el DANE y teniendo en cuenta los antes efectuados, para el año 2002 el departamento tenía una población mayor de 18 años de 721.697 personas. Las proyecciones del último estudio apuntaban a que en 2011 Boyacá contara con 784.743 habitantes del mismo rango de edad. Con esto, es importante analizar el crecimiento o decrecimiento demográfico de mayores de 18 años, en cada uno de los municipios, con la finalidad de comparar este comportamiento con el del padrón, para determinar aquellos territorios en los que el aumento del censo electoral se debe a un comportamiento normal de la población o efectivamente existieron rasgos de trashumancia.

Como en el análisis anterior, la variación del censo poblacional se hizo teniendo en cuenta los periodos electorales nacionales y locales, para así tener puntos de comparación. Con ello, se establecieron seis categorías, que permiten identificar el comportamiento demográfico, además de ser comparadas con las presentadas en el apartado anterior.

³ Mapa elaborado mediante el programa de estudio electoral Philcarto.

La primera de ellas agrupa a un solo municipio, Tunja, este como capital, refleja un comportamiento acorde a dicha condición, pues en tres de los cinco periodos estudiados, el aumento de la población es superior al promedio del departamento. Tan solo, entre 2002-2003 mantuvo niveles de crecimiento bajos, luego, entre 2003-2006 se presentó un decrecimiento, el cual fue dos veces inferior al promedio. En los periodos siguientes, el aumento poblacional duplicaba los estándares, hecho que permite explicar el incremento en el padrón, como hecho normal de movilización demográfica.

En la segunda categoría, en concordancia con la anterior, se ubican 40 municipios en los que la tendencia estuvo marcada por el alto crecimiento poblacional en todos los años. Además, dentro de dicha cantidad se destacan las circunscripciones boyacenses más grandes, tales como: Chiquinquirá, Moniquirá, Villa de Leyva, Combita, Paipa, Duitama, Nobsa y Puerto Boyacá. Cada uno de ellos, como consecuencia normal de su posición, presentó altos aumentos del padrón electoral, lo cual es explicado, precisamente por estas dinámicas poblacionales.

Asimismo, territorios más pequeños con altas variaciones del electorado, logran develar su comportamiento debido a este mismo fenómeno de aumento en sus habitantes, estos fueron Labranzagrande, marcado por un crecimiento del padrón en 2007 y Paya, en 2011, en los que la población mayor de 18 años concuerda con la cantidad de ciudadanos inscritos. En esta clase, se reúnen la mayoría de municipios que integraron la categoría dos del apartado anterior, en las que se muestran a las grandes ciudades boyacenses, pero incluye ciertas circunscripciones que se vieron amenazadas por las atípicas variaciones electorales en las categorías dos y tres de los municipios con mayor probabilidad de trashumancia.

La siguiente categoría reúne a aquellos municipios en los que su población mayor de 18 años tendió a crecer muy por debajo del promedio departamental, tanto para elecciones locales como para aquellas nacionales. Aquí, es importante mencionar que se ubican algunos territorios que, según el estudio antes hecho, presentaban variaciones abruptas del padrón en periodos de elecciones locales.

Los municipios de Almeida, Somondoco, Pajarito, Belén, Sativasur y Panqueba, presentaron aumentos del censo electoral mayores al promedio departamental, cada uno de ellos marcados por dicha atipicidad en un periodo específico entre los tres estudiados y

agrupados en alguna de las tres categorías de municipios con mayor probabilidad de trashumancia. En este sentido, su población mayor de edad, es decir, aptos para votar, tendió a crecer lentamente en todos los años analizados, por debajo de la variación electoral, por lo cual, las posibilidades de que haya existido el fraude en inscripción de cédulas se hacen cada vez más altas.

La cuarta agrupación está conformada por aquellos lugares en los que en todos los años, sin excepción alguna, la población mayor de edad tendió a crecer por debajo del promedio, es decir, la fluctuación de sus habitantes no aumentó abiertamente, llegando, en algunos años, a permanecer en el tiempo. Aquí se reúnen los municipios más pequeños del departamento, con pocas posibilidades de estabilidad económica y de fortalecer su capacidad productiva. De esta categoría vale la pena mencionar que se encuentra el 61.53% de las circunscripciones, catalogados en el análisis anterior, como municipios con crecimiento típico del censo marcado en elecciones locales. De ella se había dicho que representaba un riesgo medio de trashumancia, por comportarse similar al departamento, sin embargo, estos resultados reflejan que el fraude en inscripción de cédulas muy probablemente tuvo lugar en estos territorios, en los años en los que se celebraron comicios de autoridades locales, ya que no coinciden con el crecimiento poblacional.

De lo anterior, es preciso señalar que los municipios de Arcabuco, Chita, Combita, Cucaita, Sota, Sutantenza y Togui, son los únicos de la categoría de crecimiento típico marcado en elecciones locales, que su comportamiento se explica por el acorde aumento de pobladores mayores de 18 años en cada uno de los mencionados lugares.

Asimismo, es importante destacar la presencia de Cubará en este apartado, pues si bien se había catalogado como un municipio con comportamiento especial debido a su difícil ubicación geográfica, también está como uno de aquellos con poco crecimiento poblacional, por lo cual no se descarta una probabilidad de fraude en inscripción de cédulas en el municipio.

Las siguientes dos categorías están conformadas por tres municipios que, acorde a la variación de mayores de 18 años, logró comportarse su censo electoral, pues la tendencia estuvo marcada por una disminución de los dos tipos de padrones, hecho que permite descartarlos dentro del "trasteo de votos". Dichas circunscripciones son Guayata, Guateque

y Floresta, las cuales estuvieron en la primera categoría, del estudio anterior, de crecimiento bajo o disminución del censo en elecciones locales y nacionales.

En general, a parte de los municipios antes mencionados de crecimiento normal de la población con los electores, vale la pena mencionar a otros tantos como Campohermoso, Macanal, Tenza, Tunungua y Umbita, los cuales se ubicaban en la categoría del estudio precedente de aquellos con posible trashumancia en el pasado, ya que existe una correspondencia en todos los años aumento normal de pobladores y votantes.

2.4. Porcentajes de anulación y denuncias del fraude en inscripción de cédulas

La trashumancia electoral, ha sido un delito denunciado, tanto administrativa como penalmente, de manera paulatina en los últimos diez años. Es así como, las peticiones presentadas ante el CNE para la anulación de cédulas inscritas de manera irregular y las querellas impuestas ante la Fiscalía General en los municipios boyacenses, fueron incrementando desde 2003 hasta 2011.

Es preciso mencionar que, en lo referente a las quejas penales, estas no han tenido los efectos esperados, ya que, hasta el momento, no se ha logrado imputar cargos ni condenar a los responsables del delito, debido a las dificultades de su comprobación, por ende, no ha existido ningún fallo condenatorio. Además, aunque las denuncias se han incrementado, estas no son comparables con la cantidad de cédulas impugnadas y anuladas por el CNE, precisamente, por su poca efectividad.

En el año 2003, el 21%⁴ de los territorios presentaron impugnaciones ante el CNE. Cinco de ellos tuvieron un porcentaje promedio de anulación del 79%, estos fueron: Arcabuco, Briceño, Chíquiza, Santa Sofía y Sutamarchán, cada uno de ellos tuvo variaciones en el censo electoral que oscilaron entre el 2% y el 11%, siendo superiores al promedio departamental del 3%, por lo cual se evidencia una clara demostración de trashumancia en este periodo, sobre todo para el último municipio en el que aunque se depuró el censo continuó con mayor crecimiento al preestablecido.

⁴ Cálculos obtenidos, en adelante, por la autora del trabajo, según información suministrada por el CNE y la MOE

Asimismo, en lo que tiene que ver con denuncias ante la fiscalía, se lograron presentar 14 señalamientos, en sendos municipios, de los cuales hay que destacar a Cubará, por su anormal comportamiento en el padrón electoral y Almeida y Sativasur, debido a su efectiva trashumancia en este periodo, por su coincidencia en el bajo crecimiento de la población mayor de 18 años, la alta variación del padrón y la anulación cédular en el caso del último lugar mencionado.

Para el 2007, en el 55% de los municipios se presentaron anulaciones de cédulas, de las cuáles cabe mencionar a Oicata por presentar 104% de invalidación, ya que se comprobó trashumancia histórica. Igualmente se encuentran San Miguel de Sema y Tota, en los que se sacaron del padrón la totalidad de documentos impugnados, así como Firavitoba y Tibasosa con porcentajes de anulación superiores al 90%, que no logró aplacar la alta variación del padrón, marcada entre el 3% y el 7%, .

En lo que respecta a denuncias penales, se reunieron en la Fiscalía un total de 32, siendo reincidentes con el año anterior Cubará y Sativasur, con 3 y 2 denuncias respectivamente. Es preciso aclarar que este fue el año que más reclamaciones recibió la institución por el delito, en el departamento, ya que, en 2011 se reunieron solo 24 denuncias. Municipios como El cocuy y Coper con 65% de anulación de cédulas y tan solo una denuncia presentada o Susacón con el mismo porcentaje y dos querellas, reflejan la poca credibilidad de la justicia penal y la importancia de reforzar el control para castigar debidamente a este tipo de infractores que desvirtúan la voluntad de los pueblos.

En el último año estudiado, 2011, el 79% de los municipios tuvieron anulaciones de cédulas, con un promedio de 68% de cancelación del documento impugnado. Los territorios que presentaron, en mayor medida, este fenómeno fueron: Chiquinquirá, Tunja, Cerinzá y Páez con un promedio de 99% de efectividad de la impugnación. De estos cuatro, hay que resaltar los dos primeros, ya que pertenecen a la categoría de municipios más poblados, que aunque su crecimiento demográfico es acorde con el electoral, no pueden descartarse, totalmente, del posible “trasteo de votos”.

Otros tantos como Puerto Boyacá, los pertenecientes a la zona esmeraldera, Moniquirá, Cómbita, Sogamoso, Cubará y 11 más, de la totalidad de cédulas investigadas se excluyeron del padrón el 90% de ellas. Así como los anteriores, gran parte de este grupo está

conformado por municipios con población mayor de edad con entre 10.000 y 70.000 personas, que aunque no muestran un patrón de trashumancia estándar en el departamento, no dejan de ser susceptibles como casos aislados del delito.

Como lo menciona la MOE (2013), Boyacá fue el segundo departamento con mayor cantidad de denuncias, ante la Fiscalía, después de Santander. Presentó escasas querellas en ciudades capitales y, por el contrario, gran cantidad de ellas en municipios con poca población, ello, tanto para el caso penal como para el administrativo ante el CNE.

En general, el presente estudio logró identificar aquellos municipios en los que la trashumancia estuvo presente en todos o alguno de los tres periodos electorales analizados. Con ello, se puede concluir que en 71 de estos territorios, es decir en el 58,34% de los 123, el fraude en inscripción de cédulas se presentó, ya que, se mostró una relación atípica entre la variación del censo electoral y el poblacional mayor de 18 años, así como, una mayor tendencia a la denuncia tanto de tipo administrativo, como penal.

Según estos resultados, el año en el que mayor se vio reflejada la trashumancia en las elecciones locales fue el 2007. Ello, teniendo en cuenta que en los demás periodos, 2003 y 2011, también se presentó el delito, pero, en comparación con dicho año, este tuvo variaciones mayormente marcadas, además de un porcentaje inferior de denuncia, que permite afianzar los efectos del “trasteo de votos” en los resultados electorales finales.

3. INCIDENCIA DE LA TRASHUMANCIA EN LOS COMCIOS LOCALES

Como consecuencia del capítulo precedente, la identificación de los territorios con mayor peligro de fraude electoral en lo que tiene que ver con el “trasteo de votos”, permite examinar más claramente los focos de investigación. Teniendo claro el panorama hacia donde se debe guiar lo que resta del estudio, es preciso señalar que si bien el año 2007 fue el que más problemas presentó del fraude, vale la pena ampliar los espectros hacia los demás periodos, considerando el objetivo principal que aquí se pretende desarrollar de determinar la incidencia de la trashumancia en los comicios locales.

Teniendo claro lo anterior, el presente capítulo busca hacer un análisis de la posible repercusión del fraude en inscripción de cédulas, principalmente, en los 71 municipios que, según lo ya explicado, mostraron las mayores tendencias hacia el delito y cómo este, posiblemente, logró definir los resultados finales, particularmente, en la designación de alcaldes. En este sentido, el documento se organiza en dos segmentos.

El primero de ellos se forma mediante la recolección y análisis de prensa del principal periódico del departamento BOYACÁ 7 DÍAS, considerando que de otros tantos como el Diario de Boyacá y el Periódico Entérese, no se logró información de los años estudiados. La finalidad de este proceso fue identificar el impacto social de la trashumancia y, sobretodo, establecer la posibilidad de anulación de una elección al comprobarse la incidencia del fraude en inscripción de cédulas en la designación de alcaldes.

En el segundo, se realiza un estudio denominado margen del vencedor, en el cual se calcula la cantidad de votos del candidato ganador con respecto al segundo, para así comparar esto con el número de nuevos electores con respecto al periodo anterior de la misma categoría de elección. Con ello, se determina si dicha diferencia de votantes fue determinante para elegir alcaldes municipales, dejando en evidencia la incidencia del “trasteo de votos”.

3.1. Análisis de Prensa

El estudio se realizó mediante la investigación del periódico Boyacá 7 días. En este proceso, las publicaciones locales permitieron conocer, con mayor profundidad, las reacciones y

percepciones de los ciudadanos boyacenses, con respecto a la presencia de la trashumancia en sus municipios.

La principal finalidad de este aparte de la investigación, era conocer si en algún momento se llegó a anular la elección popular de un alcalde o concejal, debido a que se le comprobara en sus votaciones, personas ajenas al municipio, que por su relevancia, llegaron a ser determinantes en el momento de la elección. Después de un riguroso análisis de prensa, se logró establecer que en ninguno de los tres periodos se anuló la designación popular de autoridades locales, por comprobársele trashumancia, pero se identificaron otras circunstancias que se consideran importantes para la investigación.

La primera de ellas tiene que ver, por supuesto, con la importante cantidad de cédulas anuladas por el CNE, sobretodo en los periodos de 2007 y 2011, ya que para 2003 “en 28 municipios se denunció el trasteo de votos (...), produciéndose anulaciones de inscripción de 20, 25 o 30 cédulas” (Boyacá 7 días 2003, pág. 4), lo cual refleja que tanto en impugnación como en anulación el porcentaje fue bajo en comparación con los otros años, en los que se presentaron más de 15.000 cédulas anuladas.

Otro de los hechos a destacar es la anulación de cédula que se le hizo a la candidata Adelaida Suárez, quien en 2007 aspiraba a la alcaldía de Susacón, pero debido a que el CNE comprobó que su residencia pertenecía a Duitama, fue excluida del censo electoral del primero, impidiendo votar por ella misma. Ello es una de las graves consecuencias del falso empadronamiento, sobre todo en los candidatos, quienes deberían tener mayor arraigo en el municipio en el que piensa gobernar, hecho que, actualmente, no es denunciante en ninguna instancia.

Aunque, como se mencionó con anterioridad, no se logró determinar casos de anulación de elección por trashumancia; mediante esta recolección de información sí se verificó que existieron casos de inconformidad con los resultados finales en la designación de algunos alcaldes, argumentado que su triunfo se debió a la presencia de foráneos en los puestos de votación.

Tal fue el caso de Gámeza en 2007, donde el candidato que ocupó el segundo lugar, afirmó que “se detectaron 300 cédulas de habitantes de otros municipios que fueron inscritas en Gámeza” (Boyacá 7 días 2007, pág. 12) estas no fueron impugnadas ni denunciadas, por

lo que dicha afirmación no tuvo ningún efecto en la elección final. Si se tiene en cuenta que para ese periodo el candidato elegido como alcalde obtuvo 1496 votos (RNEC 2007) y el segundo 1372 (RNEC 2007), de ser cierta la denuncia informal, el primer candidato hubiese logrado 1196 votos, dando como triunfador a quien ocupó el segundo puesto. Hay que considerar que el municipio se encuentra dentro de los 58 en los que, por sus variaciones y denuncias, la trashumancia estuvo presente.

En ese mismo año, en el municipio de Boyacá, la prensa registró el triunfo de Julio Cesar Neira como alcalde, obteniendo una ventaja de cuatro votos frente a su más cercano contrincante, el señor Ezequiel Guerra, quien denunció en los medios locales “irregularidades el día de las votaciones y masiva presencia de ciudadanos extraños” (Boyacá 7 días 2007, pág. 3), por lo cual argumentó como ilegítima la elección. Consecuentemente, este municipio se encuentra en la lista de territorios con mayores variaciones del censo electoral, que no corresponden al poblacional y no presentó ningún tipo de impugnación o anulación de cédulas.

Lo propio sucedió en Tuta, municipio enmarcado en la categoría dos de crecimiento típico del censo, donde el candidato Elkin Rincón afirmó que el ganador de la contienda había logrado su propósito gracias a la inscripción irregular de cédulas, sosteniendo que “El día de elecciones vino gente que no era del municipio a votar. Nosotros hicimos la respectiva denuncia ante la Registraduría y ellos sacaron como 300 cédulas de la lista que después no se sabe cómo volvieron a aparecer y sí quedaron por fuera habitantes del municipio” (Boyacá 7 días 2007, pág. 6), asimismo, ciudadanos del territorio mostraron su inconformidad con la elección, debido a que se observaron a muchos electores que no pertenecían al municipio y, ni siquiera, conocían al candidato por el que iban a votar, perteneciendo el municipio a la categoría dos del capítulo anterior de crecimiento típico del censo.

Todo ello refleja las dinámicas del funcionamiento del “trasteo de votos”, que permiten un mayor arraigo si existe una debilidad institucional y mejores acciones para ocultarlo. Así como, demuestra que efectivamente la trashumancia tuvo efectos en algunas de las designaciones locales.

3.2. Estudio de margen del vencedor en los años analizados

Uno de los grandes objetivos propuestos en esta investigación, como se mencionó anteriormente, es determinar la incidencia de la trashumancia en los resultados de los comicios de 2003 – 2007 – 2011. En este sentido, un estudio comparativo del margen de votación entre el candidato ganador y aquel que ocupó el segundo lugar, resulta fundamental para conocer dicha determinación, aún más cuando se coteja con la diferencia de nuevos electores en el padrón con respecto al año anterior de votaciones locales. Aquí es preciso aclarar que el 2003 se toma, principalmente, como año de comparación con respecto al 2007, debido a la carencia de información completa sistematizada por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Fueron analizados los 123 municipios del departamento, con el fin de conocer el comportamiento general en Boyacá, para así especificar el comportamiento de los 71 territorios en los que se presentó probablemente la trashumancia electoral según nuestros datos del capítulo anterior. Con ello, se extrajeron importantes resultados que valen la pena ser mencionados tanto para 2007 como para 2011.

En lo que respecta a 2007, en el 80% de los municipios la diferencia de votos del ganador frente al segundo estuvo en un promedio entre los 200 y 800 votos, considerando los territorios más grandes como Tunja y Sogamoso en los que la disparidad estuvo por encima de los 1000 votos. La cantidad de nuevos electores en la mayoría de los casos no logró ser superior a la distancia entre el candidato elegido y quien le siguió, por lo tanto, así hayan presentado rasgos de trashumancia en alguno de los periodos, esta no pudo ser determinante a la hora de designar a las autoridades locales, salvo si consideramos la trashumancia histórica.

Por otro lado, en el 20% restante de las municipalidades, es decir en 24 territorios, los nuevos electores pudieron lograr definir la elección, debido a que la cantidad de ellos fue superior a la diferencia de votos entre los dos primeros candidatos. Aunque hay que considerar que, posiblemente, los trashumantes no solo fueron para el candidato ganador, sino también para el segundo. A continuación se relacionan:

Tabla 3. Municipios con incidencia de la trashumancia en 2007.

Municipio	Margen del Vencedor	Cantidad de nuevos votantes entre 2003 y 2007
Boyacá	4	313
Cerinza	76	120
Chiquinquirá	2496	2828
Chivor	107	119
Coper	47	228
Corrales	55	193
Cubará	154	1147
Cuitiva	35	172
Gameza	124	271
Jericó	120	384
Labranzagrande	23	232
Otanche	348	393
Paz del Río	105	253
Puerto Boyacá	2103	3071
Ráquira	391	455
Samacá	214	1611
Santa Sofía	76	236
Siachoque	147	456
Soata	80	85
Sora	156	265
Tibana	380	388
Toca	215	446
Tuta	174	533
Ventaquemada	167	744

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado según datos suministrados por la Registraduría Nacional de Estado Civil y el OPE de la Universidad del Rosario, 2014.

Como se puede observar en la tabla, en estos municipios la cantidad de nuevos electores fue incidente y posiblemente determinante al momento de elegir, sobre todo, a alcaldes municipales.

Es preciso mencionar, que todos los municipios relacionados en la tabla se encuentran, dentro de los 71 con presencia de trashumancia en alguno de los años analizados en el capítulo 2, pero solo en estos territorios el “trasteo de voto” pudo eventualmente haber logrado su cometido este año. En este grupo se encuentra un municipio importante, debido a su densidad poblacional, como lo es Chiquinquirá, en el cual los altos volúmenes de crecimiento de votantes podrían explicarse por la demografía natural del territorio. El municipio de Motavita, fue uno de los pocos en los que el “trasteo de votos” hizo presencia solo en 2003 y 2007, sin haber podido ser determinante en la elección final de cualquiera de los dos periodos.

En lo que corresponde a 2011, en el 86,9% de municipios la trashumancia no fue determinante, aunque sí se reportó su presencia en gran cantidad de territorios de los 123, ya que de la totalidad, alrededor del 50% se encuentran en una de las categorías en riesgo del capítulo 2 por el fenómeno, en dicho año. En aquellos lugares en los que el fraude en inscripción de cédulas no incidió, la relación entre la diferencia de votos de los primeros candidatos frente a la cantidad de nuevos electores, no generó controversia, ya que este último monto no superó al primero.

A diferencia de los años electorales anteriores, este presentó la mayor cantidad de decrecimientos del censo electoral, ya que en 29 municipios la tendencia estuvo marcada a una disminución del padrón con respecto al año anterior, mientras que en 2007 los territorios en esta situación solo fueron 23.

En el 14%, es decir 16 municipios la elección del alcalde pudo ser determinada por la trashumancia, debido a la diferencia entre el margen del vencedor y los nuevos electores, los cuales se relacionan a continuación:

Tabla 4. Municipios con incidencia de la trashumancia en 2011.

Municipio	Margen del Vencedor	Cantidad de nuevos votantes entre 2007 y 2011
Belén	126	428
Chinavita	61	108
Ciénaga	256	256
Cubará	486	694
Duitama	2743	6952
Guayata	43	436
Mongui	3	263
Moniquirá	146	295
Motavita	22	68
Pauna	65	78
Puerto Boyacá	1677	2516
Saboyá	95	548
Sativasur	20	30
Sutamarchán	23	130
Tibasosa	128	461
Villa de Leiva	224	1303

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado según datos suministrados por la Registraduría Nacional de Estado Civil y el OPE de la Universidad del Rosario, 2014.

De estos lugares, la mayor parte tuvieron probable presencia del fraude en inscripción de cédulas en los tres periodos de análisis, sin embargo en algunos como Guayata, Mongui y Saboyá, sólo se reflejó el fenómeno en los años 2007 y 2011, logrando, posiblemente, incidir en este último año en la designación del alcalde.

En un análisis del fraude en inscripción de cédulas no solo las variaciones de los censos electorales y poblacionales, junto con denuncias, resultan determinantes para establecer su presencia. Como aquí se vio, otros componentes como las percepciones sociales, medidas a través de prensa, los grados de participación y las incidencias electorales,

hacen parte de la complejidad de abordar un tema con pocos antecedentes académicos y gran importancia en el comportamiento real de los comicios.

Finalmente, es importante destacar los casos de Chinavita y Ciénaga, para 2007 y Tunungua en 2011, donde solamente hubo un candidato a la alcaldía, las variaciones poblacionales fueron de 0,4, mientras que las de electores llegaron a 4, para el caso de los dos primeros. Para Tunungua, el crecimiento electoral fue de 2,37 y el poblacional de 1,63 sin explicación aparente en los tres casos. Por la ausencia de competencia, el Consejo Nacional Electoral no recibió ningún tipo de queja en 2007 con respecto a ciudadanos que no residían en dichos municipios. Esta situación se vuelve atípica, en el contexto en el que se desarrollan las elecciones del departamento, pues no existe ningún grado de competencia entre candidatos, y sin embargo muestran señales de trashumancia, que en esta situación no sería necesaria debido a las amplias posibilidades del candidato único⁵.

⁵ La trashumancia pudo haberse hecho antes de la renuncia de algún candidato o, de hecho, la existencia de aquella pudo ser una razón para desanimar a posibles contendores. Por otra parte, no hay que olvidar que la alcaldía no es el único mandato en juego, también están los concejales y eventualmente los cargos departamentales si tomamos en cuenta la trashumancia entre departamentos.

4. CONCLUSIONES

Los distintos comicios llevados a cabo en los últimos años electorales, sobre todo aquellos de categoría local, se han visto marcados por prácticas poco favorables para la transparencia de los mismos. Desafortunadamente, las investigaciones formales que se han desarrollado sobre estas temáticas son escasas, precisamente por la dificultad de abordar aspectos con poca probabilidad de comprobación, que podrían llegar a quedar inconclusos, dejando en el aire, muchas veces, las reales consecuencias y la importancia de afrontarlos desde una perspectiva puramente académica y conceptual.

En este sentido, el estudio de una pequeña parte de ese gran conglomerado de fallas en el sistema electoral, resultó fundamental para entender la complejidad de poder llegar a un estado utópico de transparencia y absoluta legitimidad en los procesos de elección. La trashumancia electoral vista y estudiada con varias herramientas complementarias en este trabajo, dejó entrever en el contexto de un departamento, cómo, descuidar alguna parte de ese sistema, puede generar resultados distintos a los esperados o a los que el curso normal llevaría.

Boyacá, durante todos los años en los que, organizaciones como la MOE realizó informes de riesgo electoral, aparecía como uno de los focos en donde la trashumancia estaba presente y podría definir los resultados, afectando el curso normal de designación de autoridades al que tienen derecho todos los pueblos. Por ello, la profundización en la temática logró arrojar resultados, que, si bien podrían considerarse a primera vista obvios, no lo eran, teniendo en cuenta el curso de la investigación y la determinación de si, efectivamente, el transporte de votantes podría ser determinante en un territorio dado.

Para el caso específico aquí abordado, fue posible establecer que durante los periodos 2003 – 2007 – 2011, la trashumancia estuvo presente en cada uno de estos años en alguno de los municipios del departamento. En general logró hallarse que en 71 municipios el fraude en inscripción de cédulas se presentó con alta probabilidad en uno, dos o en los tres años estudiados.

Es así como para el año 2003, en 50 de los 71 territorios, se vio la importancia de la irregularidad de la inscripción de cédulas que no fue determinada a tiempo. Por ende no hubo

ningún tipo medida adicional, que permitiese identificar los casos puntuales para poder llegar a su origen y mitigar las consecuencias que de allí se desprenden como la posibilidad de definir el proceso democrático.

El 2007 fue el año con la mayor problemática, ya que agrupó la más representativa cantidad de municipios con probabilidad de irregularidades en la inscripción de electores. No fue el periodo en el que más se denunció la anomalía ante autoridades competentes como el CNE, por lo que no existió una total rigurosidad en comprobar la fidelidad de los votantes inscritos en cada territorio, para determinar que realmente perteneciesen al mismo. Por este motivo, aunque para dicho año, ya este tipo de actuar fuese conocido como una importante alteración de la transparencia democrática y estuviese contemplado como delito en el Código Penal, no se logró concientizar a la ciudadanía para denunciarlo, pues aún se concebía como una práctica normal de los dirigentes para llegar al poder, que no tendría por qué afectarles.

Otro fue el caso para 2011, pues entre los tres analizados, fue el año con menor cantidad de municipios con probables problemas de “trasteo de votos” al agrupar a 46 de aquellos con mayor probabilidad de su presencia. Además, fue cuando más denuncias se recibieron tanto en el CNE, como en la Fiscalía General de la Nación, en el primero por trashumancia electoral y en el segundo por el fraude como tal, llegando en la práctica a ser lo mismo. Ello refleja, que una mayor atención por parte del ciudadano común hacia cómo se está llevando a cabo la organización electoral y todo el proceso que ello conlleva, desencadena mejores resultados a la hora de verificar la transparencia de los comicios, pues como es el claro ejemplo de este periodo, aquí hubo mayor depuración y control en el censo electoral con menor cantidad de incidencia del delito al final.

Uno de los hechos más preocupantes de los resultados de la investigación es saber la reincidencia de varios municipios que a pesar de la existencia de impugnaciones y anulaciones, y a pesar de cualquier tipo de control ciudadano, siguen estando entre los de mayor riesgo por trashumancia, este es el caso específico de: Almeida, Aquitania, Belén, Briceño, Chinavita, Cubará, Puerto Boyacá, entre otros, que no parecen darle importancia a quién los gobierna, o se niegan a hacerlo, lo cual resulta aún peor, considerando las necesidades de sus pobladores, ya que, la mayoría son municipios pequeños con grandes

retos y que necesitan de gente que sepan hacia donde deben trabajar para cerrar las brechas en las que se encuentran.

En lo que tiene que ver con la incidencia de la trashumancia en los comicios de cada periodo, se pudo definir que efectivamente existió, puntualmente en 2007 y 2011. Por ello, la hipótesis planteada previamente, tanto en el proyecto de investigación como en la introducción, logró ser comprobada, ya que se pudo determinar que, de acuerdo a las inconsistencias en las variaciones de los censos poblacionales y electorales de cada año, la cantidad de anulaciones de cédulas, las denuncias penales y las percepciones sociales a través de un estudio de prensa, el “trasteo de votos” pudo definir las elecciones de varios alcaldes municipales.

En el estudio se conoció que de los 123 territorios que comprenden el departamento, en 2007 24, es decir el 19% de ellos, tuvo posible incidencia de la trashumancia para elegir alcaldes, tomando en cuenta la cantidad de nuevos electores inscritos en este año, frente al periodo anterior del mismo nivel, que resultó mayor o igual a la diferencia de votos entre el líder que ganó la contienda y su oponente cercano. De estos casos, se depuraron los aumentos de número de inscritos que corresponden a unos crecimientos poblacionales normales según el DANE, que llevan a descartar de este grupo a los municipios grandes como Tunja, Sogamoso o Cómbita.

En lo que respecta a 2011, si bien fue uno de los años más tranquilos en cuanto al tema en el departamento. En 14 municipalidades, la trashumancia según los parámetros de estudio ya planteados, pudo incidir para que otros eligiesen el rumbo de territorios, que, probablemente, no conocían a profundidad.

Uno de los principales problemas para combatir este fraude y erradicarlo de las prácticas comunes de los políticos, es el desconocimiento aún tan marcado en los ciudadanos a cerca de lo que es el delito, pues todavía el ciudadano del común no reconoce de manera expresa cuando se comete la práctica y lo confunde con otros tantos como la compra de votos o la importancia de la residencia del candidato para hacerse elegir, que si bien se relacionan y son importantes de considerar a la hora de romper toda una cadena de delitos e irregularidades, no hacen parte de la trashumancia en sí, hecho por el cual hace muy difícil su identificación y posterior denuncia.

A lo anterior, hay que sumar la falta de sistematización adecuada y pertinente de entidades como el CNE o la Registraduría, a la hora de organizar las resoluciones proferidas en el tema y/o los resultados históricos electorales para ser utilizados como insumo académico o de simple consulta. Como hasta el momento se tipifica, existe una dificultad para la investigación de estos temas tan relevantes, pues tal y como se pudo evidenciar en el caso de 2003 en el que, aunque se estableció que existió trashumancia en 50 municipios, no se supo saber a ciencia cierta si llegó a ser determinante o no, debido a una falta de organización sistemática y pública de resultados electorales para dicho año, lo que hace aún más complejo el seguimiento para la población en general.

Existe todavía un largo camino por recorrer para evitar el acontecimiento de prácticas fraudulentas como la que aquí se menciona. La trashumancia, sigue aún muy arraigada en el imaginario político de muchos líderes y dirigentes, así como de votantes, que si bien saben que es un delito, no han dejado de practicarlo. Aún peor, se trata de un delito que no es denunciado penalmente, lo que resulta en debilidad del sistema y, como se ha visto, aunque se sepa de su existencia en muchos lugares, no solo de Boyacá sino de todo el país, no se ha castigado jurídicamente, volviéndose una práctica reincidente en todos los comicios venideros.

BIBLIOGRAFÍA

Capítulos o artículos de libros

Basset, Y. y Vargas, C. (2014). La variación del censo electoral como factor de riesgo electoral. En *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales 2014* (págs. 167-177). Bogotá: Misión de Observación Electoral.

Buenahora, J. (1997). La democracia en Colombia: un proyecto en Construcción. En *La práctica de la Democracia*. (págs. 402-409). Bogotá: Tercer Mundo.

Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales [CNCAE]. (2008). Diagnóstico y prospectivas del sistema electoral colombiano. En *Diagnóstico*. (págs.78-89). Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Hernández, A. (1986). Las elecciones. En *Las elecciones en Colombia (análisis jurídico-político)*. (págs. 44-50). Costa Rica: Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (1998). Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político. En *Elecciones en Colombia (1992-1996)*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Ocampo, J. (2001). La identidad local en los pueblos boyacenses. En Humboldt Service Ltda. (Eds.), *El imaginario en Boyacá* (págs. 79-176). Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Giraldo, F. (2000). El trasteo de votos en las elecciones del 2000. En *Revista Javeriana*, 52 (135), 647-653.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Denuncian trashumancia electoral en Gámeza. (2007, del 2 al 5 de noviembre). En *Boyacá 7 días*, Pág. 12.

Misión de Observación Electoral. (2013). Denuncias por delitos electorales en Colombia 2002-2012. Bogotá.

Misión de Observación Electoral. (2011). Hacia una Política criminal electoral. Recuperado de http://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/2011/Investigacion_juridica_hacia_politica_criminal_completo.pdf. Bogotá.

Misión de Observación Electoral. (2011). Análisis Trashumancia Electoral, elecciones locales 2011. Recuperado de http://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/2011/INFORME%20FINAL%20TRAS_HUMANCIA.pdf. Bogotá.

Misión de Observación Electoral, MOE. (s.f). Monografía Político Electoral, Departamento de Boyacá 1997 a 2007. Recuperado de http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/boyaca.pdf. Bogotá.

Trasteo de votos no es alarmante. (2003, 20 de junio). En *Boyacá 7 días*, Pág. 7.

Otras publicaciones

Congreso de la República. (1986). Código Electoral Colombiano. Secretaría del Senado de la República de Colombia, Decreto 2241. Julio 15, 1986. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1986/decreto_2241_1986.html.

Consejo Nacional Electoral. (2007). Resolución 2082. Bogotá: Consejo Nacional Electoral.

Consejo Nacional Electoral. (2007). Trashumancia electoral. Recuperado de <http://www.cne.gov.co/CNE/media/file/RES%202816.PDF>. Bogotá.

Constitución Política de Colombia. (1991). De las Elecciones y de la Organización Electoral. (págs. 109-114). Bogotá: Unión.

Departamento Nacional Estadístico, DANE. (2005). Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020. *Estimaciones y proyecciones de población*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/proyecciones-de-poblacion>. Bogotá.

Ley 1475. (2011, julio 14). Gaceta Oficial del Congreso de la República de Colombia N° 1475. (Estatutaria). Disponible en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley147514072011.pdf>.

Ley 96. (1985, noviembre 21). Gaceta Oficial del Congreso de la República de Colombia. N° 96. (Electoral). Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14506>.

Ley 163. (1994, agosto 31). Gaceta Oficial del Congreso de la República de Colombia N° 163. (Electoral). Disponible en http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCAQFjAB&url=http%3A%2F%2Fpdba.georgetown.edu%2FParties%2FColombia%2FLeyes%2FLey163.doc&ei=EGDxU_nXC4vmsATsjICADg&usg=AFQjCNGXAGsoOJXU0ZykI6hwm6v_PSHpA.

Ley 28 (1979, mayo 16). Gaceta Oficial del Congreso de la República de Colombia N° 28. (Electoral). Disponible en http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/1979/ley_28_1979.

Ley 31 (1929, noviembre 12). Gaceta Oficial del Congreso de la República de Colombia N° 31. (Electoral). Disponible en http://elcalvario-meta.gov.co/apc-aa-files/37376633633739623932303662323635/ley31_1929cedula.pdf.

Observatorio de Procesos Electorales [OPE]. (2014). Datos del censo electoral en Colombia. Universidad del Rosario: Bogotá.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2012). El código Electoral: una norma vigente por décadas. En *Nuestra Huella*, 4 (63). Disponible en http://www.registraduria.gov.co/rev_electro/2012/rev_elec_mayo/revista_mayo2012.html#07.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2011). Comunicado de Prensa No. 018 de 2011. Recuperado de <http://www.registraduria.gov.co/14-departamentos-y-143-municipios.html>.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2011). Historia del censo electoral. En *Nuestra Huella*, 5 (49). Disponible en <http://www.registraduria.gov.co/Edicion-No-49-Ano-V-marzo-de-2011.html#10>.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2011). Resultados electorales comicios locales. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil. Disponible en http://web.registraduria.gov.co/reselec2007_esc/1028/x.html.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2007). Resultados electorales comicios locales. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil. Disponible en http://web.registraduria.gov.co/reselec2007_esc/1028/x.html.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2006). Resultados electorales comicios locales. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil. Disponible en http://web.registraduria.gov.co/reselec2007_esc/1028/x.html.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2003). Resultados electorales comicios locales. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil. Disponible en http://web.registraduria.gov.co/reselec2007_esc/1028/x.html.

Resolución 3762, Consejo Nacional Electoral, (Renuncia partidos políticos/ doble militancia / Trashumancia electoral) (2007, Enero 18). Disponible en http://www2.cne.gov.co/cne/rad_0727_2004.htm.

Resolución 1592, Consejo Nacional Electoral, (Inscripción irregular de cédulas) (2007, Mayo 22). Disponible en http://www2.cne.gov.co/cne/rad_0727_2004.htm.

Resolución 0215, Consejo Nacional Electoral, (Por la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas) (2007, Marzo 22). Disponible en http://www2.cne.gov.co/cne/rad_0727_2004.htm.

Resolución 2378, Consejo de Estado, (Nulidad Electoral) (2000, Mayo 11). Sección quinta. Disponible en <http://www.consejodeestado.gov.co/consultaindice3.asp?mindice=SECCIONQUINTA>.

Resolución 2285, Consejo de Estado, (Trasteo de Votos) (1999, Julio 08). Sección quinta. Disponible en

<http://www.consejodeestado.gov.co/consultaindice3.asp?mindice=SECCION>
QUINTA

Resolución 2292, Consejo de Estado, (CENSO ELECTORAL - Inscripción y cancelación de cédulas) (1999, Septiembre 21). Sección quinta. Disponible en <http://www.consejodeestado.gov.co/consultaindice3.asp?mindice=SECCION>
QUINTA

ANEXOS

Anexo 1. Tabla. Municipios con presencia de trashumancia electoral en alguno de los periodos de estudio con indicadores.

Municipio	% Variación Padrón 2003	% Variación Padrón 2007	% Variación Padrón 2011	% Variación Población 2003	% Variación Población 2007	% Variación Población 2011	% Anulación cédulas 2003	% Anulación cédulas 2007	% Anulación cédulas 2011	Denuncias penales 2003	Denuncias penales 2007	Denuncias penales 2011
Almeida	-5,94	-1,75	-2,35	6,28	5,82	2,69		61,81	74,89			
Aquitania	4,17	2,78	3,23	0,15	0,07	0,03			93,40		1	
Belen	1,48	0,29	2,38	-2,53	-1,07	-0,98		34,76			1	
Beteitiva	-0,86	3,10	1,55	-1,17	-1,16	-1,27	53,85	20,81	64,88			
Boyacá	1,31	9,07	0,35	2,12	0,00	-0,58			58,01			
Briceño	10,04	4,03	3,31	1,69	-0,06	-0,06	-1,54		67,31			
Chinavita	3,73	4,09	3,51	1,06	0,39	0,21		60,00	99,20			
Chitaraque	0,56	3,75	7,08	0,46	-0,67	-0,13		55,07	87,84			
Caldas	5,53	9,58	-3,74	-0,44	-0,32	-0,44	7,69	22,29	87,47			1
Creinza	0,60	3,76	-1,11	0,48	-0,85	6,94		60,00	99,20			1
Chiquinquirá	2,54	2,31	-0,58	2,53	-0,57	2,47		25,86	97,53			
Ciénaga	2,40	4,05	4,50	0,46	0,52	0,16						

Coper	-0,89	6,47	-2,03	-0,72	-0,65	-0,25		58,85	72,54		1
Corrales	-0,67	8,03	-0,67	-0,25	-0,26	-0,25					1
Covarachia	-0,07	6,28	9,72	-0,76	-0,10	-0,16		34,43	90,50		
Cubará	6,11	20,73	7,58	0,78	7,02	1,35			86,00	1	2
Cuitiva	10,32	7,67	-3,44	1,66	0,08	0,66	0,00		38,89		2
Chiquiza	8,13	3,50	4,77	0,13	0,62	0,37	81,60	29,90	78,04		
Chivor	-3,69	10,62	-0,22	-3,42	-1,86	-0,98			57,75		
Duitama	3,86	3,92	4,39	1,54	1,06	1,16					1
Firavitoba	0,94	6,44	4,74	0,79	-0,07	-0,02	5,43	94,17	50,38		
Gachantiva	-1,18	8,64	3,40	-1,10	-0,63	-0,29		54,62	82,62		
Gameza	2,41	6,03	8,32	-0,49	-0,69	-0,80			54,34		
Guacamayas	-2,62	5,17	5,90	-0,51	-1,97	-2,07					
Iza	3,09	3,74	7,18	2,89	2,33	2,07		20,78	49,38		
Jenesano	9,28	4,44	3,34	1,57	0,66	0,90			55,02	2	3
Jericó	-2,03	9,18	-3,77	-0,53	-1,01	-0,78			6,73		
Labranzagrande											
	8,39	12,31	-2,81	1,01	1,20	1,23			58,56		1
La Victoria	2,26	5,14	9,62	-0,50	-0,41	0,80		57,54	45,45		2
Mongui	6,82	6,33	4,74	0,36	1,56	1,24		61,11	69,23		
Moniquirá	1,60	6,25	0,23	1,06	0,70	1,03		30,13	95,16		

Motavita	8,78	6,82	0,02	3,15	3,25	3,19		89,04	
Nobsa	7,39	10,60	8,08	1,97	1,00	1,45	33,60	81,83	
Nuevo Colón	5,29	6,60	2,07	2,18	1,22	1,21			
Otanche	6,24	1,86	-2,53	0,47	0,22	0,83	11,96	79,66	
Pachavita	3,47	0,85	2,45	-2,10	-2,40	-2,28			
Pajarito	12,16	7,85	9,51	-4,25	-2,39	-2,23	33,52		
Panqueba	3,69	9,52	0,99	-1,78	-1,12	-1,71	65,00	77,27	
Pauna	2,78	3,09	1,05	1,62	0,83	1,15		88,70	
Paya	19,74	-1,76	16,31	1,15	1,37	1,50			
Paz del Río	-1,78	3,32	-3,34	-0,75	-0,90	-0,59		53,85	1 2
Pisba	14,37	6,28	9,02	-1,32	0,49	0,48			1
Puerto Boyacá	8,64	11,38	6,85	3,09	1,77	1,81	19,78	92,56	
Ramiriquí	3,11	2,28	6,53	-0,44	-0,13	-0,02	60,00	36,04	61,95
Ráquira	6,94	7,90	2,45	0,70	0,12	0,44	29,34		
Saboya	7,25	10,04	2,74	0,83	0,19	0,51	7,20		
Sachica	6,88	9,89	3,23	0,86	0,93	1,04		44,57	
Samaca	4,15	12,02	7,15	2,76	2,02	1,98	26,01	92,99	1
San José de Pare	7,51	4,39	4,14	0,70	0,06	0,09	49,57	29,54	73,99

San Miguel de										
Sema	4,28	4,02	0,00	0,94	-0,07	0,76		100,00	66,67	
Santa Sofía	3,36	10,63	2,70	-0,88	-1,48	-0,61	77,68		71,53	
Sativasur	1,36	3,97	1,09	-1,70	-0,95	-2,49	65,28	19,08	93,39	1
San Palo de										
Borbur	8,99	3,94	-6,97	0,48	-0,03	0,53			78,42	
Siachoque	-3,30	7,63	8,97	0,89	1,76	1,55	42,33	16,19	85,00	
Soatá	-0,76	2,80	-1,84	-5,82	-1,47	-1,62		83,33	62,98	
Somondoco	3,43	5,96	6,54	-2,33	-1,07	-1,07			37,35	
Sora	3,65	10,32	2,49	1,80	0,37	0,88	8,18		94,63	
Sotaquirá	8,43	6,95	0,61	-0,66	-1,39	-1,24		27,65	78,26	
Sutamarchan	11,00	0,40	2,14	0,84	0,43	0,24	88,28	33,23	82,25	3
Soraca	3,28	8,35	5,38	0,25	0,41	0,25	62,12		84,37	
Tasco	4,17	7,76	-0,30	0,29	-0,29	-0,32			80,00	
Tibana	2,03	3,95	3,01	1,16	0,12	0,22			13,69	
Tibasosa	6,32	3,31	11,40	2,59	1,60	1,99	10,39	93,11	79,95	
Toca	2,94	6,29	1,43	0,92	0,23	0,41		41,10	73,33	
Tota	8,78	5,19	9,18	0,82	0,30	0,44		100,00	76,82	
Topaga	4,33	8,78	0,48	1,61	1,09	1,01			51,35	1
Tuta	4,05	4,74	4,22	2,94	1,91	1,82		50,96	72,91	

Tutasá	3,30	12,74	25,63	1,37	-0,21	-0,14	-1,66	35,50	43,07
Ventaquemada	1,69	4,62	8,52	3,11	1,12	1,31		58,65	48,17
Villa de Leiva	3,65	4,82	9,35	4,51	4,12	4,19		14,34	2 1
Zetaquirá	2,33	6,58	5,34	0,40	-0,13	-0,07		19,65	56,68

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado según datos suministrados por la Registraduría Nacional de Estado Civil y el OPE de la Universidad del Rosario, 2014.

Anexo 2. Tabla. Clasificación de los municipios de acuerdo al año de presencia de la trashumancia.

Trashumancia en 2003	Trashumancia en 2007	Trashumancia en 2011
Almeida	Almeida	Almeida
Aquitania	Aquitania	Aquitania
Belén	Belén	Belén
Beteitiva	Beteitiva	Briceño
Briceño	Boyacá	Chinavita
Chinavita	Briceño	Caldas
Chitaraque	Chinativa	Chiquinquirá
Chiquinquirá	Chitaraque	Ciénaga
Ciénaga	Caldas	Corrales
Covarachía	Cerinza	Cubará
Cubará	Ciénaga	Chiquiza
Cuitiva	Coper	Gámeza

Chiquiza	Corrales	Guacamayas
Duitama	Covarachía	Iza
Firavitoba	Cubará	Jenesano
Gachantivá	Cuitiva	Labranzagrande
Jenesano	Chiquiza	Mongui
La victoria	Chivor	Motavita
Mongui	Duitama	Nobsa
Nobsa	Firavitoba	Pachavita
Nuevo Colón	Gachantivá	Pajarito
Otanche	Gámeza	Panqueba
Pachavita	Guacamayas	Paya
Pajarito	Iza	Pisba
Paya	Jenesano	Perto Boyacá
Pisba	Jericó	Ramiriqui
Puerto Boyacá	Labranzagrande	Ráquira
Ramiriquí	La victoria	Saboyá
Ráquira	Mongui	Sachica
Sachica	Moniquirá	Samacá
Samacá	Motavita	San José de Pare
San José de Pare	Nobsa	San Miguel de Sema

San Miguel de Sema	Nuevo Colón	Santa Sofía
Santa Sofía	Otanche	San Pablo de Borbur
San Pablo de Borbur	Pajarito	Somondoco
Siachoque	Panqueba	Sora
Somondoco	Pauna	Sutamarchán
Sotaquirá	Paz del Río	Soraca
Sutamarchán	Pisba	Tibana
Soraca	Puerto Boyacá	Tibasosa
Tasco	Ráquira	Tota
Tibana	Saboyá	Tuta
Tibasosa	Sachica	Villa de Leiva
Toca	Samacá	Zetaquirá
Tota	San José de Pare	
Topaga	San Miguel de Sema	
Tuta	Santa Sofía	
Titasá	Sativasur	
Ventaquemada	Siachoque	
Zetaquirá	Soatá	
	Somondoco	
	Sora	

Sotaquira
Soraca
Tasco
Tibana
Tibasosa
Toca
Tota
Topaga
Tuta
Tutasá
Ventaquemada
Zetaquira

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado según datos suministrados por la Registraduría Nacional de Estado Civil y el OPE de la Universidad del Rosario, 2014.